

Sylwia Luc

Rola otwartej metody koordynacji w procesie integracji europejskiej

Przez wiele lat podejmowanie decyzji dotyczących integracji europejskiej było oparte przede wszystkim na tzw. metodzie wspólnotowej, nazywanej też regulacyjną. Charakteryzuje się ona udziałem Komisji, Rady i Parlamentu w procesie podejmowania decyzji, przy czym centralną rolę w przygotowywaniu polityki Wspólnoty, w tym propozycji legislacyjnych, odgrywa Komisja Europejska. Parlament współdecyduje o stanowieniu prawa na równi z Radą, składającą się z przedstawicieli rządów państw członkowskich. Jego przestrzeganie podlega kontroli Komisji Europejskiej, a naruszanie jest karane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Druga ustanowiona metoda – międzyrządowa, sprowadzająca się do współpracy odpowiednich agend rządów państw członkowskich, odgrywała znacznie mniejszą rolę⁸⁹.

Poszerzanie zakresu polityki Unii Europejskiej doprowadziło do wprowadzenia w 2000 r. dodatkowego oficjalnego sposobu jej integrowania – otwartej metody koordynacji (OMK), którą dość szybko zaczęto obejmować coraz więcej dziedzin polityki. Jej charakterystyczną cechą jest brak wiążącego prawa – tzw. „miękkiej” sposób osiągania wspólnych celów – i ograniczony udział instytucji ponadnarodowych. Uważa się, że OMK wzmacnia element międzyrządowy UE. Najkrócej można ją scharakteryzować, jako wspólne określanie przez kraje celów, jakie powinny być osiągnięte w danej dziedzinie, które następnie są uwzględniane przez poszczególne państwa w polityce realizowanej na poziomie narodowym. Działania poszczególnych krajów podlegają przy tym systematycznemu monitorowaniu i ocenie, których efektem - w zależności od dziedziny polityki - mogą być specjalne rekomendacje.

OMK nie jest nowym rozwiązaniem. Bardzo zbliżone procedury, szczególnie wielostronny nadzór, były już wcześniej wdrożone przez organizacje międzynarodowe, jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Podobnie jak w UE, w przypadku tych instytucji formułowane są na

⁸⁹ L. Jesień, *Otwarta metoda koordynacji, jej kontekst europejski i znaczenie dla Polski* (Załącznik 1.), w: *Polska wobec Strategii Lizbońskiej, Biała Księga Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej*, Gdańsk – Warszawa 2003, s. 59 – 60; R. Dehousse, *The Open Method of Coordination: A new Policy Paradigm?*, Paper presented at the First Pan-European Conference on European Union Politics “The Politics of European Integration: Academic Acquis and Future Challenges”, Bordeaux, 26-28 September 2002, s. 2.

poziomie ponadnarodowym cele, do których powinny zastosować się kraje. Sekretariat, będący odpowiednikiem Komisji Europejskiej, opracowuje raporty, w których dokonywana jest ocena polityki państw członkowskich. Prowadzone są również stałe konsultacje z krajami, których rezultatem mogą być nieformalne lub formalne rekomendacje⁹⁰.

Dla uzasadnienia przyjęcia OMK, jako sposobu koordynowania polityki w UE – jej wyższości nad sztywnymi regułami usankcjonowanymi prawnie – wskazuje się przede wszystkim okoliczności, w których⁹¹:

- przedmiotem współpracy jest dziedzina ściśle związana z narodową tożsamością,
- podejścia (uwarunkowania) krajowe są na tyle zróżnicowane lub skomplikowane, że wprowadzenie jednolitych rozwiązań byłoby działaniem nieproporcjonalnym do zamierzonego celu,
- państwa nie są jeszcze gotowe do wdrożenia wspólnych regulacji.

Ponadto, w OMK upatruje się ułatwienia definiowania wspólnych celów oraz osiągnięcia równowagi pomiędzy celami ekonomicznymi i społecznymi, zmian proceduralnych w zarządzaniu i formułowaniu polityki, w tym zapewnienia szerokiej partycypacji podmiotów różnego szczebla i przejrzystości procesu decyzyjnego, a także wzmocnienia wzajemnego uczenie się krajów członkowskich, dzięki systematycznemu przeglądowi ich osiągnięć i doświadczeń.

Oficjalne wdrożenie OMK, jako sposobu podejmowania wspólnych decyzji i działań przez państwa członkowskie, budzi wśród analityków zarówno duże zainteresowanie, jak i duże kontrowersje, które dotyczą przede wszystkim jej konsekwencji dla integracji europejskiej, efektywności i demokratycznej legitymacji. Ocenie jej praktycznej przydatności towarzyszy bowiem duża niepewność, wynikająca z charakteru tego procesu i z problemów o naturze technicznej.

Celem tego opracowania jest przedstawienie istoty i idei wprowadzenia OMK oraz toczącej się wokół niej dyskusji, która wskazuje na złożoność uwarunkowań determinujących jej powodzenie.

⁹⁰ A. Schäfer, *Managing economic interdependence: The open method of coordination in comparison*, Paper prepared for the first meeting of the ERC, Rotterdam 29-30/10/2002, s. 8.

⁹¹ J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej. Wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, Scholar 2003, s. 9.

1. Istota otwartej metody koordynacji

OMK jest definiowana jako działania służące wpływaniu rozwiązań zastosowanych w jednym kraju na rozwiązania przyjmowane w innych państwach, szczególnie, gdy mają one znaczenie dla ich wzajemnych stosunków i na przykład umożliwiają przyspieszenie rozwoju, czy też decydują o konkurencyjności gospodarek. Traktuje się ją jako sposób wspierania i zachęcania do współpracy, której celem jest osiągnięcie konwergencji systemów gospodarczych i politycznych⁹². Jedną z najbardziej charakterystycznych cech OMK jest jej dobrowolność, tzn. brak formalnych zobowiązań pomiędzy uczestniczącymi w niej stronami (tj. wiążącego prawa).

