

Marta Witkowska

Instytut Europeistyki, WDiNP, Uniwersytet Warszawski

Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu neo-neofunkcjonalizmu

Wstęp

Przedmiotem artykułu jest synteza wyników osiągniętych w jednotematycznym cyklu publikacji dotyczących mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Mianem mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej (UE) autorka określa całokształt zasad, procedur wraz z praktyką procesów podejmowania decyzji w UE ze szczególnym uwzględnieniem udziału podmiotów niepaństwowych i poza-instytucjonalnych. Celem artykułu jest prezentacja funkcjonowania mechanizmów podejmowania decyzji w UE w oparciu o analizę faz procesu decyzyjnego. Zabieg wyróżniania faz procesu decyzyjnego, zgodnie z koncepcją autorki, prowadzi do zdefiniowania czynników wpływających na skuteczność przyjmowanych rozstrzygnięć, sprzyjających osiągnięciu celów UE.

Głównym problemem badawczym artykułu jest określenie wpływu relacji i występujących zależności pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w mechanizmach podejmowania decyzji w UE na przyjmowane rozstrzygnięcia, a zwłaszcza charakter tych relacji i zachodzących w tym procesie interakcji. Z tego powodu w badaniu autorka nie ograniczyła się wyłącznie do statycznej analizy reguł postępowania – rozpatrywania zasad i norm wyznaczających krąg uczestniczących podmiotów wraz z zakresem ich uprawnień, wymogów formalnych wyznaczających rodzaj rozstrzygnięcia oraz ograniczeń czasowych i proceduralnych. Rozwiązanie poszukiwane było przede wszystkim

w aspektach dynamicznych badanych mechanizmów. Analizie poddana została praktyka współdziałania zaangażowanych podmiotów wraz z występującymi zjawiskami i procesami oraz tworzenie się wzajemnych interakcji.

Podjęciem teoretycznym, które akceptuje współdziałanie podmiotów niepaństwowych w procesie kształtowania i realizacji celów UE oraz które dokonuje aktualizacji dotychczasowych ustaleń w sposób bardziej adekwatny do obecnego stadium integracji europejskiej, a tym samym wspomaga osiągnięcie zamierzonego celu artykułu, jest neo-neofunkcjonalizm. Teoria ta wyjaśnia rolę powiązań sieciowych oraz procesów transnarodowych w tworzeniu i realizacji polityki w UE. Wspomniane założenia teoretyczne paradygmatu neo-neofunkcjonalizmu korespondują z postawionym w artykule problemem badawczym.

Realizacja wyznaczonych zamierzeń naukowych zostanie dokonana poprzez, w stopniu niezbędnym do prowadzenia wnioskowania, uzasadnienie wyboru podstawy teoretycznej i scharakteryzowanie zaadaptowanego na potrzeby badania dostępnego instrumentarium metodologicznego. Następnie wyjaśnieniom zostanie poddana koncepcja mechanizmów podejmowania decyzji z uwzględnieniem faz procesu decyzyjnego. Jest to efekt przeprowadzonej analizy krytycznej podejść teoretycznych, siły ich wyjaśniania, wyników prezentowanych w dostępnych opracowaniach oraz przyjęcie neo-neofunkcjonalnej wizji rozwoju procesów integracji europejskiej, które stanowią podstawę do zaprezentowania nowej koncepcji zastosowania analizy decyzyjnej. Dzięki niej został wygenerowany nowy kierunek w wyjaśnianiu istoty, przyczyn oraz prawidłowości występujących w złożonych i dynamicznie ewoluujących mechanizmach podejmowania decyzji w Unii Europejskiej.

Przedstawione problemy, założenia metodologiczne i efekty badania krystalizowały się w okresie ponad dziesięciu lat. Odrębne poszukiwania dotyczyły doboru odpowiedniej teorii wyjaśniającej, związanych z nią metod i podejść badawczych. Niniejszy artykuł stanowi część jednotematycznego cyklu publikacji i ma charakter syntezy efekty osiągnięte w dotychczasowych badaniach.

Poszukiwanie determinantów skuteczności podejmowanych rozstrzygnięć w UE oraz sprawności mechanizmów podejmowania decyzji zostało dokonane w trzech wymiarach: przedmiotowym, podmiotowym oraz aksjologicznym. Prezentacja wyników poszukiwania rozwiązań tego problemu w przytoczonych wymiarach została dokonana we wcześniejszych publikacjach autorki.

W wymiarze przedmiotowym rozwój mechanizmów podejmowania decyzji w UE oznacza przekazywanie uprawnień decyzyjnych na instytucje UE w nowych obszarach polityki. Poszukiwano głównie odpowiedzi na pytania dotyczące pozycji państw

członkowskich w mechanizmach podejmowania decyzji w różnych politykach realizowanych na poziomie Unii – czy ulega ona zmianie, czy można określić determinanty takich zmian oraz określić konsekwencje zachodzących procesów.

Drugą kwestią jest rozwój mechanizmów podejmowania decyzji w UE w wymiarze podmiotowym. Opisany został kierunek zmian dokonujących się w pierwotnie skonstruowanym modelu podejmowania decyzji w UE. Zmiany te polegają na włączaniu nowych podmiotów lub modyfikację uprawnień podmiotów już uczestniczących w tych procesach. Zakres ten obejmuje badanie form angażowania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, partii politycznych oraz przedstawicieli władzy regionalnej i lokalnej w ramach europejskiej przestrzeni publicznej w mechanizmy podejmowania decyzji na różnych poziomach decydowania w UE. Niezbędne było również określenie sposobu formułowania strategii działań podmiotów uczestniczących w tych procesach i metod jej realizacji.

Ostatni z wymiarów, aksjologiczny, dotyczy sposobu zwiększania legitymacji demokratycznej i przejrzystości mechanizmów podejmowania decyzji w UE oraz ogólnie wpływu na europejskie procesy decyzyjne promowanych idei demokracji.

Uzyskano wyniki wskazujące na interweniujący charakter wymiaru przedmiotowego w stosunku do rozwoju w wymiarze podmiotowym. Stwierdzono ponadto wysoką korelację wymiaru podmiotowego z aksjologicznym oraz ich bezpośredni wpływ na skuteczność przyjmowanych rozstrzygnięć. Szczegółowy opis zakresu tego wpływu można uzyskać poprzez określenie mechanizmów podejmowania decyzji w ujęciu faz procesów decyzyjnych. Konstrukcja ta pozwala na zdefiniowanie możliwości interwencji i modyfikacji polityk oraz działań realizujących cele UE.

