

Tomasz Grzegorz Grosse

METODY ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

TENDENCJE ZMIAN POD WPLYWEM KRYZYSU
(2008–2010)

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych metod zarządzania gospodarką w Unii Europejskiej (UE), jak również prześledzenie najważniejszych tendencji w zakresie zarządzania dokonujących się w wyniku kryzysu gospodarczego (2008–2010). Działania podejmowane przez Wspólnotę w różnorodny sposób wpływają na politykę gospodarczą państw członkowskich. Oddziałują na instytucje narodowych systemów gospodarczych, które są określane w literaturze¹ jako narodowe modele kapitalistyczne. Wywołują różnorodne skutki gospodarcze i społeczne, w tym dla krajowych podmiotów gospodarczych i konsumentów. Dotyczą one m.in. konkurencyjności gospodarczej przedsiębiorstw na wspólnym rynku, wpływają na wzrost (lub spadek) PKB i poziom zatrudnienia. Działania UE, wśród których wymienić należy m.in. regulacje i polityki europejskie, stwarzają nową strukturę szans gospodarczych na wspólnym rynku. Wpływają na wzajemną rywalizację gospodarczą między poszczególnymi państwami, np. w sferze regulacyjnej.

W ten sposób integracja europejska intensywnie, choć w zróżnicowany sposób, wpływa na gospodarkę poszczególnych państw członkowskich. Przyczynia się również do tego, że rządy narodowe starają się aktywnie uczest-

¹ P. Hall, D. Soskice (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001, s. 1–44; B. Amable, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003, s. 103–114, 176; J. Alber, *The European Social Model and the United States*, „European Union Politics” 2006, Vol. 7, nr 3, s. 393–419.

niczyć w wypracowywaniu polityk europejskich, aby były one jak najbardziej korzystne dla ich krajowych interesów rozwojowych i zgodne z racjonalnością funkcjonowania narodowych systemów gospodarczych. Rządy w odmienny sposób uczestniczą w poszczególnych politykach w zależności od zastosowanych mechanizmów zarządzania. Krajowa polityka gospodarcza w warunkach integracji europejskiej wymaga od państw członkowskich nie tylko rozpoznania własnych strategicznych interesów rozwojowych, lecz także aktywnego podejścia do polityki na arenie europejskiej i umiejętnego wykorzystania różnych metod zarządzania w UE. Oznacza to, że warunkiem skutecznej polityki gospodarczej państwa jest nie tylko sprawne zarządzanie rozwojem gospodarczym na własnym terytorium, lecz także umiejętne włączenie się do procesów zarządzania unijnego. Obejmuje więc zarówno zachowanie kontroli i sterowności nad procesami gospodarczymi w kraju, jak i wpływu i sterowności nad procesami politycznymi odbywającymi się w UE.

W artykule przedstawiono dwie główne metody zarządzania w UE: wspólnotową oraz otwartą metodę koordynacji. Przywołano także wybrane przykłady zastosowania tych metod w gospodarce.

W warunkach integracji europejskiej dominujące znaczenie ma metoda wspólnotowa, która jest źródłem hierarchii w zarządzaniu politykami publicznymi w UE. Posiada silny komponent technokratycznego podejścia do zarządzania, czego wyrazem jest duży zakres uprawnień delegowany do różnego typu europejskich instytucji administracyjnych. Z kolei otwarta metoda koordynacji jest uznawana za mniej hierarchiczną, a także bardziej międzyrządową w porównaniu z metodą wspólnotową. Pozwala zachować większą autonomię państwom członkowskim w procesach zarządzania gospodarczego, co jest trudniejsze w przypadku metody wspólnotowej. W obu typach zarządzania obserwujemy zarówno rywalizację, jak i kooperację (negocjację) między głównymi aktorami. W literaturze przedmiotu² można spotkać opinię, że zarówno współpraca, jak i rywalizacja odbywają się w Europie w „cieniu hierarchii” prawa unijnego i instytucji wspólnotowych. Dotyczy to również woluntarystycznych lub sieciowych sposobów zarządzania, do których zalicza się otwarta metoda koordynacji. Z uwagi na ograniczoną objętość artykułu nie przedstawiono szerzej sieciowych form zarządzania w UE³. Są one stosunkowo liczne i występują w wielu obszarach polityk europejskich. W największym stopniu demonstrowują skłonność do kooperacyjnego sposobu zarządzania. Niemniej

² T.A. Börzel, *European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48, nr 2, s. 191–219.

³ Zainteresowanego czytelnika odsyłam do innego opracowania na ten temat: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, rozdz. 5.

wiele spośród nich stanowi uzupełnienie metody wspólnotowej. Na przykład sieci polityczne organizowane przez Komisję Europejską lub organizacje lobbingu europejskiego w dużym stopniu uczestniczą w wypracowywaniu legislacji europejskiej lub monitorują jej późniejszą implementację. Także sieci agencji europejskich i narodowych niejednokrotnie wdrażają prawo UE lub upowszechniają informacje na temat jego wykładni. Są przykładem napięcia między podejściem technokratycznym oraz międzyrządowym do zarządzania gospodarczego. Demonstrują także dwie przeciwstawne tendencje: do wzmocnienia instytucji europejskich lub do zachowania autonomii instytucji narodowych. Wszystkie wymienione zjawiska są widoczne również w przypadku metody wspólnotowej oraz otwartej metody koordynacji.

W podsumowaniu artykułu zastanowiono się nad najważniejszymi tendencjami zmian w odniesieniu do mechanizmów zarządzania, wynikających z trudności gospodarczych występujących w latach 2008–2010. Zmianom zarządzania w UE najczęściej towarzyszą dwa główne cele: po pierwsze, chęć poprawy efektywności polityk europejskich; po drugie, dążenie do zwiększenia władzy nad procesami integracji europejskiej, w tym poprzez większą kontrolę i sterowność nad politykami unijnymi. W tym kontekście skupiono się na kwestii skuteczności zarządzania politykami gospodarczymi w UE i działaniami zmierzającymi do podwyższenia sterowności gospodarczej przez wiodące państwa członkowskie. Ponadto zastanowiono się nad skutkami tych zmian dla krajów peryferyjnych, które znajdują się w środkowo-wschodniej części starego kontynentu.

METODA WSPÓLNOTOWA

Dominującym mechanizmem integracji europejskiej jest metoda wspólnotowa⁴. Opiera się ona na działaniach regulacyjnych, które są wiążące dla państw członkowskich. Eksperci⁵ zwracają uwagę na systematyczny wzrost ilości regulacji europejskiej i coraz szerszy zakres przedmiotowy objęty prawem europejskim. Procesy te są określane w literaturze anglojęzycznej mianem tzw. *competence creep*. Wynikają one przede wszystkim z kolejno wprowadzanych zmian traktatowych i skokowego wzrostu prawa wtórnego

⁴ J.A. Caporaso, J. Wittenbrinck, *The new modes of governance and political authority in Europe*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 4, s. 471–480.

⁵ M.A. Pollack, *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, nr 3, s. 519–538.

wynikającego z nowych traktatów (tzw. pozytywna integracja). Najbardziej intensywnie sfera regulacji jest rozwinięta w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej (i rybackiej), wspólnego rynku i ochrony konkurencji na tym rynku oraz regulacji handlu zagranicznego (poza Europę)⁶.

Ważną cechą metody wspólnotowej jest największy, w porównaniu z innymi metodami zarządzania, udział instytucji wspólnotowych, w szczególności Komisji Europejskiej (KE) i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Oprócz tego w procesie decyzyjnym uczestniczy Rada i Parlament Europejski. Badania wskazują także na to⁷, że pomimo rosnącego wpływu Parlamentu instytucje międzyrządowe mają w dalszym ciągu dominujący wpływ na ostateczny kształt regulacji unijnych. Duże znaczenie ma również KE, szczególnie na etapie przygotowania regulacji. Komisja posiada wyłączne prawo inicjatywy legislacyjnej, opracowuje kształt rozwiązań prawnych i propozycje dotyczące strategicznego ukierunkowania polityk europejskich; ma znaczący wpływ na wypracowywanie porozumień między Radą a Parlamentem Europejskim. Dysponuje wiedzą ekspercką i informacjami niezbędnymi do podjęcia decyzji, co stanowi atut w prowadzeniu dialogu z przedstawicielami innych instytucji wspólnotowych. Umiejętnie wykorzystuje różnice zdań między partnerami z tych instytucji, w tym m.in. sprzeczności między państwami członkowskimi. Zręcznie posiłkuje się opinią organizacji społecznych i lobbystycznych, jak również – w razie potrzeby – opinią społeczną (np. badaniami Eurostatu). Posiada istotne kompetencje w zakresie kontrolowania procesu implementowania prawa unijnego przez państwa członkowskie. Połączenie kompetencji dotyczącej inicjatywy legislacyjnej z monitorowaniem implementacji polityk i prawa unijnego stwarza Komisji możliwości stosunkowo efektywnego realizowania własnych pomysłów politycznych. W metodzie wspólnotowej mamy więc obecny zarówno silny komponent zarządzania technokratycznego, jak i międzyrządowego. Oba składniki zarządzania wzajemnie się uzupełniają, ale są także przedmiotem rywalizacji o poszerzenie własnych kompetencji i wpływu na omawianą metodę zarządzania. Świadczą o tym propozycje Komisji dotyczące usprawnienia działania metody wspólnotowej⁸.