OMK funkcjonuje w oficjalnej terminologii UE od marca 2000 r., tj. od posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie, na którym przedstawiono ją jako główny instrument realizacji strategii tego ugrupowania, nazwanej Strategią Lizbońską, której cel określono jako uczynienie z UE najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie, opartej na wiedzy, zdolnej do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej.

OMK jest często określana, jako nowa metoda zbliżania polityki państw członkowskich tego ugrupowania, jednakże odpowiadające jej procedury były już wcześniej wykorzystywane, na przykład w latach 70-tych w zakresie ochrony środowiska naturalnego i w pierwszej połowie lat 90-tych w odniesieniu do rynku pracy (w celu przeciwdziałania bezrobociu). Mówiąc o korzeniach OMK wskazuje się jednak przede wszystkim proces dochodzenia krajów do unii monetarnej - tzw. proces konwergencji, wprowadzony przez Traktat z Maastricht w 1992 r. Określono w nim kryteria przystąpienia państw do strefy euro, pozostawiając w gestii władz narodowych wybór narzędzi służących ich spełnieniu. Postępy krajów podlegały systematycznemu monitorowaniu, a ewentualne problemy ze sprostaniem postawionym rygorom nie wiązały się z sankcjami, oczywiście poza groźbą nie przyjęcia do „klubu”. Procedura towarzysząca procesowi konwergencji została następnie przeniesiona w drugiej połowie lat 90-tych do realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia (tzw. Proces Luksemburski), na której to z kolei oparto sposób wdrażania Strategii Lizbońskiej⁹³.

Na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie OMK została przedstawiona jako metoda, która miała przyspieszyć modernizację gospodarczą UE, usprawnić przebieg

⁹² *Otwarta koordynacja w stosunkach międzynarodowych*, red. nauk. K. Żukrowska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 9.

⁹³ R. Dehousse, op. cit., 3.

procesów politycznych na poziomie ponadnarodowym, w tym też umożliwić demokratyczny wpływ obywateli Unii na jej funkcjonowanie przez znaczące włączenie w OMK partnerów społecznych, w tym przedstawicieli przedsiębiorców i związków zawodowych, organizacji pozarządowych i władz samorządowych. Stała się więc oficjalnie dodatkową metodą podejmowania decyzji przez kraje członkowskie, obok tradycyjnej metody wspólnotowej (regulacyjnej) i międzyrządowej.

OMK jest oparta na międzyrządowych uzgodnieniach i zobowiązaniach politycznych, których realizacja zależy od woli współpracy państw członkowskich na rzecz osiągnięcia wspólnych celów. W związku z tym, że nie posługuje się wiążącym prawem jest nazywana „miękką koordynacją”, przy czym samo istnienie w jakiejś dziedzinie „twardego prawa” europejskiego nie wyklucza stosowania w niej OMK. Narzędziem dyscyplinującym jest w jej przypadku jedynie presja polityczna i administracyjna. Działania na poziomie krajowym są dostosowywane do uwarunkowań narodowych i mogą być wdrażane przez poszczególne kraje w zróżnicowanym tempie, stąd też mówi się o elastyczności tej metody. Z kolei jej „otwarty” charakter oznacza wspólne zaangażowanie w jej realizację podmiotów z różnych szczebli, tj. przedstawicieli organów Unii, władz krajowych, regionalnych i lokalnych, jak i partnerów społecznych, przy czym relacje pomiędzy tymi podmiotami nie mają charakteru hierarchicznego, lecz horyzontalny.

OMK ma pewien rutynowy charakter. W modelowym ujęciu przyjęto bowiem, że będzie przebiegała w czterech cyklicznie powtarzających się etapach, obejmujących⁹⁴:

- wyznaczanie wspólnych dla całej Unii celów i kierunków działania oraz harmonogramu ich realizacji w perspektywie krótko-, średnio- i długookresowej;
- przyjmowanie, o ile jest to możliwe, jakościowych i ilościowych wskaźników oraz punktów odniesienia (którymi mogą być sektory lub kraje będące przykładami sukcesów w rozwiązywaniu problemów), służących mierzeniu stopnia osiągnięcia założonych celów;
- przekładanie wspólnych celów na krajowe i regionalne plany działania;
- okresowy przegląd i ocenę osiągnięć państw członkowskich - w tym ich porównywanie - służące wzajemnemu uczeniu się, analiza rezultatów podjętych działań i ewentualna korekta kolejnych wytycznych lub też wysunięcie propozycji legislacyjnych dla UE.

W OMK przypisuje się więc dużą wagę do wspólnej oceny sytuacji, rozwijania dyskusji na temat pożądaných celów polityki, wzajemnego dzielenia się wiedzą

⁹⁴ A. Schäfer, *Managing economic interdependence (...)*, op. cit., s. 8 – 10.

i doświadczeniami, przy czym wiodącą rolę w tym procesie odgrywają komitety składające się z wysokiego szczebla ekspertów w danej dziedzinie, które pełnią rolę ciała konsultacyjnego dla Rady i Komisji Europejskiej (jak na przykład Komitet ds. Polityki Gospodarczej, Komitet ds. Zatrudnienia, Komitet ds. Zabezpieczeń Społecznych). Ekspert ci nie mają formalnej władzy, ale mają duży wpływ na formułowanie wspólnych opinii (na „harmonizację” poglądów polityków) i w konsekwencji na uzgadnianie wspólnych działań. Posiadany przez nich autorytet i zaufanie są bardzo istotne z uwagi na brak wiążących decyzji w przypadku OMK.