Jednotematyczny cykl analiz jest rozciągnięty w czasie i obejmuje wnioski formułowane na przestrzeni ostatnich kilku lat. Wyniki prezentują stopniowe zmiany i rozwój, zachodzące w mechanizmach podejmowania decyzji w UE. Taką konstrukcją badania, w której analizie poddawano mniejsze wycinki badanej rzeczywistości, stosując do nich właściwie dobrane teorie i metody badawcze, należy postrzegać jako walor prezentowanych dokonań. Uzyskane wyniki oddają rzeczywistą dynamikę badanych rozwiązań i zjawisk. Ponadto zawierają efekty uzyskiwane przy zastosowaniu wybranych paradygmatów teoretycznych, dobranych pod kątem ich adekwatności do stanu rozwoju procesów integracji europejskiej, w tym zwłaszcza do zmieniających się rozwiązań formalnych przyjmowanych w ramach mechanizmów podejmowania decyzji w UE. W treści prezentowanego artykułu przeważają rozważania dotyczące weryfikacji przyjętych założeń teoretyczno-metodologicznych.

Teoria generalna i teorie wyjaśniające

Prezentowane wyniki ustaleń teoretycznych autorki wpisują się w najnowsze tendencje badawcze w studiach europejskich. Autorka w swoich badaniach stosowała jednocześnie teorie klasyczne, nazywanymi często generalnymi, służące do wyjaśniania natury procesu integracji oraz specjalistyczne koncepcje teoretyczne wykorzystywane do wyjaśniania węższych zagadnień, procesów i zjawisk (Ruszkowski, 2011, s. 13). Należały do nich: federalizm, funkcjonalizm, neofunkcjonalizm, europeizacja, wielopoziomowe rządzenie w Unii Europejskiej oraz neo-neofunkcjonalizm. Prezentowane badania przynoszą wartość dodaną do stanu badań w polskiej literaturze ze względu na dobór teorii poddawanych weryfikacji, ich krytyczną analizę oraz wnioski uzyskane w wyniku zastosowania tych paradygmatów. W dostępnych publikacjach dotyczących procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej nie ma jednomyślności co do zastosowania wiodącej teorii wyjaśniającej (Peterson, 1995; Cram, 1997; Peterson, Bomberg, 1999; Wallace, Wallace, 2000; Cram, 2001; Pollack, 2005a; Zahariadis 2013).

Podstawowe prace analityczne przeprowadzone przez autorkę doprowadziły do wyników uzyskanych dzięki zastosowaniu paradygmatu federalizmu. W perspektywie XXI wieku, gdy przekonanie co do słuszności integracji i wynikających z niej pozytywnych następstw jest niekwestionowane, założenia badawcze federalizmu zostały uzupełnione o inne teorie i podejścia teoretyczne średniego zasięgu. O doborze uzupełniającego podejścia teoretycznego decydował cel, przedmiot badania oraz analizowane problemy. Sekwencyjność stosowania specjalistycznych podejść teoretycznych została wyjaśniona poniżej. Ostateczne wnioski wyciągnięte z przeprowadzonych badań i analiz, które z założenia mają charakter syntezy dokonywania teoretyczno-metodologiczne i naukowe, zostały wyprowadzone w ujęciu neo-neofunkcjonalizmu. Jest to zabieg celowy, bowiem ten paradygmat teoretyczny tworzy niejako kłamrę spinającą założenia stosowanych przez autorkę teorii i podejść teoretycznych, nie narażając się jednocześnie na zarzut o eklektyzm teoretyczny. Zastosowanie kilku paradygmatów teoretycznych umożliwiło kompleksowe spojrzenie na przedmiot badania i wyciągnięcie pogłębionych wniosków. Poniżej zostanie zaprezentowany sposób zastosowania wybranych podejść teoretycznych, weryfikację zasadności ich założeń oraz uzyskiwane wyniki.

Zastosowanie paradygmatu federalizmu w badaniu opierało się na przeświadczeniu o istnieniu analogii z wielopoziomowymi systemami rządzenia bez przesądzenia, iż rozwiązanie ustrojowe UE spełniają wymogi instytucjonalne systemu federalnego.

Zastopowanie procesu ratyfikacji Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy stanowiło dla autorki impuls do zastosowania innych koncepcji teoretycznych. Paradygmat federalizmu został wykorzystany do badania wpływu swoistego, do 2009 r. niejednoznacznego, wertykalnego podziału władzy między państwami członkowskimi a Unią Europejską na badane mechanizmy podejmowania decyzji w UE. Przyjmując perspektywę analityczną federalizmu można było wyjaśnić obserwowane relacje i procesy jako efekt przekazywania przez państwa członkowskie uprawnień o charakterze suwerennym instytucjom UE (szerzej: Czaputowicz, 2013). W toku badania ustalenia teoretyczne federalizmu były wielokrotnie poddawane krytycznej analizie, z której wynika, że idea federalna wydaje się być relewantna wobec UE, niemniej jednak możliwe jest tylko częściowe wyjaśnienie warunków osiągania wyznaczonych celów w mechanizmach podejmowania decyzji w UE (pełny opis badań: Wojtaszczyk, Witkowska, 2003; Witkowska, 2003, s. 71–88; Witkowska, 2004a; Witkowska, 2004b i 2004c, s. 141–160; Witkowska, 2008).

Uzyskane wyniki zostały ocenione przez autorkę jako niewystarczające, bowiem wyjaśniały tylko w stopniu ogólnym sposób zorganizowania procesu decyzyjnego UE oraz nie dawały odpowiedzi na pytania o charakter ośrodka decyzyjnego i relacje zachodzące między aktywnymi podmiotami w badanych mechanizmach podejmowania decyzji.

Impulsem do poszukiwania innych podejść teoretycznych do wyjaśnienia specyfiki badanego obszaru było dostrzeżenie odchodzenia od hierarchiczności w zarządzaniu politykami w UE na rzecz podejmowania decyzji w sposób kolektywny, oparty na deliberacji i dialogu politycznym z udziałem podmiotów niepaństwowych i reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego (Jachtenfuchs, 2001; Eberlein, Kerwer, 2002). Na tym etapie rozwoju wiedzy i warsztatu autorka podjęła się zgłębienia i rozstrzygnięcia kwestii skuteczności decyzji przyjmowanych w UE (Witkowska, 2011a, s. 81–96). Podejściem teoretycznym, zajmującym się rozwiązywaniem tych problemów, jest funkcjonalizm. Przemawiał za tym trend prezentowany w zachodnioeuropejskich publikacjach łączenia paradygmatu funkcjonalistycznego z federalną wizją badanej struktury (Pollack, 2005b). W obydwu paradygmatach państwo i jego interes są traktowane jako źródło podejmowanych działań, których nadrzędnym celem jest stabilny i pokojowy system międzynarodowy (Karolewski, 1999, s. 8). Natomiast koncepcja funkcyjna-

lizmu dodaje do badanej rzeczywistości nową płaszczyznę postrzegania działań UE poprzez jej cele, przez co umniejszone zostaje znaczenie istniejących podziałów politycznych.