⁶ Por. badania na ten temat: A. Alesina, I. Angeloni, L. Schuknecht, *What does the European Union do?* „Public Choice” 2005, Vol. 123, nr 3–4, s. 275–319.

⁷ R. Thomson, M. Hosli, *Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2, s. 391–417.

⁸ Por. *European Governance, A White paper*, Commission of the European Communities, COM(2001) 428(final), Brussels, 25.7.2001, s. 18–21.

Duża skuteczność metody wspólnotowej jest związana z rozbudowanym systemem egzekucji implementowania prawa UE oraz interpretacją sędziowską rozszerzającą zakres jego stosowania (tzw. negatywna integracja)⁹. Ważną cechą omawianej metody jest wiążąca państwa członkowskie regulacja prawna. W porównaniu z innymi metodami zarządzania jest to najbardziej siłowy (*coercive*) sposób prowadzenia polityk publicznych. Polega na hierarchicznym (odgórnym) narzucaniu określonych regulacji i działań w sferze publicznej z Unii do państw członkowskich. System egzekucji metody wspólnotowej opiera się na sądowym wymuszaniu stosowania prawa UE poprzez odpowiednie sankcje karne oraz dwupoziomowy system monitoringu. Jest on prowadzony przez KE z jednej strony, z drugiej – przez partnerów krajowych i lokalnych, często wywodzących się ze środowisk pozarządowych.

Uznaje się, że metoda wspólnotowa w porównaniu z innymi metodami zarządzania w największym stopniu zapewnia harmonizację polityk publicznych w skali zjednoczonej Europy. Jest to związane z centralizacją zarządzania (z wyjątkiem oddolnych mechanizmów legalizmu kontradyktoryjnego) i daleko idącą szczegółowością rozwiązań regulacyjnych oraz wytycznych politycznych. Jest to również metoda zarządzania zapewniająca największy transfer zewnętrznych instytucji i polityk do państw członkowskich; uznawana za najbardziej efektywny sposób realizowania polityk europejskich¹⁰. Jest traktowana jako najsilniejszy mechanizm europeizowania administracji państw członkowskich, tj. wpływania na zmianę procedur, struktur organizacyjnych i metod zarządzania w narodowych administracjach publicznych. Jednocześnie standardy europeizacji nie są jednolite, a niekiedy nawet wewnętrznie sprzeczne. Przykładem jest podejście zintegrowane, które koordynuje działania publiczne różnych podmiotów w wielu aspektach spraw publicznych. Odmiernym standardem jest podejście sektorowe, skupione na dość wąskim zakresie merytorycznym oraz najczęściej realizowane w obrębie administracji resortowej¹¹. Polityki europejskie kształtują więc kierunki interwencji publicznej i standardy zarządzania, co może mieć niebagatelne konsekwencje

⁹ F.W. Scharpf, *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, [w:] G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter, W. Streeck (red.), *Governance in the European Union*, London: SAGE Publications 1996, s. 15–40.

¹⁰ Por. S. Bulmer, S. Padgett, *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*, „British Journal of Political Science” 2005, Vol. 35, nr 1, s. 103–126.

¹¹ Szerzej: T.G. Grosse, Ł. Hardt, *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2010.

dla efektywności działań oraz dla skuteczności procesów modernizacyjnych w poszczególnych państwach.

Z tym wiąże się problem adekwatności regulacji wspólnotowych do lokalnych uwarunkowań i ich użyteczności dla rozwiązywania miejscowych problemów gospodarczych i społecznych. Krytycy metody wspólnotowej wskazują na konieczność wprowadzenia bardziej elastycznych działań integracyjnych, które w większym stopniu uwzględniałyby specyfikę administracyjną i inne uwarunkowania poszczególnych krajów¹². Uznają bowiem, że bardziej elastyczne planowanie polityk unijnych na szczeblu krajowym (i samorządowym) pozwoli na ich efektywniejszą realizację, a także pełniejsze wykorzystanie do rozwiązywania zróżnicowanych problemów społecznych i gospodarczych państw członkowskich. Dlatego wiele krajów spowalnia rozwój metody wspólnotowej, co jest związane m.in. z pragnieniem obrony interesów narodowych. Sposobem uniknięcia metody wspólnotowej może być kierowanie polityk europejskich w stronę „miękkich” metod zarządzania (określanych jako „miękkie regulacje” [*soft law*]). W mniejszym stopniu opierają się one na wiążącej i szczegółowej regulacji prawnej (*hard law*), są mniej hierarchiczne, bardziej zdecentralizowane pod względem implementacyjnym i dają większe możliwości elastycznego dostosowania do lokalnych uwarunkowań¹³. Stosowanie „miękkich” metod zarządzania odnosi się w szczególności do obszarów kompetencyjnych uznawanych za wrażliwe politycznie i społecznie. Występują tutaj największe sprzeczności między narodowymi modelami kapitalistycznymi, a państwa nie chcą zrezygnować ze swoich dotychczasowych uprawnień. Metoda wspólnotowa nie obejmuje więc wielu istotnych spraw publicznych, co określa się mianem luki regulacyjnej w prawie wspólnotowym¹⁴.

Wyrazem krytyki wobec harmonizującej funkcji metody wspólnotowej było wprowadzenie w 1985 r. mniej szczegółowych tzw. dyrektyw ramowych. Ponadto zapewniono większą swobodę w transpozycji dyrektyw (w stosunku do rozporządzeń) do krajowego porządku prawnego. Wiążą one członków Unii jedynie co do rezultatu regulacji unijnej. Pozostawia to państwom możliwość wyboru formy prawnej implementacji danej dyrektywy. Natomiast problem *luki regulacyjnej* w prawie wspólnotowym miała rozwiązać zasada wzajemnego rozpoznania (*mutual recognition*) wprowadzona do unijnego reżimu prawnego na przełomie lat 70. i 80. Nakazuje ona otwarcie granic dla

¹² E. Jones, *Idiosyncrasy and integration: suggestions from comparative political economy*, „Journal of European Public Policy” 2003, Vol. 10, nr 1, s. 140–158.

¹³ B. Eberlein, E. Grande, *Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state*, „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, nr 1, s. 89–112.

¹⁴ *Ibidem*.

towarów i usług pochodzących z innych państw członkowskich pod warunkiem spełnienia przez nie norm wyznaczanych w prawie krajowym dla analogicznych towarów i usług krajowych. Miała służyć rozwojowi wspólnego rynku w obszarach, gdzie państwa członkowskie nie zgadzały się na harmonizację przepisów przez prawo wspólnotowe¹⁵.

Od początku istnienia omawianej zasady uwidoczniły się dwie przeciwstawne tendencje. Z jednej strony instytucje wspólnotowe, zwłaszcza Komisja Europejska i ETS, wykorzystywały ją do liberalizacji wymiany gospodarczej na wspólnym rynku, m.in. poprzez usuwanie barier protekcyjnych w dostępie do rynków krajowych. Z drugiej strony zasada wzajemnego rozpoznania służyła utrzymaniu autonomii państw członkowskich nad procesami gospodarczymi toczącymi się na ich terytorium, co było związane z chęcią zachowania kontroli i sterowności nad gospodarką przez rządy narodowe. W tym sensie zasada była postrzegana jako alternatywa wobec hierarchiczności metody wspólnotowej oraz harmonizacyjnej funkcji prawa europejskiego. Państwa członkowskie stosowały ją dla ochrony krajowych interesów gospodarczych lub społecznych (np. konsumenckich) w obszarach uznawanych za wrażliwe, m.in. poprzez tworzenie wysokich kosztów wejścia na rynek krajowy dla zewnętrznych producentów lub usługodawców. Niekiedy jednak usuwały bariery i obciążenia biurokratyczne, w celu tworzenia jak najlepszych warunków dla zewnętrznych inwestycji. Tego typu działania są określane mianem rywalizacji regulacyjnej, a ze względu na tendencję do obniżania standardów pracowniczych lub świadczeń społecznych „wyścigiem do dna” (*race to the bottom*).