Mimo że koordynacja odbywa się na poziomie ponadnarodowym, instytucje UE uczestniczą w tym procesie w bardzo ograniczonym zakresie. Zadaniem Komisji Europejskiej jest przede wszystkim koordynowanie działań państw członkowskich, organizowanie sieci ekspertów, monitorowanie narodowych planów działania, zbieranie i analizowanie informacji na temat sytuacji na poziomie Wspólnoty. Nie pełni więc ona formalnej kierowniczej roli, jak w przypadku tradycyjnej metody wspólnotowej, może jednak być bezstronnym arbitrem w dziedzinach, w których interesy krajów członkowskich są konkurencyjne, co może podważać ich wzajemne zaufanie i utrudniać przeprowadzanie reform. Z kolei rola Parlamentu Europejskiego jest znikoma i ogranicza się do uzyskiwania informacji o procesie politycznym toczącym się w danej dziedzinie, zaś Europejski Trybunał Sprawiedliwości jest wyłączony z jakichkolwiek działań (o ile nie mają zastosowanie instrumenty tzw. twardego prawa). Wiodącą rolę w OMK powierzono Radzie Europejskiej, a więc najwyższemu ciału politycznemu UE. Rada Europejska, zazwyczaj na podstawie propozycji sformułowanych przez KE, przyjmuje ogólne wytyczne dotyczące kierunków działania UE i państw członkowskich wraz z docelowymi terminami dojścia do wyznaczonych celów. Określa też główne punkty odniesienia i wskaźniki, jakie powinny być osiągnięte (w zależności od dziedziny polityki w sposób bardzo konkretny lub ogólny) oraz dokonuje oceny poczynionych postępów. Z tego też względu uważa się, że OMK praktycznie całkowicie spoczywa w rękach państw członkowskich, przy czym szczególna rola przypada państwu sprawującemu przewodnictwo w UE⁹⁵.

2. Dziedziny objęte otwartą metoda koordynacji i sposoby jej realizacji

OMK stopniowo obejmowano coraz więcej dziedzin polityki, przy czym podstawy jej wdrażania, jak i sposoby stosowania są zróżnicowane. Na przykład koordynacja

⁹⁵ R. Dehousse, op.cit., s. 11; L. Jesień, op. cit., s. 65, 69.

polityki gospodarczej (prowadzona w oparciu o Ogólne Wytyczne w Sprawie Polityki Gospodarczej) i polityki zatrudnienia (na podstawie Europejskiej Strategii Zatrudnienia) wynika z postanowień traktatowych - odpowiednio z Traktatu z Maastricht (1992 r.) i Amsterdamskiego (1997 r.). Z kolei koordynacja polityki w dziedzinie zabezpieczeń społecznych, przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, reform strukturalnych, ochrony środowiska, tworzenia społeczeństwa informacyjnego, badań i edukacji jest konsekwencją postanowień Rady Europejskiej, zaś w zakresie ochrony zdrowia i długotrwałej opieki została zainicjowana przez Komisję Europejską i Parlament⁹⁶.

Przebieg procesu OMK przedstawiony w Lizbonie jest jedynie pewnym szablonem. W rzeczywistości istnieje bowiem wiele jej odmian, których liczba zbliżona jest do liczby dziedzin nią objętych. Różnice w stosowaniu OMK dotyczą przede wszystkim stopnia centralizacji procedur. Na przykład w odniesieniu do polityki gospodarczej traktat wyszczególnia kilka fundamentalnych zasad (w tym przede wszystkim zakaz nadmiernego deficytu wraz z sankcjami w sytuacji łamania dyscypliny budżetowej, dopuszczalny poziom długu publicznego w relacji do PKB) i ustanawia wielostronny mechanizm nadzoru, w którym można odnaleźć pewne kluczowe elementy metod wspólnotowych (jak inicjatywy Komisji Europejskiej, przy czym jedynie w formie rekomendacji, podejmowanie decyzji w Radzie kwalifikowaną większością głosów). Z kolei w przypadku polityki zatrudnienia – która zgodnie z traktatem leży przede wszystkim w kompetencjach państw członkowskich - rola wspólnych instytucji została przesunięta na dalszy plan, zaś wiążące decyzje nie mają w tu zastosowania, choć Komisja Europejska może zaproponować Radzie przyjęcie rekomendacji dla indywidualnych krajów. Ponadto, jedynie w przypadku tych dwóch dziedzin polityki przewidziano formułowanie szczegółowych wytycznych dla krajów członkowskich.

Dość luźny charakter ma koordynacja polityki w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w przypadku których działania Komisji są zorientowane przede wszystkim na wskazywanie najlepszej praktyki w oparciu o narodowe plany działania (nie są formułowane indywidualne rekomendacje). Podobnie jest w przypadku polityki odnoszącej się do zabezpieczeń społecznych. Jeszcze bardziej ogólny charakter ma koordynowanie polityki w dziedzinie edukacji i tworzenia

⁹⁶ B. H. Casey, *Coordinating "Coordination": Beyond "Streamlining"*, VDR/BMGS/MPI Follow-up Conference on the "Open Method of Coordination in the Field of Pensions in the European Union – Quo Vadis?", Berlin, 26 -27 March 2003, s. 1- 3; R. Dehousse, op. cit., s. 7.

społeczeństwa informacyjnego – zadaniem Rady jest przedstawianie ogólnych ram polityki⁹⁷.

To odmienne podejście do różnych dziedzin polityki wynika przede wszystkim z ich specyfiki, a szczególnie ze zbieżności poglądów rządów na temat jej kierunków i celów, z efektów zewnętrznych, jakie mogą generować posunięcia rządów w danej dziedzinie, ze zróżnicowanej sytuacji i uwarunkowań wewnętrznych krajów, w tym narodowych tradycji (jak choćby w przypadku polityki zatrudnienia czy zabezpieczeń społecznych). Stąd też poza polityką makroekonomiczną, w przypadku której konwergencja jest uważana za imperatyw, celem OMK jest przede wszystkim zachęcanie i ułatwianie przeprowadzenia pożądaných reform krajowych, a szczególnie tych, których wdrożenie jest trudne ze względów społecznych i politycznych⁹⁸.