Obydwa, klasyczne już, podejścia teoretyczne do wyjaśnienia procesów integracji europejskiej zostały poddane surowej krytyce ze strony środowiska naukowego (Rosamond, 2005; Moravcsik, 2005; Pollack, 2005b). Autorka, mając tę wiedzę, korzystała z tych paradygmatów głównie do uporządkowania obserwowanych zjawisk i wytyczenia nowych dróg poszukiwań naukowych. W tym celu został dokonany wybór podejść zajmujących się wyjaśnieniem węższych zjawisk bądź opierających się na analizie krytycznej wspomnianych teorii klasycznych. Z tego powodu teorią zastosowaną do analizy pozycji podmiotów niepaństwowych i porównania form angażowania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, partii politycznych oraz władzy regionalnej i lokalnej w ramach europejskiej przestrzeni publicznej w mechanizmy podejmowania decyzji na różnych poziomach decydowania w UE był neofunkcjonalizm. W pierwszych analizach autorki paradygmat neofunkcjonalizmu był pozostawiony na marginesie badania, chociażby poprzez fakt zakładanego przez neofunkjonalistów procesu ciągłej instytucjonalizacji podejmowanej współpracy. W tym czasie dominował pogląd, że instytucjonalizacja współpracy dokonała się jedynie w filarze wspólnotowym, a polityka zagraniczna i bezpieczeństwa czy współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych pozostawały wyłączone z tego procesu. Jednakże w trakcie prowadzenia badania istotna reforma traktatów założycielskich Unii Europejskiej została zaaprobowana i nabrała mocy wiążącej w grudniu 2009 r. W jej wyniku, w wymienionych obszarach określanych dotąd mianem drugiego i trzeciego filaru, został zauważony postępujący proces instytucjonalizacji.

Słuszność założeń paradygmatu neofunkcjonalizmu została pozytywnie zweryfikowana także w toku analiz obejmujących transnarodowe współdziałanie organizacji pozarządowych (pełny opis badania i wyciągniętych wniosków: Witkowska, 2009, s. 122–135 i Witkowska, 2011b, s. 347–368). Dążąc do realizacji własnych partykularnych interesów dochodzi do utworzenia wspólnych organizacji czy też platform współdziałania, które starają się pogodzić rozbieżności i wypracować kompromisowe wspólne stanowisko prezentowane instytucjom uczestniczącym w procesach decyzyjnych

w UE. Takie współdziałanie nie występuje w jednakowym stopniu intensywności we wszystkich obszarach decydowania.

Ten wycinek badanej rzeczywistości został poddany analizie również z perspektywy badawczej teorii europeizacji (pełny opis badania i wyciągniętych wniosków: Witkowska, 2010). Rezultatem było uporządkowanie przejawów interakcji i współdziałania zachodzących pomiędzy transnarodową reprezentacją organizacji pozarządowych przy zastosowaniu klasyfikacji teoretyków europeizacji J. Olsena (Olsen, 2002) i C. Radaelli'ego (Radaelli, 2003). Przeprowadzone wnioskowanie było niezwykle istotne dla osiągniętych wyników, bowiem stanowiło nową płaszczyznę badania i zwróciło uwagę na zjawiska dotąd wyłączone z kręgu dociekań naukowych.

Przedmiotem badań, w którym podejście teoretyczne neofunkcjonalizmu zostało poddane krytycznej analizie, są transnarodowe współdziałanie i interakcje, zachodzące pomiędzy partiami politycznymi (pełny opis badania i wyciągniętych wniosków w: Witkowska, 2011c, s. 325–345). Są to struktury organizacyjne, bez których trudno zrealizować neofunkcjonalny program budowania wspólnoty politycznej. W toku analiz nie stwierdzono zachodzenia procesu przenoszenia lojalności przez krajowe struktury partii politycznych na rzecz nowego centrum decyzyjnego, usytuowanego w europejskiej przestrzeni politycznej, którym miały być europejskie federacje partii politycznych, zwane popularnie europartiami. Podobnie to założenie nieuniknionego transferu lojalności i w konsekwencji „rozmycia się” państw w nowej ponadnarodowej strukturze władzy podlega negatywnej ocenie. W toku prowadzonych analiz ustalono, iż państwa członkowskie UE pozostają nadal ważnym aktorem procesu podejmowania decyzji w UE.

W tym czasie w literaturze anglojęzycznej (Kohler-Koch, Eising, 1999; Hooghe, Marks, 2001; Schmitter, 2002; Borrás, Jacobsson, 2004), ale i w rozważaniach teoretycznych na gruncie rodzimym (Ruszkowski, 2007; Czaputowicz, 2007; Borkowski, 2007; Riedel, 2008) autorzy uwypuklali zjawiska pluralizacji i dehierarchizacji funkcjonowania struktury UE. Wskazywano na postępującą autonomizację niepaństwowych podmiotów aktywnych w procesach decyzyjnych oraz na rozproszenie ich kontroli między wiele podmiotów. Stąd autorka w swoich publikacjach po 2009 r. (pełny opis prowadzonych badań i wyciągniętych wniosków m.in. w: Witkowska 2009; Witkowska, 2011d, s. 55–79; Witkowska, 2012, s. 141–162), zastosowała nowe podejście teoretyczne określane pojęciem zaczerpniętym z języka angielskiego – *governance*. Pojęcie to, szerzej niż tłumaczenie samego słowa, definiuje wielopoziomowość i wie-

lowymiarowość interakcji prowadzących do rozstrzygnięć końcowych i brak określonego ośrodka decyzyjnego (Schuppert, 2005). W poszukiwaniu warunków elastyczności i otwartości oraz dociekanii przyczyn złożoności mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej właściwsza okazała się węższa perspektywa – wielopoziomowego rządzenia (ang. *multi-level governance* – *MLG*). Wielopoziomowe rządzenie w Unii Europejskiej zostało z założenia potraktowane przez autorkę jako wytyczna metodologiczna wskazująca rolę interakcji w badanych zjawiskach.

Pomocne w realizacji omawianego badania były pytania, na które udziela odpowiedzi podejście wielopoziomowego rządzenia. Najczęściej uwypuklane przez badaczy stosujących tę perspektywę teoretyczną kwestie dotyczą wymiaru wertykalnego badanych relacji. Wyjaśniane są wówczas przyczyny aprobaty państw członkowskich przekazania kompetencji na rzecz ponadnarodowych instytucji oraz powody zmiany reguł sprawowania władzy w państwie wymuszone przez aktorów działających w ramach (wewnątrz) państw członkowskich UE, jak np. parlament, rząd, liderzy partyjni, którzy prowadzą dyskusję i angażują się w tworzenie polityki na różnych arenach UE. Jednakże ten paradygmat udziela wyjaśnień także odnośnie zmian zachodzących w wymiarze horyzontalnym. Dotyczą one sposobów wpływania na instytucje i mechanizmy UE, na życie i działania polityczne oraz zakresu zmiany pod wpływem tego oddziaływania procesu podejmowania decyzji w UE. Analiza prowadzona przy użyciu tego podejścia teoretycznego nie koncentruje się tylko na istocie i cechach struktury organizacyjnej UE, lecz także na procesach politycznych i mechanizmach koordynacyjnych zachodzących między poziomami.