W przypadku wymiany towarowej, w tym również w obszarach uznawanych za wrażliwe¹⁶, ścisła kontrola ETS i monitoring Komisji Europejskiej ogranicza możliwości nadmiernej autonomii władz narodowych. Przykładowo instytucje europejskie poszerzają zakres standaryzacji towarów, co faktycznie niweluje zasadę wzajemnego rozpoznania. Ponadto Komisja wymaga notyfikacji wszystkich zmian prawa krajowego, które mogą wprowadzać bariery na wspólnym rynku. Państwa członkowskie są bardzo aktywne w zakresie regulacji rynku krajowego, czego ilustracją było ponad 800 notyfikacji zgłoszonych w samym tylko 2005 r.¹⁷. Dowodzi to – zdaniem ekspertów¹⁸ – stałej tendencji

¹⁵ Szerzej: S.K. Schmidt, *Mutual recognition as a new mode of governance*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5, s. 667–681.

¹⁶ SHEC: Safety, Health, Environment, Consumer.

¹⁷ J. Pelkmans, *Mutual recognition in goods. On promises and disillusion*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5, s. 699–716.

¹⁸ K. Nicolaïdis, S.K. Schmidt, *Mutual recognition ‘on trial’: the long road to services liberalization*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5, s. 717–734.

rządów narodowych do utrzymania kontroli nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium, a także ochrony krajowych interesów i narodowych systemów instytucjonalnych.

Ciekawym przykładem zastosowania zasady wzajemnego rozpoznania są usługi. Omawiana zasada prowadziła faktycznie do utrzymania rozmaitych barier w dostępie do rynku, zwłaszcza w krajach cechujących się najwyższym stopniem instytucjonalizacji w sferze gospodarczej. Celem dyrektywy usługowej zaproponowanej w 2004 r. przez komisarza Fritsa Bolkesteina miała być liberalizacja rynku usług opartych na zasadzie kraju pochodzenia. Debata nad tą regulacją w Parlamencie Europejskim doprowadziła najpierw do wprowadzenia rozlicznych wyjątków od tej zasady, a następnie do jej całkowitego wykreślenia i przywrócenia wcześniejszej praktyki interpretacji zasady wzajemnego rozpoznania. Za odrzuceniem liberalnego kształtu dyrektywy usługowej opowiedzieli się eurodeputowani wywodzący się z największych państw członkowskich (Niemiec i Francji), intensywnie wspierani przez własne rządy narodowe. Zdaniem ekspertów¹⁹, było to podyktowane ochroną krajowych interesów gospodarczych i społecznych przed konkurencją usługodawców z nowych państw członkowskich. Wynikało także z chęci utrzymania spójności narodowych systemów gospodarczych (kapitalistycznych) oraz kontroli władz narodowych nad własnymi gospodarkami.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zauważyć, że regulacje europejskie silnie oddziałują na narodowe polityki gospodarcze i system instytucjonalny gospodarki (narodowy model kapitalistyczny)²⁰. Jest to oddziaływanie zróżnicowane w zależności od uwarunkowań lokalnych. Jeśli polityki unijne nie są zgodne z miejscową logiką systemu gospodarczego prowadzi to do poważnych kosztów, obniżania wewnętrznej racjonalności działania tego systemu lub jego stopniowej de-instytucjonalizacji. Jest to również przykład wykorzystywania polityk europejskich do maksymalizowania korzyści przez poszczególne państwa na wspólnym rynku, w tym poprzez takie kształtowanie regulacji unijnych, które będzie wzmacniać krajowe przewagi konkurencyjne i osłabiać ewentualne koszty wprowadzania przepisów unijnych²¹. Wymaga

¹⁹ M. Höpner, A. Schäfer, *A New Phase of European Integration. Organized Capitalism In Post-Ricardian Europe*, MPIfG Discussion Paper 07/04, 2007, s. 12–13. K. Nicolaidis, S.K. Schmidt, *Mutual recognition 'on trial'...*, s. 724–726.

²⁰ M. Höpner, A. Schäfer, *A New Phase of European Integration...*, s. 8, 22.

²¹ Por. M.P. Smith, *Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 3, s. 315–331; H. Callaghan, M. Höpner, *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, „Comparative European Politics” 2005, nr 3, s. 307–332.

to od rządów narodowych aktywnej polityki na forum UE oraz jej ścisłej koordynacji z krajową polityką rozwoju.

Metoda wspólnotowa jest obszarem rywalizacji gospodarczej między państwami członkowskimi. Rozbieżne interesy oraz zróżnicowane instytucje gospodarcze i społeczne w poszczególnych państwach przyczyniają się do poważnych sporów o kształt regulacji europejskich²². Jednym z celów tej rywalizacji jest próba przenoszenia krajowych instytucji, rozwiązań prawnych lub mechanizmów krajowych polityk publicznych na szczebel unijny, co wiąże się z oczekiwanymi korzyściami dla narodowej gospodarki²³. Innym przykładem jest blokowanie niekorzystnych dla krajowych grup interesów rozwiązań prawnych podejmowanych na szczeblu europejskim. Zdaniem Komisji Europejskiej²⁴, największym problemem dotyczącym metody wspólnotowej jest właśnie blokowanie rozwiązań regulacyjnych w określonych sektorach spraw publicznych lub opóźnianie przyjmowania tych regulacji w wyniku niekończących się negocjacji między państwami członkowskimi.

Sposobem ochrony interesów krajowych przed skutkami funkcjonowania metody wspólnotowej jest także opóźnianie implementowania regulacji unijnych do krajowego porządku prawnego. Stosowane są i inne formy ograniczania negatywnych skutków tych regulacji dla krajowych interesów gospodarczych, m.in. powierzchowne lub niewłaściwe wdrożenie unijnych przepisów, wprowadzanie środków kontrolnych i administracyjnych utrudniających stosowanie tych przepisów²⁵. Warto podkreślić, że wspomniane działania wynikają niejednokrotnie z chęci obrony ważnych interesów krajowych, są także podyktowane potrzebą zachowania spójności krajowego systemu gospodarczego. Często są również związane z pragnieniem utrzymania sterowności nad kluczowymi procesami gospodarczymi. Dlatego im większa skala nieadekwatności prawa unijnego do krajowych problemów rozwojowych i interesów społecznych, tym większe prawdopodobieństwo niewłaściwego stosowania prawa UE, a tym samym większe utrudnienia dla realizowania metody wspólnotowej²⁶.

²² Por. H. Callaghan, M. Höpner, *European Integration...*

²³ M.P. Smith, *Germany's Quest...*; S. Bulmer, S. Padgett, *Policy Transfer in the European Union...*; H. Callaghan, M. Höpner, *European Integration...*

²⁴ *European Governance...*, s. 18.

²⁵ Por. S.K. Schmidt, *Reform in the Shadow of Community Law: Highly Regulated Economic Sectors*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 2, s. 157–173.

²⁶ Por. T.G. Grosse, *Instytucjonalne przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 7; T.G. Grosse, *Pierwsze miesiące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Szanse zwiększenia korzyści w odniesieniu do wybranych polityk gospodarczych w: Ocena pierwszych miesięcy członkostwa Polski w UE – fakty i mity*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2005.

Luka regulacyjna w połączeniu ze swobodą implementowania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie jest więc w niektórych obszarach istotnym czynnikiem zróżnicowania prawa w Europie, zwłaszcza między porządkami prawnymi obowiązującymi w poszczególnych krajach. Tworzy to warunki do rozwoju konkurencji między systemami prawnymi. Przejawem tej tendencji jest możliwość wyboru porządku prawnego przez podmioty prywatne między poszczególnymi krajami (rywalizacja horyzontalna) lub wyboru między normą krajową a europejską (rywalizacja wertykalna)²⁷. Zróżnicowanie prawa w Europie może być traktowane jako przykład słabości metody wspólnotowej, zwłaszcza w odniesieniu do jej funkcji harmonizującej reguły gry na wspólnym rynku. Stwarza jednak możliwości uelastycznienia działalności gospodarczej w Europie, w tym umożliwiającego dostosowanie się do lokalnych uwarunkowań lub trudności ekonomicznych. Dlatego w niektórych zakresach istnieje świadomie pozostawiona możliwość opcjonalnego wyboru reżimu europejskiego lub narodowego (np. w odniesieniu do prawa spółek). Warto jednak zauważyć, że zróżnicowanie prawa w Europie jest przede wszystkim korzystne dla dużych transeuropejskich korporacji, które mają realną możliwość wyboru siedziby i porządku prawnego, a także dysponują odpowiednimi środkami finansowymi, aby w razie potrzeby wykorzystywać różnice między reżimami prawnymi na drodze sądowniczej.