3. Opinie na temat otwartej metody koordynacji

Zdania na temat OMK – przyczyn jej oficjalnego wprowadzenia, jak i jej konsekwencji - są bardzo zróżnicowane.

Zgodnie z *Białą księgą o zarządzaniu europejskim*, przedstawioną przez Komisję Europejską w 2001 r., wprowadzenie OMK miało służyć uzupełnieniu i wzmocnieniu dotychczasowych działań Wspólnoty, w tym osiągnięciu celów przewidzianych w traktatach. Wskazuje się, że została ustanowiona dla poprawy zarządzania politykami wspólnotowymi, zwłaszcza w tych dziedzinach, w których metoda regulacyjna nie przynosi oczekiwanych rezultatów albo napotyka ograniczenia o charakterze prawnym lub instytucjonalnym⁹⁹. Funkcjonują też poglądy, że Komisja Europejska traktuje OMK jako wstęp integracyjny, tzn. że z biegiem czasu zostanie ona zastąpiona klasyczną metodą wspólnotową¹⁰⁰.

Z kolei inna z tez uzasadniających jej wprowadzenie i rozszerzanie na kolejne dziedziny polityki odwołuje się do doświadczeń wynikających z Traktatu z Maastricht. Zgodnie z nią centralizacja polityki monetarnej i ustanowienie rygorów w odniesieniu

⁹⁷ Do dziedzin objętych OMK (na wniosek Komisji Europejskiej lub innych organów UE) należy też polityka imigracyjna i azyłowa, ochrony środowiska, wobec niepełnosprawnych, młodzieży oraz polityka dotycząca praw podstawowych.

⁹⁸ R. Dehousse, op. cit., s. 7 – 10; M. Citi and M. Rhodes, *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, "European Governance Papers", No. N-07-01, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf>, s. 9 – 10.

⁹⁹ A. Gruszczak, *Elementy otwartej metody koordynacji w obszarze wolności*, „Studia Europejskie”, 2006, nr 4 (40), s. 12.

¹⁰⁰ L. Jesień, op. cit., s. 67.

do polityki budżetowej znacząco ograniczyły możliwości manewru w polityce gospodarczej państw członkowskich. W tej sytuacji wybór tzw. miękkiej koordynacji był podyktowany niechęcią rządów do dalszego ograniczenia swobody podejmowania decyzji na poziomie krajowym. OMK stwarza bowiem możliwość pogodzenia wspólnego podejścia z zachowaniem narodowych prerogatyw w podejmowaniu działań. Ponadto, jej dobrowolny charakter zapewnia krajom możliwość wycofania się ze współpracy i uniknięcia niepożądanych, trudnych do przewidzenia konsekwencji, jakie mogą wynikać z przyjęcia wiążących zobowiązań w sytuacji zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych, czy też z delegowania uprawnień na rzecz instytucji ponadnarodowych. Nie bez znaczenia był przy tym zmieniający się układ sił politycznych w krajach członkowskich w latach 1991 - 2001. Dominacja centrowo - prawicowych rządów na początku tego okresu utarowała drogę do unii gospodarczo - walutowej, powierzając politykę pieniężną niezależnemu Europejskiemu Bankowi Centralnemu, jak i nakładając surowe zasady na politykę fiskalną, tak aby chronić ją przed uznaniowością polityków. Z kolei rządy socjaldemokratyczne - cieszące się większością od roku 1997, niechętnie tworzeniu wiążących reguł i preferujące międzyrządowy model koordynacji polityki - wywarły wpływ na rosnącą popularność OMK¹⁰¹.

Znacznie większe zróżnicowanie opinii związane jest z funkcjonowaniem OMK. Towarzyszą jej kontrowersje, które dotyczą przede wszystkim jej konsekwencji dla integracji europejskiej, efektywności i demokratycznej legitymacji.

Zwolennicy tej metody wskazują na jej przewagę zarówno nad nie koordynowanymi działaniami, z którymi wiąże się postępowaniem określane jako *pasażer na gapę*, jak i nad koordynacją tradycyjną metodą wspólnotową, opartą na regulacjach prawnych. Twierdzą, że jej elastyczność ułatwia krajom dochodzenie do konsensusu, pozwala na koordynowanie polityki w dziedzinach, w których zunifikowane podejście jest pozbawione legitymacji i nie jest możliwe do wdrożenia, jak w przypadku funkcji państwa opiekuńczego. Stąd też bywa określana *nowym modelem zarządzania*, odpowiednim dla rozwiązywania wspólnych europejskich problemów, przy jednoczesnym respektowaniu narodowych uwarunkowań - różnorodności systemów politycznych, społecznych, gospodarczych, prawnych i ustrojowych.

¹⁰¹ A. Schäfer, *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 8 (2004), No. 13; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013.htm>, s.13-14.

OMK jest też nazywana *trzecią drogą* pomiędzy konkurowaniem za pomocą krajowych regulacji a ich harmonizacją, alternatywą zarówno dla modelu międzyrządowego (opierającego się na idei rozwijania UE za pośrednictwem państw narodowych, których głównym celem jest ochrona interesów geopolitycznych – suwerenności i bezpieczeństwa narodowego), jak i dla supranacjonalizmu¹⁰².

Wśród atutów OMK wskazuje się m.in. deliberacyjne rozwiązywanie problemów i istotne znaczenie w promowaniu wzajemnego uczenia się, m.in. przez tworzenie forum do dyskusji, wspólne identyfikowanie wyzwań i pożądaných kierunków polityki, analizowanie i ocenianie rezultatów różnych narodowych strategii, służących sprostaniu tym samym lub podobnym wyzwaniom. Działania te mogą bowiem sprzyjać nowemu spojrzeniu na prowadzoną przez kraje członkowskie politykę i ewentualnemu przeformułowaniu dotychczasowego podejścia.