Główni teoretycy podejścia wielopoziomowego rządzenia w UE G. Marks i L. Hooghe zaprezentowali wyróżnianie w procesie podejmowania decyzji czterech faz: a) kształtowania polityki (ang. *policy initiation*), b) podejmowania decyzji (ang. *decision-making*), c) ich implementacji (ang. *implementation*) oraz d) oceny (ang. *adjudication*) (Marks, Hooghe, 2001, s. 12–27). Koncepcja ta nie została rozwinięta czy wykorzystana w badaniach przez innych badaczy. Natomiast Komisja Europejska i Komitet Regionów w swoich dokumentach często odwołują się do terminologii i założeń rządzenia wielopoziomowego uwypuklających samoistność i równoważność udziału reprezentantów poziomu subnarodowego w europejskim procesie decyzyjnym (Por. Biała Księga Komisji Europejskiej KOM (2001) 428 final, Opinia Komitetu Regionów CdR 273/2011 fin, 2012).

Autorka zweryfikowała powyższe ustalenia teoretyczne i wyciągnęła wnioski, że zaproponowana koncepcja dotyczy wybranych polityk realizowanych w trybie wspólno-

towym. Nie jest to model uniwersalny, wyjaśniający specyfikę procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Ponadto wyniki analizy krytycznej założeń teoretycznych *MLG* uzyskane w badaniach przeprowadzonych przez autorkę nie przyniosły odpowiedzi o uwarunkowania skuteczności podejmowanych decyzji. Poszukiwania bardziej odpowiedniego podejścia teoretycznego, które dostrzega wielopoziomowe środowisko Unii, akceptuje udział w procesach decyzyjnych podmiotów niepaństwowych oraz poszukuje odpowiedzi na rozwiązanie sytuacji kryzysowej, jaką jest niewątpliwie deficyt demokracji, zaowocowały obraniem perspektywy neo-neofunkcjonalnej.

Założenia teoretyczne neo-neofunkcjonalizmu uwzględniają rolę powiązań sieciowych oraz procesów transnarodowych w tworzeniu i realizacji polityki w UE. W tym ujęciu teoretycznym poszukuje się wyjaśnienia specyfiki zachodzących zjawisk także w takich sytuacjach, jak wielopłaszczyznowy kryzys, zahamowany postęp integracji czy dezintegracja. Przebieg interakcji i współpraca pomiędzy podmiotami aktywnymi w badanych procesach opisywane są z wykorzystaniem siatki pojęciowej wielopoziomowego rządu. Koncepcja powstała po latach dotkliwej krytyki jako riposta jej współautora (Schmitter, 2004). W tym sensie jej założenia są bardzo pojemne – akceptując dotychczasowe ustalenia, i dodają nowe elementy – uwydatniające dynamikę i zmianę w badanych zjawiskach. W dostępnej literaturze obcojęzycznej konfrontacja z założeniami tej teorii należy do wyjątków (Niemann, 2006). W badaniach na gruncie rodzimym weryfikacji tego paradygmatu podjął się Janusz Ruskowski (Ruskowski, 2012). Równoległe rozważania dotyczące użyteczności tej koncepcji do wyjaśniania obecnego kryzysu i zaburzonej dynamiki Unii Europejskiej prowadził Zbigniew Czachór (Czachór, 2013). Obaj cytowani autorzy nie dokonali zdecydowanej krytyki zastosowanych założeń teoretycznych, co utwierdza autorkę artykułu w przekonaniu, że na obecnym etapie integracji można stosować tę koncepcję jako zdatne narzędzie wyjaśniające.

W teorii tej podstawowym założeniem jest istnienie ponadnarodowych instytucji realizujących wyznaczone cele, które mogą być kształtowane nie tylko przez pierwotne podmioty integracji, czyli państwa członkowskie UE, ale również przez uczestniczące w tym procesie inne podmioty niepaństwowe, z obywatelami włącznie (Schmitter, 2004, s. 49). Ponadto w zakres wyjaśniania tej teorii włączono także efekty europeizacji. Końcowym efektem procesów integracyjnych wg P.C. Schmittera jest ponadnarodowy system zarządzania wielowarstwowego i wielopoziomowego o zdolnościach do samonapędzania się i samoodtwarzania, oparty na technokratycznych podmiotach niepaństwowych oraz na cyklach decyzyjnych. Autor tej teorii wyróżnia trzy cykle

decyzyjne: *initiation cycle*, *priming cycle* oraz *transformative cycle* (Schmitter, 2004, s. 60–69). W zdecydowanym stopniu – wraz z potwierdzonym w badaniach założeniem kształtowania celów Unii nie tylko przez pierwotne podmioty integracji, czyli przez państwa członkowskie UE, ale również przez uczestniczące w tym procesie inne podmioty niepaństwowe, z obywatelami łącznie – teoria ta wpłynęła na adaptację i niezbędną modyfikację opisu procesu decyzyjnego z wyróżnianiem faz, której pierwotnie dokonali G. Marks i L. Hooghe.

W związku z powyższym model eksplanacyjny wypracowany przez autorkę jest rozwinięciem i uzupełnieniem koncepcji wspomnianych autorów, bowiem wyjaśnia inne prawidłowości i obserwowane procesy oraz poszukuje odpowiedzi nie tylko w dwu wymiarach: horyzontalnym i wertykalnym – jak to czyni *MLG*. Założeniem badawczym było wyjaśnienie determinantów skuteczności podejmowanych decyzji również w wymiarze aksjologicznym. Jest on związany z analizą wpływu zwiększania legitymacji demokratycznej i przejrzystości mechanizmów podejmowania decyzji w UE oraz promowania idei demokracji w europejskich procesach decyzyjnych na ewolucję stylu podejmowania decyzji. W szczególności badany był wpływ wprowadzania nowych rozwiązań, zasad i procedur na zwiększanie zdolności Unii do osiągania celów, zaspokajania potrzeb społecznych oraz skutecznego i efektywnego rozwiązywania problemów. Autorka definiuje ten wymiar poszukiwań jako pozyskiwanie aprobaty społecznej podejmowanych działań typu utylitarne (ang. *output legitimacy*).

Podjęcie badawcze i założenia metodologiczne

Podstawowym założeniem metodologicznym, wyprowadzonym z zastosowanych podejść teoretycznych, było prowadzenie badania metodami jakościowymi w ujęciu interdyscyplinarnym. Zastosowano: komparatystykę jakościową w podejściu układowym (ang. *configurative approach*), analizę systemową, hermeneutykę, analogię oraz uzupełniająco analizę historyczną i normatywną. Analiza prowadzona była w ujęciu procesowym, przy wykorzystaniu podejścia transnarodowego. Poniżej zostanie przybliżone zastosowanie wymienionych metod ze wskazaniem na poczyniony wkład do stanu badań.