Inną konsekwencją zróżnicowania prawnego w Europie jest uruchomienie rywalizacji regulacyjnej między poszczególnymi krajami członkowskimi. Najczęściej wiąże się to z uatrakcyjnieniem warunków dla inwestorów zagranicznych i przyczynia się do liberalizacji niektórych przepisów krajowych. Wśród specjalistów panują jednak zróżnicowane opinie na temat zakresu i kierunku zmiany prawa w krajach członkowskich. Według jednych, jest to wyraźny trend liberalizacyjny, zwłaszcza odnoszący się do obciążeń fiskalnych i zobowiązań społecznych (np. praw pracowniczych), który oznacza tendencję równania do najniższego standardu obowiązującego na obszarze Unii (mechanizm *race to the bottom*)²⁸. W opinii innych badaczy²⁹, zakres liberalizacji regulacyjnej jest umiarkowany. Krajowe reżimy prawne cechuje bowiem duży poziom inercji. Ponadto podwyższona rywalizacja na wspólnym rynku prowadzi do wewnątrzsystemowej adaptacji (a nie bezrefleksyjnego obniżania standardów) przy

²⁷ W. Schön, *Playing different games? Regulatory competition in tax and company law compared*, „Common Market Law Review” 2005, Vol. 42, nr 2, s. 331–365.

²⁸ F.W. Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford 1999.

²⁹ C.M. Radaelli, *The Puzzle of Regulatory Competition*, „Journal of Public Policy” 2004, Vol. 24, nr 1, s. 1–23.

jednoczesnej próbie zachowania sterowności nad procesami gospodarczymi przez władze państwowe (także w wymiarze regulacyjnym). Zagrożone interesy krajowe wywierają również presję na władze polityczne w celu zachowania dotychczasowych praw. Dotyczy to zwłaszcza obszarów objętych zasadą wzajemnego rozpoznania, a więc takich, które w dużym stopniu są wyjęte poza harmonizujące prawo wspólnotowe. Jeśli jest to uzasadnione, wspomniane grupy społeczne wspierają próby wprowadzenia odpowiednich standardów do prawa unijnego. Przykładem tej tendencji są próby takiego kształtowania regulacji wspólnotowych, aby ogólnie wpływać na warunki konkurencyjności na wspólnym rynku. W obliczu skutków kryzysu gospodarczego (2008–2010) takie działania podejmowały m.in. najsilniejsze państwa w zakresie wzmocnienia koordynacji gospodarczej lub poprzez regulacje unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego.

OTWARTA METODA KOORDYNACJI

Otwarta metoda koordynacji (OMC – *Open Method of Co-ordination*) jest próbą szerszego przeniesienia metodyki zarządzania międzyrządowego do polityk gospodarczych i społecznych. W stosunku do metody wspólnotowej OMC miała być bardziej elastycznym sposobem rozwiązywania problemów lokalnych i zapewniać większą adekwatność polityk europejskich do miejscowych uwarunkowań społecznych i gospodarczych. Miała być również w większym stopniu zdecentralizowana i umożliwiać większą efektywność realizowania polityk unijnych.

Najbardziej znanym przykładem zastosowania OMC jest strategia lizbońska, która została zainicjowana na szczycie UE w 2000 r. Była ona zacerpnięta z elastycznego koordynowania polityk narodowych w obszarze europejskiej unii walutowej oraz Europejskiej Strategii Zatrudnienia, wprowadzonej traktatami z Maastricht i Amsterdamu. Bazuje na wspólnym ustanowieniu celów i warunków brzegowych implementacji danej polityki, pozostawiając swobodę jej realizowania państwom członkowskim. Jednocześnie metoda opiera się na cyklicznym monitorowaniu wdrażania danej polityki i raportach na ten temat przygotowywanych przez rządy krajowe i Komisję Europejską³⁰. Jej uzupeł-

³⁰ J. Mosher, *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, „ECSCA Review” 2000, Vol. 13, nr 3, s. 2–7. Również: L. Jesień, *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie” 2004, nr 1 (45); T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Studia Polityczne” 2005, Vol. 17.

nieniem jest wymiana doświadczeń między krajami członkowskimi, prowadzona m.in. poprzez wzajemne wizyty monitorujące (proces *peer review*)³¹. OMC zmierza do takiej zmiany i koordynacji krajowych polityk publicznych, aby były one zgodne z celami Unii i przynosiły nową jakość w skali europejskiej.

Zasadniczą cechą otwartej metody koordynacji jest odejście od jednolitego i wspólnego dla wszystkich krajów mechanizmu implementacji polityk, w tym odgórnie narzucanego regulacyjnego wdrażania szczegółowych rozwiązań. Zamiast tego preferowanym sposobem jest wymiana najlepszych doświadczeń i poszukiwanie krajowych sposobów implementowania polityk unijnych. Metoda jest więc przykładem zastosowania do praktyki UE zasady subsydiarności, zgodnie z którą poszczególne kompetencje publiczne powinny być realizowane na możliwie najniższym szczeblu administracyjnym. Metoda jest stosowana w wielu obszarach polityk unijnych, m.in. politykach ekonomicznych (podatkowej, monetarnej, energetycznej i telekomunikacyjnej), ochronie środowiska, badaniach i rozwoju technologicznym, polityce imigracyjnej, przeciwdziałania bezrobociu, zdrowotnej i innych wymiarach polityki społecznej, rozwoju transportu i polityce regionalnej. W zależności od obszaru politycznego jest widoczna różna precyzja wskaźników implementacji i monitorowania działań publicznych oraz zakres możliwych sankcji za niewłaściwe postępy wdrażania zobowiązań przyjętych przez kraje członkowskie (zwykle ograniczają się one do publicznego napiętnowania outsidera³²).

Otwarta metoda koordynacji korzysta ze stosowanych wcześniej technik „miękkiego” zarządzania w Unii. Przykładem takich działań są m.in.: porównywanie realizowania polityk europejskich w poszczególnych krajach (*peer*

³¹ Szerzej na ten temat: B.H. Casey, M. Gold, *Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another?* „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, nr 1, s. 23–43.

³² Najsilniejsze sankcje za nieprzestrzeganie zobowiązań w zakresie polityki makroekonomicznej grożą państwom członkowskim w przypadku polityki gospodarczej przyjmowanej w *Broad Economic Guidelines*, słabsze w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a najsłabsze w polityce innowacyjnej i koordynacji systemów emerytalnych, por. S. Borrás, B. Grave, *Concluding remarks: New method or just cheap talk?* „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 2, s. 329–336. Na temat zróżnicowania środków wspierających efektywność OMC, a więc również zwiększających poziom koordynacji między krajami członkowskimi: M. Citi, M. Rhodes, *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, „European Governance Papers” 2007, nr N-07-01, <http://www.connex-network.org/>.

review), wyznaczanie zakresów implementowanych zadań (*benchmarking*)³³. W odniesieniu do wcześniej stosowanych „miękkich” technik zarządzania otwarta metoda koordynacji ma wyraźne ukierunkowanie strategiczne (istotnym aspektem jest przygotowywanie długofalowych planów działań politycznych). Stara się łączyć wiele polityk (np. w strategii lizbońskiej), różne poziomy władz publicznych, w tym również współpracę horyzontalną między poszczególnymi administracjami narodowymi. Opiera się na cyklicznym porównywaniu wyników między różnymi krajami oraz wielostronnej wymianie informacji i doświadczeń³⁴.

Jak dowodzą specjaliści³⁵, otwarta metoda koordynacji pozwala zachować poszczególnym krajom znacznie większy zakres suwerennych decyzji, aniżeli metoda wspólnotowa. Podstawowym założeniem OMC jest bowiem dobrovolność uczestnictwa państw w działaniach objętych przez tę metodę, a także rezygnacja z wiążącego prawa, jako spoiwa tej metody. Otwarta metoda koordynacji pozwala więc państwom członkowskim zachować większy poziom kontroli nad inicjatywami europejskimi realizowanymi w ich krajach, a więc daje większe możliwości sterowności procesami gospodarczymi. Umożliwia także bardziej elastyczne dostosowanie polityk unijnych do uwarunkowań lokalnych. Nie zawsze jednak ten aspekt zarządzania jest w pełni stosowany w praktyce. Wiele zależy od kompetencji administracji rządowej i umiejętności wykorzystania tej metody dla celów polityk krajowych. W niektórych przypadkach elastyczność otwartej metody koordynacji i jej dopasowanie do lokalnych uwarunkowań jest pozorne, na przykład dlatego, że nie ma odpowiedniej współpracy między dyplomatami uzgadniającymi kierunki działań strategicznych na szczeblu unijnym a urzędnikami poszczególnych ministerstw realizujących polityki krajowe³⁶.

OMC jest szczególnie korzystna dla najbardziej aktywnych krajów członkowskich. Dzięki własnej inwencji w proces wypracowywania założeń danej polityki, jak również szybkiego wprowadzenia w życie własnych pomysłów kraje te mają duży wpływ na cele unijne i rozwiązania adoptowane w innych krajach

³³ M. Marcussen, *Multilateral surveillance and the OECD. Playing the idea-game*, [w:] K. Armingeon, M. Beyeler (red.), *OECD Surveillance and Welfare States in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2004.