Ponadto, podkreśla się, że OMK wymusza nawet na opornych rządach pewne posunięcia, choćby przez bodźce o charakterze proceduralnym. Ustanowienie organu lub mechanizmu koordynacji na poziomie europejskim skłania bowiem władzę do poczynienia pewnych wysiłków w celu włączenia się we wspólne działania, jak na przykład zgromadzenie odpowiednich danych statystycznych, zdefiniowanie celów, sformułowanie programu działań krajowych. Dodatkowo ewentualne „wyłamanie się” z przyjętych uzgodnień grozi utratą wiarygodności, zarówno w kraju, jak i na arenie międzynarodowej, szczególnie, że wykorzystywane wskaźniki ilościowe ułatwiają śledzenie efektów polityki. Dlatego też metoda ta bywa określana jako *wskaz i zawstydz (name and shame)*¹⁰³.

Atutem OMK jest również to, że sukcesy innych krajów w danej dziedzinie mogą być wykorzystane do uzyskania wsparcia dla niepopularnych politycznie reform. Korzyści mogą wynikać także z horyzontu czasowego podejmowanych działań w ramach OMK, który w odniesieniu do większości celów obejmuje 10 lat, a więc przekracza przeciętny okres wyborczy w krajach członkowskich, obligując kolejne rządy do utrzymania obranego wcześniej kierunku polityki¹⁰⁴.

W OMK upatruje się również sposobu na rozwiązanie problemu deficytu demokratycznego we Wspólnocie, dzięki zapewnieniu przejrzystości procesu decyzyjnego i szerokiemu zaangażowaniu różnych podmiotów na wszystkich

¹⁰² J. Zeitlin, *Introduction: The Open Method of Coordination in Question*, w: *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E. – Peter Lang, 2005, s. 4.

¹⁰³ J. Ciechański, op. cit., s. 10.

¹⁰⁴ R. Dehousse, op. cit., s.13 – 14.

szczeblach, poczynając od europejskiego, przez narodowy, regionalny i lokalny. Wdrażane rozwiązania muszą więc uzyskać szeroką akceptację społeczną.

Obok tych pozytywnych opinii na temat OMK istnieją jednak również poglądy głoszące, że jest ona swego rodzaju *koniem trojańskim*, gdyż przez określanie wspólnych celów, wskaźników i porównywanie osiągnięć krajów pozwala UE ingerować w dziedziny, które zgodnie z postanowieniami traktatowymi stanowią wyłącznie lub głównie domenę państw członkowskich¹⁰⁵.

Jest ona również postrzegana jako bezpośrednia konkurencja dla tradycyjnej metody wspólnotowej i dla koncepcji elastyczności wewnątrztraktatowej, tj. wzmocnionej współpracy węższej grupy państw członkowskich w celu realizacji bardziej zaawansowanej integracji w wybranych dziedzinach, przy wyłączeniu z niej krajów, które nie są na nią gotowe¹⁰⁶. Wskazuje się przy tym na problemy wynikające z braku wiążących zobowiązań rządów, wzmocnionych sankcjami, które dają obywatelom znacznie większą gwarancję realizacji zadeklarowanej polityki, podczas gdy *miękką koordynacją* służy przede wszystkim ochronie silnych¹⁰⁷.

Ponadto, w przeciwieństwie do głoszonych poglądów na temat równoważenia celów ekonomicznych i społecznych, OMK jest przez niektórych uważana za sposób na defensywne dostosowywanie się krajów do ograniczeń nałożonych na europejski model społeczny w konsekwencji wprowadzenia jednolitego rynku i unii walutowej oraz w warunkach globalizacji. Zarzuca się jej również brak rzeczywistego wpływu na zachowania krajów członkowskich twierdząc, że rządy zmieniają jedynie sposób prezentowania dotychczasowej polityki, aby demonstrować pozorne podporządkowanie się wspólnym ustaleniom.

Krytycy uważają także, że w rzeczywistości OMK jest technokratycznym, zamkniętym procesem, w który zaangażowani są wysokiego szczebla urzędnicy krajowi i europejscy oraz eksperci. Pomimo że cele, wytyczne i rekomendacje są formalnie autoryzowane przez kraje członkowskie (przez Radę Europejską i przez sektorowy skład Rady), większość bieżących prac jest wykonywana przez nie wybierane komitety, których decyzje rzadko są odrzucane. Dyskusje wspomnianych komitetów odbywają się za zamkniętymi drzwiami i są dalekie od transparentności, o której mówi się w przypadku OMK. Dodatkowo Parlament Europejski nie ma w tym procesie bezpośrednich uprawnień decyzyjnych i nadzorczych¹⁰⁸.

¹⁰⁵ J. Zeitlin, op. cit., s. 5.

¹⁰⁶ L. Jesień, op. cit., s. 66.

¹⁰⁷ R. Dehosse, op. cit., s.12.

¹⁰⁸ J. Zeitlin, op. cit., s. 14.

Ponadto, wśród problemów towarzyszących OMK wskazuje się także na ograniczone możliwości przenoszenia do praktyki narodowej doświadczeń krajów o odmiennych uwarunkowaniach społecznych i instytucjonalnych bez istotnej modyfikacji implementowanych rozwiązań. Przeszkód w efektywnym funkcjonowaniu OMK upatruje się również w braku woli politycznej lub umiejętności we wdrażaniu uzgodnionych działań.

Podnoszony jest także problem dotyczący wykorzystywania wskaźników jako *miękkich sankcji*, służących przede wszystkim zdyscyplinowaniu krajów we wdrażaniu wspólnie uzgodnionych celów, a nie diagnozowaniu dziedzin, w których powinny być podjęte odpowiednie działania. Takie postępowanie (*wskaz i zawstydz*) może wywoływać w krajach członkowskich opór przed stosowaniem ujednoczonych wskaźników europejskich w ich narodowych planach działań w celu ukrycia odstępstw od deklarowanej polityki lub jej niskiej efektywności.