Osiągnięciem autorki jest przede wszystkim adaptacja i rozwój dostępnego instrumentarium badawczego. W wymiarze metodologicznym autorka dążyła do dokonania uzupełnienia wyników badań publikowanych w języku polskim o ujęcie dynamiczne

(procesowe) i interdyscyplinarne. Większość opracowań dotyczących badanego obszaru prowadzona jest w ujęciu normatywnym (instytucjonalnym), wywody dotyczą rozwiązań prawnych i opisu uczestniczących w nich podmiotów. Badania najczęściej obejmują swym zakresem procedury lub instytucje uczestniczące w mechanizmach podejmowania decyzji w UE. W badaniach autorki ujęcie normatywne pełniło rolę wspomagającą, np. jako narzędzie dokonania wstępnej selekcji materii poddawanej następnie analizie funkcjonalnej. Porównywanie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych przynosi jedynie efekt deskrypcji procesów decyzyjnych w postaci wyodrębnienia różnych procedur, jak np. zawierania traktatów, innych umów międzynarodowych czy tworzenia źródeł prawa wtórnego. Takie wyniki zostały ocenione przez autorkę za niewystarczające. Powstaje bowiem wrażenie, że poszczególne podmioty uczestniczą w mechanizmach podejmowania decyzji w odizolowaniu, a zasady ustrojowe strzegą ustalonych reguł postępowania i zakresu powierzonych uprawnień.

Procesowe podejście analityczne narzuca widzenie Unii Europejskiej przez pryzmat powiązanych ze sobą procesów. Badany układ jest pewną całością, w ramach której poszukuje się celów obserwowanych procesów i zjawisk. Perspektywa procesów wprowadza, obok statycznego opisu, również analizę elementów dynamicznych. Podejście to umożliwia kompleksowe ujęcie funkcjonalności i przebiegu badanych mechanizmów. Analizą objęte są wszystkie podmioty uczestniczące w wykonaniu zadania warunkującego osiągnięcie ustalonego celu. W szczególności bada się koordynację i współdziałanie tych podmiotów pod kątem efektów tych oddziaływań. Jest to odmienne podejście od prezentowanego w dostępnej literaturze przedmiotu, w której dominuje analiza reguł postępowania i przebiegu procedur. W badaniach prowadzonych w ujęciu normatywnym analizą obejmuje się elementy stałe procesu decyzyjnego. W ich wyniku uzyskuje się deskrypcję badanej rzeczywistości, która nie daje odpowiedzi na diagnozowane problemy. Natomiast w ujęciu procesowym bada się czynniki warunkujące przyjmowane rozstrzygnięcia niezależnie od doboru drogi legislacyjnej.

Z podejściem procesowym ściśle skorelowany został dobór metod badawczych. Podstawowym narzędziem stała się komparatystyka, w której płaszczyzną odniesienia była Unia Europejska jako cały badany układ. Jest to podejście określane z jęz. angielskiego mianem podejścia układowego (ang. *configurative approach*). Komparatystyka w ramach jednego układu pozwala uniknąć niebezpieczeństwa wysunięcia wniosków w oderwaniu od rzeczywistego kontekstu społeczno-politycznego (Gebethner, 1975, s. 163). Zapewnia także osiągnięcie precyzyjniejszych wyników badań poprzez ograni-

czenie występujących czynników. Ponadto przynosi badaczowi ułatwienie w postaci ukształtowanego aparatu pojęciowego właściwego dla badanego układu politycznego.

W stosowanej komparatyście w stopniu nieznacznym posłużono się również analogią. Ten typ rozumowania naukowego okazał się niezbędny do przygotowania badań, ustalenia ich przedmiotowego i podmiotowego zakresu oraz niekiedy do wyciągania wniosków z dokonywanej obserwacji.

W spektrum analizy znajdują się procesy decyzyjne wraz z regulacjami prawnymi oraz podmioty uczestniczące w tych procesach, jak państwa i instytucje ponadnarodowe, ale także aktorzy niepaństwowi, jak np.: partie polityczne, grupy interesu, przedstawicielstwa regionów, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i poszczególni obywatele. Wymienione obszary i podmioty są przedmiotem badań różnych dyscyplin naukowych związanych z prawem, naukami o polityce, socjologią, historią oraz subdyscyplin jak stosunki międzynarodowe oraz „rodząca się” europeistyka. Właściwe dla rozwiązania postawionych w tym artykule problemów badawczych było wypracowanie ujęcia interdyscyplinarnego ze szczególnym uwzględnieniem nauk politycznych. Otwiera to możliwości merytorycznego zgłębienia interakcji zachodzących pomiędzy poszczególnymi podmiotami uczestniczącymi w ramach mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Nie jest to proste sprowadzenie jednej dyscypliny na płaszczyznę zainteresowania drugiej. Jest to nowe podejście do badania mechanizmów podejmowania decyzji w UE zakładające, że poszerzanie kręgu podmiotów uczestniczących w tych mechanizmach oraz rodzące się interakcje i zależności warunkują elastyczność oraz wysoką sprawność badanych procesów i ich dynamiczne dostosowywanie do zmieniającej się sytuacji, pojawiających się nowych wyzwań czy sytuacji kryzysowych.

Wyróżnikiem badań prowadzonych przez autorkę było obranie perspektywy transnarodowej, która jest wciąż rzadko stosowana w badaniach dotyczących integracji europejskiej. Badania transnarodowe wyjaśniają istotę i formy interakcji zachodzących pomiędzy dużymi grupami społecznymi, jak partie polityczne, związki zawodowe, ruchy społeczne, grupy zawodowe itp., które podjęły aktywność w środowisku międzynarodowym, rozwijając z poziomu narodowego sieci działające ponad strukturami państwowymi (niepaństwowe, pozanarodowe, pozapaństwowe). Przedmiotem badań w ujęciu transnarodowym są różne formy bezpośredniego przepływu czynników materialnych i niematerialnych (jak idee, informacja, doświadczenie) oraz ludzi wraz z całą siecią powiązań i współzależności. Celem takich badań jest uchwycenie dynamiki obserwowanego transferu.

Analiza krytyczna dostępnych opracowań oraz weryfikacja zasadności stosowanych podejść teoretycznych dały podstawę do opracowania nowej koncepcji zastosowania analizy decyzyjnej. Dzięki niej został wygenerowany nowy kierunek w wyjaśnianiu istoty, przyczyn oraz prawidłowości występujących w złożonych i dynamicznie ewoluujących mechanizmach podejmowania decyzji w UE. Podstawą do adaptacji analizy decyzyjnej był jej model określany w literaturze mianem transnarodowego. W modelu tym akceptuje się uczestnictwo suwerennych i niesuwerennych uczestników stosunków międzynarodowych oraz rosnącą rolę tych drugich. Rozwój dostępnego instrumentarium badawczego polegał na wyodrębnieniu, poprzez analogię, nowych desygnatów podstawowych kategorii pojęciowych, jak m.in. ośrodek decyzyjny, proces decyzyjny, fazy i etapy procesu decyzyjnego, decyzja polityczna czy implementacja polityczna w odniesieniu do Unii Europejskiej i objęcie ich procesem poznawczym. Skoncentrowano się na poziomie organizacyjnym procesu decyzyjnego, w którym zakłada się realizowanie procesu podejmowania decyzji w kolejnych fazach. W różnych publikacjach autorzy wyróżniają inne fazy (Pietraś, 2000, s. 114–116; Marks, Hooghe, 2001), jednak na potrzeby eksplikacji konstrukcji przyjmowania skutecznych rozstrzygnięć w mechanizmach podejmowania decyzji w UE autorka posługuje się wyróżnieniem następujących faz: a) inicjowania i określania celów, b) formułowania treści decyzji, c) implementacji i wykonania, d) fazę oceny efektów i kontroli wyników.