³⁴ S. Borrás, K. Jacobsson, *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 2, s. 185–208.

³⁵ A. Schäfer, *A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 1, s. 70–88.

³⁶ Ibidem.

członkowskich. W ten sposób mogą współtworzyć najbardziej przez siebie preferowany wymiar polityk europejskich. Warto zauważyć, że pomimo tego, że zasadnicze decyzje podejmują państwa członkowskie, omawiana metoda pozostawia także pewną rolę dla Komisji Europejskiej. Definiuje wspólne cele (*collective goals*) dla poszczególnych działań, jest ich koordynatorem, a także odpowiada za cykliczne nadzorowanie wdrażania kolejnych etapów stosowania metody. Rola Komisji wzrasta zwłaszcza w stosunku do krajów biernych, które nie mają własnych pomysłów na wykorzystanie omawianej metody³⁷.

OMC jest także oceniana jako sposób powstrzymania ekspansji metody wspólnotowej i twardych regulacji europejskich, będących głównym mechanizmem rozwoju integracji europejskiej³⁸. Z tej perspektywy otwarta metoda koordynacji może być więc uznana jako próba odbudowania przez kraje członkowskie wpływu na kierunek dalszego rozwoju integracji europejskiej. Omawiana metoda jest także pojmowana jako rezultat kryzysu dotychczasowego zarządzania w Unii, wynik nadmiernych sprzeczności między interesami krajów członkowskich, trudności podejmowania decyzji oraz innych słabości metody wspólnotowej³⁹. Tylko nieliczni eksperci traktują OMC jako możliwość zainicjowania procesu legislacyjnego wiążących regulacji europejskich oraz sposób intensyfikowania współdziałania i deliberacji w Europie⁴⁰.

OMC jest uznawana za szybszy sposób podejmowania decyzji na szczeblu europejskim i uzgadniania polityk krajowych, zwłaszcza w obszarach wrażliwych politycznie lub związanych z silnymi różnicami interesów i instytucji między państwami członkowskimi⁴¹. Wśród największych problemów wymie-

³⁷ Por. S. Rosa, *The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law*, „European Law Journal” 2005, Vol. 11, nr 5, s. 618–640.

³⁸ Zob. D. Hodson, I. Maher, *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, „Journal of Common Market Studies” 2001, Vol. 39, nr 4, s. 563–591; P. Leisink, R. Hyman, *Introduction: The Dual Evolution of Europeanization and Varieties of Governance*, „European Journal of Industrial Relations” 2005, Vol. 11, nr 3, s. 277–286; A. Schäfer, *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making*, „European Integration online Papers” 2004, Vol. 6, nr 6, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html; A. Peters, I. Pagotto, *Soft Law as a New Modes of Governance: A Legal Perspective*, NewGov, CIT1-CT-2004-506392, 04/D11, 2006, <http://www.eu-newgov.org/>.

³⁹ A. Schäfer, *A new form of governance?...*

⁴⁰ D.M. Trubek, L.G. Trubek, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, „European Law Journal” 2005, Vol. 11, nr 3, s. 343–364.

⁴¹ A. Schäfer, *A new form of governance?...*

nia się jednak niski poziom efektywności⁴². Chodzi zwłaszcza o nieskuteczne egzekwowanie wspólnie określonych celów politycznych. Omawiana metoda niezbyt dobrze koordynuje polityki publiczne między państwami członkowskimi, a zwłaszcza nie ma odpowiednich mechanizmów egzekwowania przez instytucje unijne zobowiązań poszczególnych krajów. Rozbudza oczekiwania społeczne w związku z łatwiejszym przyjmowaniem wspólnych strategii we wrażliwych społecznie sprawach, ale nie zapewnia skutecznego zrealizowania obietnic w praktyce. Przykładem ilustrującym wszystkie wymienione wady jest nieskuteczność realizacji celów przez strategię lizbońską⁴³. Dlatego w kolejnych odsłonach tej strategii, a później w ramach przyjętej w 2010 r. strategii „Europa 2020” starano się uzupełnić mechanizm OMC przez inne metody zarządzania, przede wszystkim zaczerpnięte z metody wspólnotowej. Dotyczy to m.in. wzmocnionych regulacji w zakresie koordynacji zarządzania gospodarczego, pakietu energetyczno-klimatycznego oraz silniejszego powiązania celów strategii gospodarczej UE z unijnymi politykami redystrybucyjnymi. W ten sposób najpierw odnowiona strategia lizbońska (z 2005 r.), a później strategia „Europa 2020” w coraz większym stopniu były obszarem stosowania różnych metod zarządzania w odniesieniu do europejskiej gospodarki.

Podsumowując, należy uznać, że OMC nie likwiduje sprzeczności między krajami członkowskimi, a jedynie zdaje się je maskować pod ogólnymi strategiami politycznymi. W opinii ekspertów⁴⁴ omawiana metoda w niewielkim stopniu efektywnie realizuje wspólne europejskie cele, natomiast dobrze zabezpiecza interesy narodowe i kompetencje państw członkowskich. Staje się obszarem przenoszenia krajowych celów i instytucji gospodarczych do polityki europejskiej, co stwarza nadzieje na to, że z czasem staną się one standardami ogólnoeuropejskimi i prawnie wiążącymi. Problemem dyskutowanej metody jest brak wyraźnego przywództwa politycznego na szczeblu unijnym, które mogłoby przewycięzać te sprzeczności i zapewnić jej skuteczniejsze funkcjonowanie w praktyce⁴⁵. Dlatego coraz częściej OMC zostaje wzmocniona przez instrumenty regulacyjne lub redystrybucyjne metodyki wspólnotowej. Działania te są niejednokrotnie wypracowywane w gronie wiodących państw członkowskich, a następnie powierzane do realizacji np. Komisji Europejskiej.

⁴² J.A. Caporaso, J. Wittenbrinck, *The new modes of governance...*; S. Bulmer, S. Padgett, *Policy Transfer in the European Union...*

⁴³ Szerzej: T.G. Grosse, *Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 1(11), s. 5–23.

⁴⁴ A. Schäfer, *A new form of governance?...*

⁴⁵ P. Leisink, R. Hyman, *Introduction: The Dual Evolution of Europeanization...*

PODSUMOWANIE

Zachowanie strategicznej sterowności nad politykami publicznymi realizowanymi w Unii Europejskiej (zarówno na poziomie europejskim, jak i narodowym) wymaga jednolitej i silnej władzy politycznej na szczeblu unijnym. Tymczasem obecny system władz europejskich jest rozproszony i wielopoziomowy, bez wyraźnego podziału kompetencji oraz przywództwa politycznego; nieadekwatny do aktualnej wielkości Unii i zakresu jej polityk publicznych⁴⁶. W niewystarczającym stopniu instytucje unijne pełnią wobec siebie funkcje kontrolne. Zamiast tego jest widoczna rywalizacja kompetencyjna, co wynika z otwartej debaty ustrojowej w Unii i wielu niekiedy sprzecznych koncepcji dotyczących przyszłości integracji europejskiej. Metody zarządzania są przedmiotem tej rywalizacji. Różne interesy społeczne i polityczne preferują niejednokrotnie odmienne sposoby zarządzania, co wynika z innych oczekiwań dotyczących reform instytucjonalnych i docelowego modelu integracyjnego⁴⁷. Przykładowo, zwolennicy Europy federalnej wspierają metodę wspólnotową, natomiast obrońcy modelu międzyrządowego – różnorodne formy współdziałania między państwami członkowskimi, np. otwartą metodę koordynacji lub pogłębioną współpracę rządów w wybranych dziedzinach integracji.

Brak jednoznacznego wyboru docelowego ustroju politycznego Unii, a także intensywność rywalizacji między odmiennymi interesami utrudniają zarządzanie w Unii. Spowalniają także procesy decyzyjne, „rozwadniają” merytoryczną zawartość strategicznych polityk, utrudniają koordynację polityk unijnych z krajowymi i harmonizowanie systemów regulacyjnych w Europie. Trudności zarządzania pogłębia słabość unijnego budżetu i ograniczone możliwości uzupełniania polityk regulacyjnych o programy redystrybucyjne. Wspomniane trudności prowadzą do wprowadzania nowych technik zarządzania, które niekiedy uzupełniają metodę wspólnotową, ale również mogą być stosowane jako alternatywny sposób zarządzania politykami publicznymi.

Słabość *legitymizacji demokratycznej* w Unii dodatkowo osłabia możliwości skutecznego zarządzania przez instytucje unijne. Jak się wydaje, odpowiednio silna legitymizacja polityczna jest warunkiem zapewnienia strategicznej sterowności w Unii Europejskiej⁴⁸. Dlatego w Unii nie ma wyraźnie wyodrębnionej władzy wykonawczej, która dysponując odpowiednim mandatem

⁴⁶ J.P. Olsen, *Unity, Diversity and Democratic Institutions: Lessons from the European Union*, „The Journal of Political Philosophy” 2004, Vol. 12, nr 4, s. 461–495.