Wskazuje się również na niebezpieczeństwo wykorzystywania przez rządy formułowanych celów, wytycznych, porównań osiągniętych wyników i rekomendacji towarzyszących OMK, jako narzędzia realizacji narodowych planów politycznych i przewyższenia ewentualnego veta. W tym kontekście OMK może być wykorzystywana jako „źródło zewnętrznej legitymacji” dla niepopularnych lub kontrowersyjnych rozwiązań, które rządy chciałyby wdrożyć w celu realizacji własnych interesów.

Dyskusji na temat OMK towarzyszy brak odpowiednich danych empirycznych, umożliwiających zweryfikowanie głoszonych tez. Wiele spośród jej charakterystyk teoretycznych nie poddaje się bowiem łatwo empirycznej weryfikacji. Istnieją również problemy techniczne z dokładnym określeniem jej oddziaływania na gospodarki państw członkowskich z uwagi na złożoność rzeczywistości gospodarczej, w tym interakcje pomiędzy różnymi dziedzinami polityki i wzajemne przenikanie się efektów działań podejmowanych na szczeblu krajowym i europejskim. Ponadto, metoda ta funkcjonuje relatywnie krótko, szczególnie gdy weźmie się pod uwagę długookresowy charakter przekształceń strukturalnych. Kolejne utrudnienie w ocenie jej efektów wynika z postaw krajów członkowskich, które starają się zaprezentować jako „dobrzy Europejczycy”, postępujący zgodnie z wytycznymi i rekomendacjami, bądź też jako obrońcy zasady subsydiarności i narodowych interesów wobec Brukseli. Z tego też względu deklaracje państw na temat źródeł zmian w krajowej polityce, przedstawiane w oficjalnych dokumentach, powinny być traktowane z pewną ostrożnością.

W tej sytuacji ocena OMK w dużym stopniu musi być oparta na założeniach teoretycznych i normatywnych, które niejednokrotnie są ze sobą sprzeczne. Jednakże

pewne wyjście poza taki schemat zaproponowali M. Citi i M. Rhodes, którzy w swoich rozważaniach dotyczących potencjalnej skuteczności OMK skupili się na zasadniczych czynnikach, które kształtują postawy polityków na szczeblu krajowym. Biorąc pod uwagę międzyrządowy charakter OMK, dobrowolność wdrażania wspólnych uzgodnień, a także interesy narodowe, w tym dążenie polityków do reelekcji, uznali, że powodzenie tej metody – tj. przejmowanie przez kraje wzorców w zakresie polityki – jest możliwe tylko w określonych warunkach. Politycy mogą bowiem być otwarci na dyskusję na temat najlepszych modeli polityki, ale nie oznacza to, że w każdych warunkach wdrożą uzgodnione rozwiązania, szczególnie gdy dotyczą one wrażliwych dziedzin, jak np. przebudowa modelu państwa opiekuńczego czy polityka podatkowa. Konwergencja w dyskusji nie musi bowiem przekładać się na konwergencję podejmowanych decyzji¹⁰⁹.

M. Citi i M. Rhodes wskazali pięć sytuacji (warunków), w których przy braku formalnego przymusu transfer polityki - jej celów i tzw. najlepszej praktyki – można uznać za racjonalny:

1. *Zawodność polityki i niepewność*, a więc sytuacja, w której politycy uświadamiają sobie, że polityka nie przynosi oczekiwanych rezultatów i nie wiedzą jak w związku z tym dalej postępować. Zawodność polityki nie musi bezpośrednio wynikać z błędów w jej wdrażaniu, ale może być związana ze zmieniającymi się uwarunkowaniami zewnętrznymi, które powodują, że gospodarka „pozostaje w tyle” w stosunku do konkurentów. Wówczas racjonalne jest poznanie polityki innych państw i przeniesienie jej na grunt krajowy przez tzw. uczenie się lub naśladowanie. Ponadto, kraje mogą przyłączyć do większości wierząc, że opinie na temat nowego modelu polityki, wyrażane przez zewnętrznych aktorów (jak instytucje międzynarodowe) są słuszne. Przykładem tego typu transferu polityki w UE może być powołanie Unii Gospodarczej i Walutowej (po doświadczeniu przez kraje problemów z utrzymaniem inflacji pod kontrolą) i powierzenie prowadzenia polityki monetarnej niezależnemu Europejskiemu Bankowi Centralnemu. Jednakże sama niepewność i zawodność polityki – jak pokazuje przykład UGW – może nie być wystarczająca. Rozwiązanie to było możliwe m.in. dzięki istnieniu sprawdzonego i klarownego modelu, jakim była niemiecka polityka monetarna prowadzona przez Bundesbank.

2. *Zewnętrzna warunkowość (external conditionality)*, która występuje wówczas, gdy rząd w zamian za wdrożenie określonej polityki otrzymuje wsparcie od organizacji międzynarodowej lub innej instytucji. Może mieć ono charakter finansowy, techniczny lub też polityczny. W tym przypadku siła bodźców do transferu polityki będzie

¹⁰⁹ M. Citi and M. Rhodes, op. cit., s. 16.

zależała od stopnia w jakim kraj jest zainteresowany uzyskaniem pomocy. Za przykład może posłużyć praktyka stosowana przez MFW lub BŚ, zaś w przypadku UE - uzależnienie przyznania wsparcia z funduszy europejskich od przestrzegania przez kraje rygorów dotyczących dyscypliny budżetowej.

3. *Funkcjonalna współzależność*, tj. sytuacja, w której rozwiązania w zakresie polityki przyjęte przez dany kraj powodują efekty zewnętrzne odczuwane przez inne państwa, a szczególnie, gdy mają one charakter negatywny. W przypadku UE przykładem może być ekspansywna polityka budżetowa wywołująca presję na wzrost rynkowej stopy procentowej, czy też polityka podatkowa zorientowana na przyciągnięcie zagranicznych inwestycji bezpośrednich, prowadząca do sytuacji określanej jako *zubożanie sąsiada* i efekcie do *wyścigu na dno*. Wówczas wszystkim krajom opłaca się włączyć się w proces koordynacji polityki.