Do uzupełniających metod i technik badawczych, wykorzystanych w omawianym osiągnięciu autorki, należy metoda analizy systemowej o charakterze mikrosystemowym oraz hermeneutyka.

Posługując się metodą analizy mikrosystemowej wydzielono obszar obejmujący mechanizmy podejmowania decyzji z całego systemu Unii Europejskiej. Badaniu poddano rodzaje wzajemnych powiązań i oddziaływań występujących między podmiotami procesów decyzyjnych oraz wypełniane przez nie funkcje.

Natomiast zastosowanie hermeneutyki przejawiało się w obserwacji mechanizmów podejmowania decyzji w UE pod kątem występujących faktów, zdarzeń i procesów. Stały się one zaczątkiem interpretacji o charakterze strukturalnym. Prezentowane wyniki badań ukazują sieć połączeń, relacji i zależności, czyli sprzężeń strukturalnych.

Inną formą dokonanej interpretacji badanej rzeczywistości są typologie i klasyfikacje. Autorka stosowała je do wybranych obszarów badania np. do porządkowania

zdefiniowanych rodzajów decyzji¹, zasad² i procedur³. Przytaczane wyjaśnienia normatywne mają charakter uzupełniający, umożliwiający zweryfikowanie prawidłowości wniosku. Nie bez znaczenia pozostaje też metoda historyczna, która pozwoliła wyjaśnić i zrozumieć chronologię zmian, procesów dopasowania oraz kalendarium etapów rozwoju interakcji pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w mechanizmach podejmowania decyzji w Unii Europejskiej.

Stosowanie komparatystyki w metodologii jakościowej pozwoliło badać poszczególne elementy większej całości oraz ich kontekst – otoczenie. Zestawienie dopełniających się wzajemnie metod oraz ich unikalny i nie powszechnie stosowany dobór stanowią walor prowadzonych analiz. Celem badań nie było poszukiwanie podobieństw, lecz podkreślanie istniejących różnic i odmienności, które stanowią o specyfice mechanizmów podejmowania decyzji w UE.

Eksplikacja konstrukcji przyjmowania skutecznych rozstrzygnięć w mechanizmach podejmowania decyzji w Unii Europejskiej

Podstawą wyróżniania faz w analizowanych mechanizmach podejmowania decyzji w UE jest metoda analizy decyzyjnej. Jest to ujęcie systemowe. Zgodnie z nim impulsem uruchamiającym proces decyzyjny jest wystąpienie niepożądanego stanu decyzyjnego. Sytuacja ta jest traktowana jako impuls na wejściu do systemu decyzyjnego. Uruchamia ona proces decyzyjny, w którym sytuacja wejściowa zostaje przekształcona w sytuację nową i pożądaną na wyjściu z systemu. Mianem sytuacji decyzyjnej, zgodnie z przyjętym podejściem analizy decyzyjnej, jest w sensie obiektywnym stan rzeczywistości politycznej, bądź subiektywnym – problem do rozwiązania przez ośrodek decyzyjny (Pietraś, 2000, s. 46).

Ośrodek decyzyjny traktowany jest w przyjętej analizie jako system decyzyjny. W przypadku UE nie jest on jednorodny i trudno go zaklasyfikować jednoznacznie do

¹ M. Witkowska (2004a) stworzyła klasyfikację rozstrzygnięć decyzyjnych zależnych od stopnia integracji oraz klasyfikację funkcjonalną. W obrębie każdej z klasyfikacji wyznaczono różne typy rozstrzygnięć.

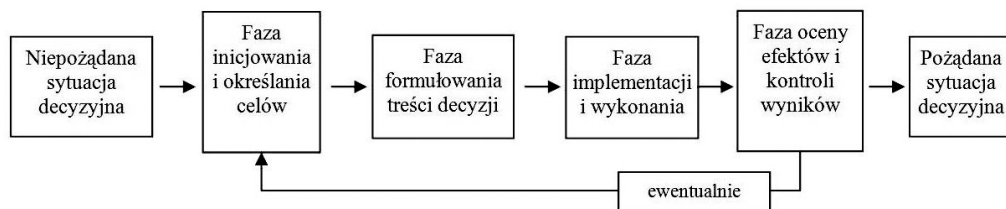
² M. Witkowska (2008) dokonała klasyfikacji zasad: uwzględniającą przestrzeń oddziaływania, opartą na kryterium ich pochodzenia oraz opartą na kryterium funkcji pełnionej w systemie. Ponadto stworzono typologię zasad funkcjonowania UE: ustalających pozycję UE w stosunkach międzynarodowych, systemu politycznego, stanowienia prawa w UE, stosowania prawa UE, wyznaczające sposoby realizacji celów i zadań polityk UE, wdrażania prawa UE oraz integracji prawa UE z krajowymi porządkami prawnymi.

³ M. Witkowska (2004a) stworzyła typologię procedur decyzyjnych.

jednego z wyróżnianych typów⁴. W zależności bowiem od przedmiotu decyzji, zgodnie z zasadą podziału kompetencji między państwami członkowskimi a UE, europejski ośrodek decyzyjny może mieć charakter międzyrządowy lub wspólnotowy. Wyróżnikiem specyfiki obydwu ośrodków są m.in. podmioty uczestniczące w procesie decyzyjnym oraz charakter prawny podejmowanych rozstrzygnięć, stopień kontroli oraz jej rodzaj (szerzej o cechach odróżniających ośrodek międzyrządowy i ponadnarodowy w Witkowska, 2011d). Bez względu jednak na charakter ośrodka, przebiegający proces decyzyjny można badać zgodnie z założeniem występowania poszczególnych faz. Kolejne fazy, wyróżniane przez autorkę w procesie decyzyjnym w UE to: a) faza inicjowania i określania celów, b) formułowania treści decyzji, c) implementacji i wykonania, d) faza oceny efektów i kontroli wyników. Wielość polityk realizowanych na poziomie UE oraz różnorodność metod ich kształtowania uniemożliwia wyczerpujące omówienie każdej z faz. Poszczególne fazy zostaną poniżej zaprezentowane jedynie w sposób ogólny.

Schemat 1.

Systemowe ujęcie procesu decyzyjnego wUE z wyróżnieniem jego faz



Źródło: opracowanie własne.