⁴⁷ Szerzej: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, op. cit..

⁴⁸ T.G. Grosse, *Modele integracji europejskiej wobec dylematów reformy Unii Europejskiej*, „Polska w Europie” 2007, nr 1 (50), s. 29–68.

politycznym mogłaby skutecznie „przecinać” spory między interesami państw członkowskich i grup nacisku, a także w klarowny sposób identyfikować się z interesem całej wspólnoty.

Porównując ze sobą wcześniej omówione metody zarządzania, należy stwierdzić, że żadna nie daje gwarancji sprawnej interwencji w sytuacjach kryzysowych, co wynika przede wszystkim ze słabości centrum politycznego. Jednym z podstawowych problemów zarządzania politykami europejskimi są trudności podejmowania decyzji oraz problemy związane z ich realizacją w praktyce. Trudności te wynikają z różnorodności i rywalizacji interesów społecznych reprezentowanych na szczeblu unijnym. Według ekspertów⁴⁹, najtrudniej podejmować decyzje według metody wspólnotowej. Przejawem tego jest m.in. długotrwałość procesów decyzyjnych oraz skomplikowanie negocjacji dotyczących zawartości merytorycznej danej polityki (regulacji), co obniża możliwości efektywnego rozwiązywania problemów. Jednocześnie metoda wspólnotowa jest uznawana za najbardziej efektywny instrument realizowania przyjętych uzgodnień w praktyce. Dla odmiany „miękkie” metody zarządzania, np. otwarta metoda koordynacji, dają znacznie większe możliwości sprawnego podejmowania wspólnych decyzji politycznych, ale znacznie słabiej są one egzekwowane w praktyce⁵⁰. Zarządzanie w UE ma więc istotne problemy z jednoczesnym połączeniem wysokiej efektywności uzgadniania decyzji z ich późniejszym równie sprawnym implementowaniem.

Unia Europejska wydaje się dość dobrze przygotowywać długofalowe strategie polityczne, takie jak np. strategia lizbońska (i późniejsza strategia „Europa 2020”) lub Europejska Strategia Zatrudnienia. Przy bliższej analizie tych dokumentów widać jednak w wielu przypadkach ich ogólnikowość, rozproszenie na zbyt wiele celów, wewnętrzną niekonsekwencję lub nawet sprzeczność przyjętych priorytetów⁵¹. Zawodzi koordynacja podejmowanych

⁴⁹ Ch. Knill, A. Lenschow, *Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation*, „European Integration online Papers” 2003, Vol. 7, nr 1, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html.

⁵⁰ Ch. Knill, A. Lenschow, *Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 2005, Vol. 43, nr 3, s. 583–606.

⁵¹ Por. T.G. Grosse, *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” 2005, nr 34. Także: *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004; A. Dierx, F. Ilzkovitz, *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, [w:] S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru (red.), *Competitiveness and Growth in Europe*, INFER Advances in Economic Research, Vol. 1, Cheltenham: Edward Elgar 2006, s. 15–46; T.G. Grosse, *Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”*, 2010.

polityk między poszczególnymi krajami. Brakuje klarownej odpowiedzialności politycznej za implementowanie strategii zarówno w Unii, jak i po stronie państw członkowskich. Duża część spośród tych dokumentów dość dobrze identyfikuje problemy strategiczne, ale nie potrafi ich rozpisać na cele operacyjne⁵² lub w niewłaściwy sposób pozwala odróżnić cele istotne dla całej Wspólnoty od celów w istocie partykularnych, np. związanych z wąską grupą interesów. Jest to uwarunkowane słabą zdolnością rozróżniania między interesami całej Unii a interesami grupowymi (w tym również poszczególnych krajów członkowskich), a także trudnością wartościowania tych interesów między sobą i rozstrzygnięcia sporów między nimi.

Kryzys gospodarczy (2008–2010) wyostrzył problemy niewłaściwej sterowności nad gospodarką w Unii Europejskiej. Jest to pochodna sprzeczności interesów i nadmiernego zróżnicowania instytucji gospodarczych między państwami członkowskimi. Wspomniane zróżnicowania pogłębiły się w wyniku wschodniego poszerzenia Unii (2004–2007). Metody zarządzania stosowane obecnie w Unii nie dają gwarancji na skuteczne sterowanie procesami gospodarczymi w tych warunkach. Jak wspomniano, brakuje również przywództwa politycznego i odpowiednio silnej władzy wykonawczej w UE. Dodatkowo w okresie kryzysu osłabło przywództwo instytucji technokratycznych w Europie i znaczenie metody wspólnotowej. W tej sytuacji trudności gospodarcze zmusiły rządy największych państw do przejęcia inicjatywy politycznej. Dążą one do odzyskania kontroli nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium, a także do zwiększenia wpływu na zarządzanie gospodarcze w UE. W warunkach integracji europejskiej trudno bowiem sterować rozwojem własnej gospodarki bez odpowiedniej kontroli nad polityką unijną. W rezultacie wzmocniło to rolę współpracy międzyrządowej, zwłaszcza w kręgu największych państw członkowskich. Sposobem odzyskania wpływu politycznego na integrację europejską jest także ograniczenie roli unijnych instytucji technokratycznych (przede wszystkim KE), a także ograniczenie kręgu państw uczestniczących w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących zarządzania gospodarczego. Przykładem tego zjawiska jest pogłębienie współdziałania w gronie państw strefy euro (m.in. poprzez organizację nieformalnych szczytów przywódców). W ten sposób łatwiej jest wiodącym państwom uzgodnić nowe mechanizmy koordynacji gospodarczej lub instrumenty antykryzysowe, które w części obowiązują także państwa nie uczestniczące w unii walutowej. Prowadzi to do wzmocnienia ośrodka władzy w Unii Europejskiej skupionego wokół największych państw członkowskich, a także

⁵² J. Pisani-Ferry, A. Sapir, *Last exit to Lisbon*, Brussels: Institute BRUEGEL 2006.

rosnącej asymetrii wpływów politycznych w Unii między krajami centralnymi i peryferyjnymi.

Co jednak ważniejsze, kryzys obnażył słabość obozu zwolenników federacji europejskiej, a także dwuznaczność deklaracji wspierających rozwój mechanizmów wspólnotowych. Zamiast tego uwidocznił dążenie poszczególnych państw członkowskich do wykorzystywania instrumentów europejskich przede wszystkim do realizacji własnych celów narodowych. Kryzys pokazał, że działania integracyjne wielu krajów oraz stosowane przez nie metody zarządzania gospodarczego w UE służą w mniejszym stopniu budowaniu Wspólnoty lub realizacji ogólnoeuropejskich celów. Bardziej natomiast mają wzmacniać korzyści dla poszczególnych gospodarek narodowych, w tym poprzez podniesienie ich pozycji konkurencyjnej na wspólnym rynku i na rynkach globalnych⁵³.

Konsekwencją kryzysu gospodarczego jest wzrost rywalizacji politycznej i ekonomicznej między państwami członkowskimi. Jak wspomniano, niektóre rządy intensywnie angażują się w procesy kształtowania polityk i regulacji europejskich, aby w jak największym stopniu wzmacniały ich pozycję konkurencyjną na wspólnym rynku. Ponadto dbają o zachowanie wewnętrznej racjonalności działania narodowych systemów kapitalistycznych, a także starają się przenieść krajowe wzorce instytucjonalne do polityk unijnych. W ten sposób wspierają krajowe interesy gospodarcze i społeczne, a także dążą do wykorzystania regulacji i polityk unijnych dla stymulowania wzrostu i zatrudnienia we własnych krajach. Elementem współzawodnictwa między państwami członkowskimi jest „oddolna” rywalizacja regulacyjna, która zmierza do stworzenia jak najbardziej zachęcających warunków dla zagranicznych inwestorów. Stosowane są także różnorodne formy ochrony krajowych instytucji lub interesów gospodarczych i społecznych przed presją instytucjonalną ze strony europeizacji.

Coraz bardziej są widoczne próby sięgania po instrumenty metody wspólnotowej, które służą podwyższaniu konkurencyjności własnej gospodarki w stosunku do pozycji innych państw członkowskich na wspólnym rynku. Przykładem tej tendencji są niektóre propozycje dotyczące wzmocnienia koordynacji gospodarczej w UE, jak również przepisy pakietu energetyczno-klimatycznego. Państwa członkowskie wykorzystują metody współpracy międzyrządowej, w tym również otwartą metodę koordynacji, do inicjowania

⁵³ Por. koncepcję integracji europejskiej, jako wsparcia dla państw członkowskich w dobie globalizacji: A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge; 2 edition, London 2000.

celów politycznych. Są one następnie powierzane do realizacji instytucjom europejskim, a także wzmocnione przez instrumenty regulacyjne lub redystrybucyjne metody wspólnotowej. Przykładem takiego podejścia jest hybrydowa konstrukcja strategii „Europa 2020”, która będzie realizowana zarówno poprzez OMC, jak i instrumenty wspólnotowe.