4. *Konsensus i normatywna spójność* – warunek sprowadzający się nie tylko do samego rozwiązania w zakresie polityki, które musi uzyskać akceptację rządów, ale także do podobieństwa uwarunkowań społecznych i kulturowych występujących w gospodarkach, które determinują jego implementację. Wymóg ten jest trudny do spełnienia w przypadku dziedzin, które są szczególnie istotne ze społecznego punktu widzenia i w związku z tym wrażliwe politycznie. Sytuację tę obrazuje koordynacja polityka zatrudnienia w UE, w przypadku której poza konsensusem w sprawie konieczności skoncentrowania się na reformach dotyczących strony podaźowej gospodarki, funkcjonuje kilka konkurencyjnych modeli organizacji rynku pracy, proponujących różne sposoby pogodzenia jego elastyczności z zapewnieniem bezpieczeństwa zatrudnienia. Z kolei przeciwieństwem tej sytuacji jest wcześniej już przytaczane rozwiązanie w zakresie wspólnej polityki monetarnej – kraje były zgodne co do słuszności rozwiązania wzorowanego na funkcjonowaniu Bundesbanku (konieczności zapewnienia stabilności cen i niezależności politycznej władz monetarnych). Przykład ten pokazuje również, że politycy preferują klarowne modele polityki zapewniającej sukces i jednocześnie ograniczoną liczbę wymaganych zmian w dotychczasowych rozwiązaniach.

5. *Krajowa podatność (otwartość)* na proponowane rozwiązania. Jak wynika z poprzedniego punktu, w warunkach istnienia różnic kulturowych i instytucjonalnych pomiędzy krajami trudno jest osiągnąć zgodę co do kształtu polityki. Jednakże narodowe przyzwolenie na wprowadzenie reform może być wzmocnione przez instytucje międzynarodowe, zarówno przez socjalizację (tj. przekazywanie systemu wartości, norm i wzorców), jak i przez bodźce materialne. Instytucje międzynarodowe mogą wykorzystać społeczne uznanie dla elit w danym kraju (urzędników i ekspertów)

dla poparcia reform. Mogą także przyczynić się do tworzenia grup lobbingowych na rzecz wprowadzania proponowanych rozwiązań.

Sytuacje, w których funkcjonowanie OMK jest skazane na niepowodzenie związane są z zaistnieniem warunków, w których występuje przewaga kosztów transferu polityki nad oczekiwanymi korzyściami. Koszty i korzyści w tym przypadku nie sprowadzają się jedynie do wymiaru ekonomicznego. Mogą bowiem obejmować również koszty polityczne i społeczne wprowadzenia nowej polityki. Właśnie z powodu tych kosztów niektórzy analitycy nie są przekonani o zaletach OMK w rozwiązywaniu istotnych i wrażliwych politycznie problemów. Niektórzy uważają nawet, że może być ona nie ułatwieniem, lecz wręcz przeszkodą w koordynowaniu polityki zatrudnienia i społecznej, gdyż zaciera odpowiedzialność pomiędzy władzą na poziomie narodowym i europejskim, i w związku z tym w przypadku nie satysfakcjonujących rezultatów polityki może prowadzić do rozczarowania społeczeństwa UE¹¹⁰.

* * *

Wprowadzeniu OMK jako oficjalnego modelu integrowania polityki państw członkowskich towarzyszyły deklaracje mówiące m.in. o przyspieszeniu modernizacji gospodarczej UE, zwiększeniu efektywności realizacji celów traktatowych i skuteczności zarządzania procesami integracyjnymi, a także o zapewnieniu społecznej legitymacji polityki, w tym realizowanej na poziomie ponadnarodowym. Jednakże tocząca się wokół niej dyskusja pokazuje, że jej praktycznej przydatności towarzyszy duża niepewność. Wynika ona ze złożoności tego problemu, jak i z braku odpowiednich danych empirycznych.

Argumenty przytaczane przez zwolenników, jak i przeciwników OMK w dużym stopniu oparte są na założeniach normatywnych, które trudno jest poddać empirycznej weryfikacji. Jej mocne i słabe strony nakładają się na siebie utrudniając ostateczne rozstrzygnięcie, gdyż:

- Jest przydatna w dziedzinach, w których reformy mogą być ułatwione dzięki dzieleniu się wiedzą i doświadczeniem, jednakże sukcesy gospodarcze są zazwyczaj efektem pewnej kombinacji czynników, stąd też tzw. najlepsze praktyki nie mogą być przenoszone w sposób mechaniczny do innych gospodarek, tj. z pominięciem specyficznych uwarunkowań.

¹¹⁰Ibid., s. 21.

- Nie jest najlepszym rozwiązaniem w sytuacji, w której zbieżność polityki jest nieodzowna (stanowi imperatyw), gdyż powstaje wówczas rozbieżność pomiędzy wspólnym interesem a rozwiązaniami instytucjonalnymi służącymi ich ochronie - dobra wola partnerów może być zbyt słabą gwarancją przestrzegania zobowiązań. Ponadto, pokusa nie stawiania partnerów w trudnej sytuacji – jak pokazuje doświadczenie - często bywa zbyt silna. Dotyczy to również sytuacji, w których występuje konkurencja pomiędzy krajami (jak w przypadku polityki podatkowej) lub całkowicie odmienna orientacja polityczna rządów.
- Tak zwane zarządzanie przez cele (określane w formie ilościowych lub jakościowych wskaźników przy udziale ekspertów) i rutynowy charakter OMK pociąga za sobą oderwanie podejmowanych decyzji od cyklu wyborczego, co niewątpliwie może mieć swoją wartość (merytoryczna jakość rezultatów, stabilność polityki), ale jednocześnie wybory dokonywane na podstawie rekomendacji ekspertów nie są najlepszym sposobem legitymacji decyzji, tym bardziej, że rozstrzygane problemy dotyczą w dużej mierze redystrybucji dochodów, a więc wartości i interesów, które powinny być przedmiotem politycznej debaty. Ponadto, sytuacja ta może być wykorzystywana przez polityków do wyłączenia ważnych decyzji z publicznej dyskusji w imię interesu europejskiego, choć pewnym zabezpieczeniem jest w tym przypadku udział partnerów społecznych w procesie koordynacji¹¹¹.