Powyższy schemat przedstawia koncepcję funkcjonowania mechanizmów podejmowania decyzji w UE, opartą na procesowym ujęciu analizy decyzyjnej, polegającą na występowaniu po sobie działań i interakcji, realizowanych w kolejnych fazach procesu decyzyjnego zmierzającego do osiągnięcia wyznaczonych celów. Zgodnie z założeniami teorii neo-neofunkcjonalnej uczestniczą w nich zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje Unii oraz inne podmioty, takie jak: reprezentacja władzy lokalnej i regionalnej, partii politycznych, grup interesu oraz organizacji pozarządowych. Mają one przebieg zgodnie z ustalonymi zasadami i przy zastosowaniu istniejących proce-

⁴ Zgodnie z ustaleniami Z. Pietrasia wyróżnia się dwa typy: ośrodki narodowe i międzynarodowe. W późniejszych pracach ww. autor dodał jeszcze jeden typ: ośrodek transnarodowy.

dur. Poszczególne fazy procesów podejmowania decyzji w UE tworzą zamknięty cykl. Determinantem zakresu udziału podmiotów w danej fazie procesu są ramy materialno-prawne podejmowanego rozstrzygnięcia (rodzaj polityki i rodzaj wykonywanych kompetencji), zespół norm i zasad wyznaczających formalny przebieg tych relacji (regulacje prawne stosowanych procedur wraz z zasadami wypracowanymi w praktyce czy w uzgodnieniach międzyinstytucjonalnych) oraz stopień zainteresowania reprezentacji danego środowiska przedmiotowym rozstrzygnięciem. Realizowanie jednej fazy procesu decyzyjnego to współdziałanie wielu podmiotów reprezentujących różne poziomy powszechnie wyróżniane w systemie UE, jak subnarodowy, narodowy, międzyrządowy czy ponadnarodowy.

Norma kompetencyjna, będąca podstawą podjęcia działania na poziomie UE przez europejski ośrodek decyzyjny, wyznacza konkretną procedurę legislacyjną. Obecnie traktat rozróżnia zwykłą i specjalne procedury. Rozróżnienie to jest istotne dla opisu procesu decyzyjnego, bowiem zmianie ulega charakter ośrodka decyzyjnego. Podstawą opisu składu ośrodka decyzyjnego w UE mogłaby być zaadoptowana propozycja S. Nayak'a (Nayak, 1973), kreślącego szereg kół koncentrycznych, w których wyróżnia: wewnętrzny krąg władzy składający się z najważniejszych decydentów, krąg decydentów mniej ważnych, peryferyjny krąg administracji państwowej i wszelkich innych organizacji politycznych oraz czwarty krąg liderów i przedstawicieli innych organizacji społecznych.

Adaptując tę klasyfikację na potrzeby opisu procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej należy przyporządkować konkretne grupy podmiotów do wyróżnianych kręgów. Pierwszy krąg wewnętrzny składający się z najważniejszych decydentów to w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej Rada i Parlament Europejski. Natomiast w przypadku specjalnych procedur może to być Rada z udziałem Parlamentu Europejskiego (np. opiniowanie decyzji Rady lub wyrażanie zgody przez Parlament), sama Rada oraz Rada Europejska. Ponadto traktaty przewidują procedury przyjmowania aktów wykonawczych, dla których ośrodkiem decyzyjnym jest Komisja Europejska oraz w przypadku polityk realizowanych w oparciu o zasady międzyrządowości – Rada.

Drugi krąg decydentów mniej istotnych to w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej organy obligatoryjnie opiniujące projekty aktów ustawodawczych, czyli Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów. Taką rolę w przypadku procedur specjalnych pełnią wyznaczone traktatami i innymi aktami normatywnymi organy konsultacyjne, którym może być Parlament Europejski oraz specjalne komitety, agencje i inne jednostki organizacyjne UE. Natomiast w procedurze przyjmowania aktów wykonawczych funkcje te pełnią komitety komitologiczne.

Trzeci krąg, nazwany peryferyjnym kręgiem administracji państwowej i wszelkich innych organizacji politycznych, to przedstawiciele administracji krajowej uczestniczący w pracach grup roboczych Rady, doradców i ekspertów Komisji Europejskiej, działający w ramach Prezydencji Rady, wyspecjalizowane służby Komisji Europejskiej i jej funkcjonariusze, merytorycznie odpowiadający za koordynację pracy nad danym projektem legislacyjnym. Do tego kręgu należy zaliczyć także reprezentantów władzy lokalnej i regionalnej, działających na szczeblu europejskim.

Ostatni, czwarty krąg liderów i przedstawicieli innych organizacji społecznych składa się z aktywnych sieci i transnarodowych związków organizacji pozarządowych, europejskich partii politycznych i grup interesu oraz poszczególnych obywateli UE.

Ta krótka charakterystyka złożoności procedur decyzyjnych i wiążącej się z tym rotacji składu ośrodka decyzyjnego argumentuje konieczność pozostania na poziomie dużej ogólności w opisie procesu decyzyjnego UE. Prezentowany artykuł dokonuje jedynie syntezy wniosków wyciągniętych w pogłębionych rozważaniach obejmujących swym zasięgiem wybrane polityki realizowane przez Unię oraz przebieg poszczególnych faz procesu decyzyjnego (przykładowe prace autorki: Witkowska, 2004; 2005, s. 273–309; 2007a, s. 15–43; 2007b, s. 98–120; 2008; 2009, s. 122–135; 2011b, s. 347–368, 2011c, s. 325–345; K.A. Wojtaszczyk, M. Witkowska (red.), 2003).

Możliwość uczestnictwa w formułowaniu decyzji reprezentantów z różnych kół koncentrycznych jest wyznaczona w normach kompetencyjnych i determinuje styl podejmowanych decyzji (od technokratycznego, przez konsultatywny i inne formy mieszane, aż do demokratycznego). Zwieńczeniem fazy formułowania treści decyzji jest przyjęte rozstrzygnięcie, które może mieć postać aktu miękkiego lub twardego prawa UE.

W pierwszej fazie inicjowania i określania celów ośrodek decyzyjny identyfikuje problem, rozpoznaje i bada go pod kątem przyczyn jego powstania oraz zapoznaje się z jego naturą. Faza ta jest długotrwała, wyróżnia ją charakter sondażowy, dyskusyjny i przygotowawczy. Konieczne jest zebranie niezbędnych informacji oraz ich analiza. W zależności od sytuacji decyzyjnej, która została uznana za niepożądaną, należy ustalić podstawę prawną (tzw. normę kompetencyjną) do rozpoczęcia procesu decyzyjnego. Norma kompetencyjna wyznacza podmioty upoważnione do zgłoszenia propozycji rozwiązania niepożądanego stanu decyzyjnego, formy prawne i charakter podejmowanych rozstrzygnięć, a także konkretne procedury i niezbędne działania oraz uczestniczące w kolejnych fazach tego procesu podmioty i zakres ich udziału.

W tej pierwszej fazie procesu decyzyjnego najczęściej podmiotem inicjującym jest Komisja Europejska (KE). Ponadto impuls może pochodzić od grupy państw człon-

kowskich czy Parlamentu Europejskiego. Traktaty upoważniają także inne organy i instytucje, jak Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny czy Trybunał Sprawiedliwości UE.