Jednym z podstawowych dylematów zarządzania w Unii Europejskiej jest utrzymanie odpowiedniej równowagi między koniecznością zachowania spójności politycznej (i harmonizacji regulacyjnej) a potrzebą autonomii wewnętrznej poszczególnych państw (i elastycznością rozwiązywania problemów lokalnych)⁵⁴. Dylemat ten jest szczególnie dobrze widoczny po ostatnim poszerzeniu Unii (2004–2007) i wzroście zróżnicowań wewnętrznych, uwypuklających podział na obszary centralne i peryferyjne. Zróżnicowanie typów zarządzania w Unii jest do pewnego stopnia odpowiedzią na ten dylemat. Metoda wspólnotowa wzmocnia tendencję do harmonizowania, a słabości i luki w tej metodzie ograniczają spójność polityk i regulacji w UE. „Miękkie” sposoby zarządzania, zwłaszcza otwarta metoda koordynacji, są natomiast związane z potrzebą decentralizacji i oddolnego kształtowania polityk publicznych⁵⁵.

Z punktu widzenia peryferiów UE kluczowe znaczenie ma to, czy instrumenty europejskie będą odpowiednio adresowane wobec ich potrzeb rozwojowych, czy też staną się źródłem korzyści przede wszystkim dla zewnętrznych podmiotów gospodarczych. Należy bowiem pamiętać, że działania UE, w tym również te kierowane przede wszystkim do państw peryferyjnych, są wynikiem negocjacji instytucji wspólnotowych i 27 państw członkowskich. Są więc wypadkową różnych interesów gospodarczych i celów politycznych. Przy czym to państwa centralne, a nie peryferyjne mają największy udział w wypracowywaniu decyzji politycznych w UE.

Jest to także związane z adekwatnością transferowanych instytucji zewnętrznych do lokalnych uwarunkowań, co określono terminem *adekwatności instytucjonalnej*⁵⁶. Dotyczy to zgodności zewnętrznych instytucji z wewnętrzną racjonalnością krajowego systemu gospodarczego. System ten stwarza ramy korzyści i kosztów dla krajowych przedsiębiorstw i konsumentów, w tym również struktury możliwości (*opportunity structures*), od której

⁵⁴ J.P. Olsen, *Unity, Diversity and Democratic Institutions...*; S.S. Andersen, N. Sitter, *Differentiated Integration: What is it and How Much Can the EU Accommodate?* European Integration 2006, Vol. 28, nr 4, s. 313–330.

⁵⁵ Por. Ch. Knill, A. Lenschow, *Compliance, Competition and Communication...*

⁵⁶ T.G. Grosse, *Instytucjonalne przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 7.

w dużej mierze zależą przewagi konkurencyjne danego państwa na wspólnym rynku.

Przykładem stosunkowo słabej *adekwatności instytucjonalnej* polityk europejskich do uwarunkowań lokalnych jest sytuacja nowych krajów członkowskich. Integracja europejska oznaczała dla nich ogromny transfer zewnętrznych instytucji. Jednocześnie były one w niewielkim stopniu dopasowane do miejscowych uwarunkowań, co potęgowało kilka powiązanych ze sobą zjawisk. Było to związane przede wszystkim z dominacją siłowego i hierarchicznego transferu instytucjonalnego, opierającego się na przyjęciu przez te państwa w całości dorobku prawnego wspólnot europejskich (*acquis communautaire*). Ponadto wynikało z asymetryczności procesu akcesyjnego⁵⁷, tj. konieczności przyjęcia warunków członkostwa przy niewielkich możliwościach negocjacyjnych⁵⁸. Kolejnym czynnikiem była specyficzna strategia polityczna nowych krajów członkowskich wobec integracji europejskiej. Najważniejsze dla nich było osiągnięcie celów geopolitycznych, a więc przede wszystkim związanych z osiągnięciem członkostwa w Unii Europejskiej. Dużo mniejsze znaczenie miało negocjowanie szczegółowych warunków gospodarczych i społecznych, a więc również dostosowywanie polityk i prawa europejskiego do uwarunkowań krajowych. Dodatkowo problemy *adekwatności instytucjonalnej* potęgowało połączenie dwóch radykalnych procesów transformacyjnych, tj. zmiany ustroju socjalistycznego z akcesją do UE. Bardzo szybkie było tempo wprowadzanych zmian. Ponadto zauważalne były niewystarczające kompetencje elit politycznych i urzędniczych do właściwego adoptowania zewnętrznych

⁵⁷ Por. na temat asymetryczności pozycji i warunków negocjacyjnych między nowymi krajami członkowskimi a Unią: A. Wiener, *Finality vs. enlargement: constitutive practices and opposing rationales in the reconstruction of Europe*, [w:] J.H.H. Weiler, M. Wind (red.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 157–201; F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research*, „Journal of European Public Policy” 2002, Vol. 9, nr 4, s. 500–528; A. Scott, *The political economy of enlargement*, [w:] F. Cameron (red.), *The Future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London – New York 2004, s. 80–97; A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, Vol. 31, nr 4, s. 473–524.

⁵⁸ F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Conclusion: The Impact of the EU on the Accession Countries*, [w:] F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2005, s. 215–217; F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Candidate Countries and Conditionality*, [w:] P. Graziano, M.P. Vink (red.), *Europeanization. New Research Agendas*, Haundmills, Basingstoke, New York: Palgrave, MacMillan Press 2007, s. 88–101.

instytucji do uwarunkowań krajowych. Wiązała się z tym tendencja do imitacyjnego importu zewnętrznych doświadczeń, często przede wszystkim w celu podwyższenia akceptacji u partnerów zagranicznych.

Problemy słabego dostosowania polityk europejskich do uwarunkowań lokalnych w nowych krajach członkowskich są więc w dużym stopniu związane z oparciem procesu integracyjnego głównie na implementacji prawa europejskiego. Do tych celów wykorzystano więc przede wszystkim metodę wspólnotową (choć faktycznie bez etapu wypracowywania i negocjowania regulacji prawnych). Zastosowanie tej metody zwiększało szybkość i skalę implementowania prawa i polityk europejskich, a jednocześnie osłabiało możliwości elastycznego dostosowania tych instrumentów do uwarunkowań lokalnych.

Stopniowo nowe kraje członkowskie włączają się w polityki, w których stosuje się „miękkie” metody zarządzania. Jednak – jak pokazują badania⁵⁹ – stosowanie otwartej metody koordynacji w przypadku tych państw jest związane z dużo większymi kompetencjami KE i większym zakresem hierarchicznego sterowania, zwłaszcza na etapie programowania polityk publicznych. Komisja zdaje się „wyręczać” władze krajowe w zadaniach planistycznych, a także narzuca cele merytoryczne, wskaźniki, terminy i instrumenty realizacyjne – niekiedy nieadekwatne do lokalnych uwarunkowań. Jest to również związane z brakiem doświadczenia i aktywności krajowej administracji oraz przyzwyczajeniem do bezrefleksyjnego przyjmowania wytycznych europejskich.

Przedstawione przykłady wskazują na to, że obecnie stosowane metody zarządzania mają ograniczone możliwości dopasowania polityk europejskich do uwarunkowań lokalnych w krajach peryferyjnych⁶⁰. Metody zarządzania pozwalają na duży zakres transferu instytucjonalnego do tych krajów. W znacznie słabszy sposób uzgadniają polityki unijne z celami krajowymi oraz umożliwiają zwiększenie efektywności rozwiązywania lokalnych problemów przy wykorzystaniu instrumentów europejskich. W dużym stopniu jest to związane z brakiem odpowiednich kompetencji i aktywności po stronie administracji krajów peryferyjnych. Wynika również z asymetrii władzy w unijnych procesach decyzyjnych na korzyść państw centralnych.

Państwa peryferyjne z Europy Środkowej mają więc zbyt słabą pozycję polityczną w UE, a także zbyt niskie kompetencje polityczne i administracyjne, aby skutecznie wpływać na metody zarządzania gospodarczego w UE.