Nie można także zaprzeczyć, że OMK może stymulować rozwój współpracy pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim, pomiędzy władzą krajową, regionalną i lokalną, a także pomiędzy samymi partnerami społecznymi, jak również może służyć nie tylko ślepeму forsowaniu własnych interesów zaangażowanych w nią podmiotów, ale też kształtowaniu ich preferencji.

Pomimo trudności towarzyszących ocenie rzeczywistego oddziaływania OMK na kraje członkowskie, zarówno w oficjalnych raportach, jak i w literaturze można spotkać opinie, że przyczyniła się ona do zmian w postrzeganiu problemów z jakimi borykają się kraje członkowskie, do wypracowywania wspólnych narzędzi analitycznych oraz paradygmatów polityki. Wywiera pozytywny wpływ na postępowanie rządów, tj. na dążenie do przestrzegania wspólnie uzgodnionych zobowiązań i podejmowanie działań służących osiągnięciu wyznaczonych celów. Za przykład podawana jest przede wszystkim *Europejska Strategia Zatrudnienia*, w przypadku której kraje starają się unikać rekomendacji formułowanych na szczeblu

¹¹¹ J. Zeitlin, Conclusion: *The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*, w: *The Open Method (...)*, op. cit., s. 15, 18.

europejskim oraz niskiej pozycji w rankingach wspólnych wskaźników, przede wszystkim z uwagi na polityczne konsekwencje. Podporządkowanie się ustalonym procedurom i celom stanowi m.in. zabezpieczenie przed ewentualnymi atakami ze strony partii opozycyjnych lub grup interesu. Jednakże skuteczność tego typu bodźców jest uwarunkowana postrzeganą legitymacją formułowanych rekomendacji, narodową wrażliwością na krytykę ze strony instytucji UE, jak i krajową świadomością tego procesu, którą w dużym stopniu kształtują media. Jeżeli rekomendacje UE są uważane za nie posiadające legitymacji politycznej i za merytorycznie wątpliwe, wówczas publicznie demonstrowany opór rządu może przysporzyć mu poparcie wyborców, szczególnie gdy obywatele są sceptycznie nastawieni do integracji europejskiej. Znaczenie krytyki ze strony EU może również okazać mało skuteczne w dyscyplinowaniu polityków, gdy formułowane pod adresem rządu rekomendacje nie wywołują odpowiedniego zainteresowania mediów¹¹².

Koordinacja polityki bez wiążącego prawa jest więc bardzo złożonym procesem, na który wywiera wpływ kombinacja czynników, zarówno krajowych, jak i ponadnarodowych, które kształtują zachowania polityków. Bezsporne jest jednak to, że jej powodzenie – tak jak w przypadku pozostałych metod podejmowania decyzji w UE - nie jest możliwe bez odpowiedniej woli politycznej, w tym gotowości do wypracowywania rozwiązań kompromisowych i ponoszenia związanych z tym kosztów.

¹¹² Ibid., 3 – 7.

Streszczenie

Poszerzanie zakresu polityki Unii Europejskiej doprowadziło do wprowadzenia w 2000 r. dodatkowego oficjalnego sposobu jej integrowania – otwartej metody koordynacji (OMK), którą dość szybko zaczęto obejmować coraz więcej dziedzin polityki. Jej charakterystyczną cechą jest brak wiążącego prawa (jest ona oparta na międzyrządowych uzgodnieniach i zobowiązaniach politycznych, których realizacja zależy od woli współpracy państw członkowskich na rzecz osiągnięcia wspólnych celów), a także ograniczony udział instytucji ponadnarodowych.

Oficjalne wdrożenie OMK, jako sposobu podejmowania wspólnych decyzji przez państwa członkowskie, obok tzw. metody wspólnotowej (regulacyjnej) i międzyrządowej, budzi wśród analityków duże zainteresowanie i kontrowersje, które dotyczą przede wszystkim jej konsekwencji dla integracji europejskiej, efektywności i demokratycznej legitymacji. Ocenie jej praktycznej przydatności towarzyszy bowiem duża niepewność, wynikająca z charakteru tego procesu i z problemów o naturze technicznej.

Celem tego opracowania jest przedstawienie istoty i idei wprowadzenia OMK oraz toczącej się wokół niej dyskusji, która wskazuje na złożoność uwarunkowań determinujących jej powodzenie.

Abstract

Broadening of the scope of the European Union policy led – in 2000 – to the implementation of an additional way of its integration – the Open Coordination Method which relatively swiftly covered increasingly many fields of politics. The method is typical of lack of binding law (it is based on inter-government agreement and political responsibilities, whose accomplishment depends on the willingness of member states to co-operate so as to reach common targets) as well as limited involvement of pan-national institutions.

The official implementation of the OCM as a way to take joint decisions by member states, along with so called Community (regulatory) and inter-government method, arouses both a wide interest and controversies among analysts. They mainly concern the consequences of the Method application for the European integration, efficiency and democratic legitimacy. The assessment of practical usefulness of the method is often accompanied by significant uncertainty resulting from the nature of the process and problems of technical specificity.

The purpose of the paper is to present the concept and the idea of implementing the OCM against the background surrounding it – a discussion that proves complexity of determinant of the Method being successful.