⁵⁹ Szerzej na ten temat: S. Rosa, *The Open Method of Coordination...*

⁶⁰ Por. również omówienie przykładów europejskiej polityki innowacyjnej i polityki spójności w: T.G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz europejskie doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Może to skutkować brakiem *adekwatności instytucjonalnej*, a więc pogorszeniem możliwości rozwoju gospodarczego tych państw w warunkach integracji europejskiej. Wspomniane zjawisko pogłębia się pod wpływem kryzysu gospodarczego w Europie. Rola polityczna peryferii maleje. Przykładem jest wzmocniona współpraca polityczna w gronie unii walutowej, która faktycznie marginalizuje znaczenie wielu krajów Europy Środkowej nie należących do unii walutowej. Ale maleje także znaczenie państw peryferyjnych strefy euro, przede wszystkim ze względu na ich przedłużające się kłopoty gospodarcze i fiskalne. Dodatkowym utrudnieniem dla nowych państw członkowskich jest to, że w wyniku kryzysu wspólnej waluty podstawowym wyzwaniem gospodarczym dla Europy są obecnie problemy peryferiów południowej Europy (grupy PIGS: Portugal, Ireland, Greece, Spain). Spychają one na drugi plan wyzwania modernizacyjne i kłopoty gospodarcze Europy Środkowej. Może się to niekorzystnie odbić na politykach redystrybucyjnych UE kierowanych wobec tego obszaru, zwłaszcza w nowym okresie budżetowym po roku 2013⁶¹.

BIBLIOGRAFIA

- Alber J., *The European Social Model and the United States*, „European Union Politics” 2006, Vol. 7, nr 3.
- Alesina A., Angeloni I., Schuknecht L., *What does the European Union do?* „Public Choice” 2005, Vol. 123, nr 3–4.
- Amable B., *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.
- Andersen S.S., Sitter N., *Differentiated Integration: What is it and How Much Can the EU Accommodate?* „European Integration” 2006, Vol. 28, nr 4.
- Borrás S., Grave B., *Concluding remarks: New method or just cheap talk?* „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 2.
- Borrás S., Jacobsson K., *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 2.
- Börzel T.A., *European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48, nr 2.
- Börzel T.A., Risse T., *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*, [w:] K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond (red.), *Handbook of European Union Politics*, Sage, London 2007.

⁶¹ Szerzej: T.G. Grosse, *Kierunki zmian w polityce spójności UE. Analiza wybranych nurtów dyskusji prowadzonej w latach 2008–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 4(42), s. 60–82.

- Bulmer S., Padgett S., *Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective*, „British Journal of Political Science” 2005, Vol. 35, nr 1.
- Callaghan H., Höpner M., *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, „Comparative European Politics” 2005, nr 3.
- Caporaso J.A., Wittenbrinck J., *The new modes of governance and political authority in Europe*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 4.
- Citi M., Rhodes M., *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, „European Governance Papers” 2007, nr N-07-01, <http://www.connex-network.org/>.
- Dierx A., Ilzkovitz F., *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, [w:] S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru (red.), *Competitiveness and Growth in Europe*, INFER Advances in Economic Research, Vol. 1, Cheltenham: Edward Elgar 2006.
- Eberlein B., Grande E., *Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state*, „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, nr 1.
- European Governance, A White paper*, Commission of the European Communities, COM(2001) 428(final), Brussels, 25.7.2001.
- Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004.
- Grosse T.G., *Instytucjonalne przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 7.
- Grosse T.G., *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej i w Polsce*, Studia Polityczne 2005, Vol. 17.
- Grosse T.G., *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” 2005, nr 34.
- Grosse T.G., *Pierwsze miesiące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Szanse zwiększenia korzyści w odniesieniu do wybranych polityk gospodarczych*, [w:] *Ocena pierwszych miesięcy członkostwa Polski w UE – fakty i mity*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2005.
- Grosse T.G., *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz europejskie doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Grosse T.G., *Modele integracji europejskiej wobec dylematów reformy Unii Europejskiej*, „Polska w Europie” 2007, nr 1 (50).
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

- Grosse T.G., *Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 1 (11).
- Grosse T.G., *Kierunki zmian w polityce spójności UE. Analiza wybranych nurtów dyskusji prowadzonej w latach 2008–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 4 (42).
- Grosse T.G., Hardt Ł., *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2010.
- Hall P., Soskice D. (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford – New York: 2001.
- Hodson D., Maher I., *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, „Journal of Common Market Studies” 2001, Vol. 39, nr 4.
- Höpner M., Schäfer A., *A New Phase of European Integration. Organized Capitalism In Post-Ricardian Europe*, MPIfG Discussion Paper 07/04, 2007.
- Jesień L., *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie” 2004, nr 1 (45).
- Jones E., *Idiosyncrasy and integration: suggestions from comparative political economy*, „Journal of European Public Policy” 2003, Vol. 10, nr 1.
- Knill C., *European policies: the impact of national administrative traditions*, „Journal of Public Policy” 1998, Vol. 18, nr 4.
- Knill Ch., Lenschow A., *Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation*, „European Integration online Papers” 2003, Vol. 7, nr 1, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html.
- Knill Ch., Lenschow A., *Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 2005, Vol. 43, nr 3.
- Leisink P., Hyman R., *Introduction: The Dual Evolution of Europeanization and Varieties of Governance*, „European Journal of Industrial Relations” 2005, Vol. 11, nr 3.
- Marcussen M., *Multilateral surveillance and the OECD. Playing the idea-game*, [w:] K. Armingeon, M. Beyeler (red.), *OECD Surveillance and Welfare States in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2004.
- Milward A., *The European Rescue of the Nation State*, Routledge; 2 edition, London 2000.
- Moravcsik A., *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, Vol. 31, nr 4.

- Mosher J., *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, „ECSA Review” 2000, Vol. 13, nr 3.
- Nicolaïdis K., Schmidt S.K., *Mutual recognition ‘on trial’: the long road to services liberalization*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5.
- Olsen J.P., *Unity, Diversity and Democratic Institutions: Lessons from the European Union*, „The Journal of Political Philosophy” 2004, Vol. 12, nr 4.
- Pelkmans J., *Mutual recognition in goods. On promises and disillusion*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5.
- Peters A., Pagotto I., *Soft Law as a New Modes of Governance: A Legal Perspective*, NewGov, CIT1-CT-2004-506392, 04/D11, 2006, <http://www.eu-newgov.org/>.
- Pisani-Ferry J., Sapir A., *Last exit to Lisbon*, Institute BRUEGEL, Brussels 2006.
- Pollack M.A., *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, nr. 3.
- Radaelli C.M., *The Puzzle of Regulatory Competition*, „Journal of Public Policy” 2004, Vol. 24, nr 1.
- Risse T., *Let’s argue! Communicative action and world politics*, „International Organization” 2000, Vol. 54.
- Rosa S., *The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law*, „European Law Journal” 2005, Vol. 11, nr 5.
- Schäfer A., *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making*, „European Integration online Papers” 2004, Vol. 6, nr 6, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html.
- Schäfer A., *A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 1.
- Scharpf F.W., *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, [w:] G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter, W. Streeck (red.), *Governance in the European Union*, SAGE Publications, London 1996.
- Scharpf F.W., *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford 1999.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., *Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research*, „Journal of European Public Policy” 2002, Vol. 9, nr 4.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., *Conclusion: The Impact of the EU on the Accession Countries*, [w:] F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), *The*

- Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2005.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., *Candidate Countries and Conditionality*, [w:] P. Graziano, M.P. Vink (red.), *Europeanization. New Research Agendas*, Haundmills, Basingstoke, New York: Palgrave, MacMillan Press 2007.
- Schmidt S.K., *Reform in the Shadow of Community Law: Highly Regulated Economic Sectors*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 2.
- Schmidt S.K., *Mutual recognition as a new mode of governance*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5.
- Schön W., *Playing different games? Regulatory competition in tax and company law compared*, „Common Market Law Review” 2005, Vol. 42, nr 2.
- Scott A., *The political economy of enlargement*, [w:] F. Cameron (red.), *The Future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London – New York 2004.
- Sedelmeier U., *Europeanisation in new member and candidate states*, Living Reviews in European Governance 2006, lreg-2006-3, <http://european-governance.livingreviews.org>.
- Smith M.P., *Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 3.
- Thomson R., Hosli M., *Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2.
- Trubek D.M., Trubek L.G., *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, „European Law Journal” 2005, Vol. 11, nr 3.
- Wiener A., *Finality vs. enlargement: constitutive practices and opposing rationales in the reconstruction of Europe*, [w:] J.H.H. Weiler, M. Wind (red.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych mechanizmów zarządzania gospodarką w Unii Europejskiej (UE), jak również prześledzenie głównych tendencji w tym zakresie dokonujących się pod wpływem kryzysu gospodarczego (2008–2010). W szczególności skupiono się na kwestii skuteczności zarządzania w UE. Ponadto przedstawiono skutki inicjowanych zmian dla krajów peryferyjnych, które znajdują się w środkowo-wschodniej części kontynentu.

SUMMARY

The article aims to present selected mechanisms of economy management in the European Union as well as to examine major tendencies taking place under the influence of the economic crisis (2008–2010). The author concentrates especially on the issue of effectiveness of management in the EU. Moreover, he presents the consequences of changes initiated for the peripheral countries, i.e. those which are in the Central and Eastern Europe.