Należy przy tym pamiętać o specyfice dotyczącej wspólnotowego i międzyrządowego ośrodka decyzyjnego. W przypadku międzyrządowego ośrodka dyskusja ma zwykle bardziej polityczny wymiar i uczestniczą w niej, prócz reprezentantów kręgów rządowych, eksperci rekrutujący się z szeregów administracji. Funkcjonowanie ciał doradczych i grup wspomagających prace instytucji decyzyjnych zostaje podporządkowane nadrzędnemu celowi, którym jest osiągnięcie konsensusu i utrzymanie wewnętrznej stabilności ośrodka decyzyjnego. Przykładem funkcjonowania takiego układu może być przygotowanie konkluzji czy stanowiska Rady Europejskiej. Temat spotkania zostaje ustalony na wcześniejszym spotkaniu i podany do wiadomości członkom. Urzędnicy państwa sprawującego Prezydencję Rady przygotowują propozycje stanowiska na nowe posiedzenie i kanałami dyplomatycznymi konsultują je z innymi państwami. Mogą także korzystać z kontaktów ze Stałymi Przedstawicielami w Brukseli (w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli, COREPER). Swoje działania koordynują z Przewodniczącym Rady Europejskiej. Następnie porządek spotkania oraz propozycja stanowiska są zatwierdzane przez Radę ds. Ogólnych (Szerzej: Nowak-Far, 2011, s. 73–81).

Po osiągnięciu politycznego konsensusu działania przygotowujące propozycję rozstrzygnięcia o charakterze międzyrządowym cedowane są na Komisję Europejską ze względu na posiadane przez nią zaplecze urzędniczo-eksperskie i sprawne kanały sondowania stosunku zainteresowanych podmiotów do przygotowywanej propozycji. Zdarza się, że grupa państw członkowskich wyraża mimo tego odmienne stanowisko od przedstawionych przez Komisję propozycji. Wówczas ich wola jest prezentowana jako alternatywny projekt pochodzący od grupy państw, bądź dążą one do zastopowania przyjęcia regulacji na poziomie europejskim i pozostawienia problemu w gestii poszczególnych państw członkowskich. Takie porozumienie może zostać zawiązane na specjalnie organizowanych spotkaniach roboczych.

Natomiast ośrodek wspólnotowy jest bardziej spluralizowany i otwarty na grę interesów. W przypadku decyzji podejmowanej w zwykłej procedurze ustawodawczej inicjatorem jest Komisja. Jej propozycje zwykle przybierają postać Zielonych Ksiąg lub projektów wniosków poddawanych sondażowi z partnerami społecznymi, strukturalnymi lub reprezentacją społeczeństwa obywatelskiego z państw członkowskich UE. Od niedawna możliwe jest zgłoszenie projektu w trybie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Badania dotyczące wniosku legislacyjnego rozporządzenia w sprawie eu-

ropejskiej inicjatywy obywatelskiej wykazały, że w przypadku rozwiązania istotnego problemu ze względu na niwelowanie deficytu demokracji w UE, kwestii priorytetowej i naglącej, faza ta trwała prawie rok (szerzej: Witkowska, 2013, s. 25–44). W tej fazie przy identyfikacji problemu uczestniczą inne podmioty dopuszczone do konsultacji i opiniowania, których udział nie jest przewidziany przez normy kompetencyjne. Zwykle Komisja Europejska dla zwiększenia społecznej aprobaty dla przygotowywanych propozycji legislacyjnych prosi o wyrażenie opinii przez współpracujące i zaangażowane tematycznie podmioty, jak np. przedstawiciele władzy regionalnej i lokalnej, europejskie federacje oraz sieci organizacji pozarządowych. Ten mechanizm współpracy i przejrzystości procesu decyzyjnego dla szerokiego kręgu reprezentantów społeczeństwa z państw członkowskich UE jest obowiązującą wytyczną polityki legislacyjnej UE od zmian wprowadzonych wejściem w życie w 2009 r. Traktatu z Lizbony.

Nie ma sztywnych reguł dla tego procesu, stąd w zależności od zdefiniowanych przez ośrodek decyzyjny potrzeb stopień otwartości oraz zakres dopuszczonych do udziału podmiotów jest różny. Konsultacje prowadzone przez Komisję Europejską mogą mieć charakter otwarty dla szerokiego kręgu opinii publicznej i prowadzone są wówczas w formie elektronicznej⁵. Mogą zostać przeprowadzone tylko z zainteresowanymi partnerami w zależności od tematyki konsultowanych aktów, tzw. konsultacje ukierunkowane (ang. *Targeted consultation*). Wsparciem dla pracy Komisji Europejskiej mogą być także grupy ekspertów powoływane dla konkretnych projektów.

W celu utrzymania przejrzystości i równego dostępu opracowano rejestr on-line grup ekspertów doradzających w poszczególnych obszarach polityki z zaznaczeniem kategorii, do której należą (np. naukowcy, przedstawiciele przemysłu, związków zawodowych, organizacji pozarządowych czy rządów krajowych). Ponadto Komisja korzysta ze wsparcia ze strony doradców, którymi mogą być oddelegowani urzędnicy krajowi pracujący przez kilka miesięcy w Dyrekcjach Generalnych Komisji Europejskiej lub agencjach i innych jednostkach organizacyjnych. Ciekawą i mało upublicznią formą kontaktów Komisji Europejskiej z reprezentacją społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich są także specjalne komitety, których funkcjonowania nie należy mylić ani utożsamiać z komitologią⁶.

⁵ Najczęściej wykorzystuje się w tym celu stronę: *Your voice in Europe* (Twój głos w Europie): http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm.

⁶ Przykładowo funkcjonująca do 2008 r. baza danych zawierająca informacje o formalnych ciałach konsultacyjnych – CONECCS (od: *Consultation, the European Commission and Civil Society*). Jej celem było zapewnienie informacji o komitetach i innych ciałach, dzięki uczestnictwu w których organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą brać udział w konsultacjach. W dniu 21

W dokumentach przygotowywanych przez podmioty transnarodowe zaangażowane w tej fazie procesu decyzyjnego można odnaleźć stwierdzenia wskazujące, że prócz afirmacji żądań i potrzeb wypełniają one dodatkową funkcję forum wymiany doświadczeń i informacji. Ich działanie skupia się na pozostawaniu w ścisłym kontakcie z instytucjami Unii, wskazywaniu problemów dotyczących zaangażowane podmioty, sugerowaniu najlepszych rozwiązań, negocjowaniu metod osiągnięcia ustalonych celów, a niekiedy nawet przedstawianiu własnych propozycji legislacyjnych.

Istotną kwestią mechanizmów podejmowania decyzji w UE jest fakt ich skuteczności i wysokiej aprobaty⁷. Zasada się ona na tym, że w fazie przygotowania projektu decyzji ustala się również cel, metody jego osiągnięcia oraz warunki wspomagające realizację projektowanego rozstrzygnięcia. Może on zostać różnie określony oraz zabezpieczony przez specjalnie skonstruowane mechanizmy kontrolne, przez co łatwiej będzie ocenić stopień jego osiągnięcia. Zilustrowaniem wyżej postawionej tezy jest fakt wyrażenia w każdym akcie celów, dla których zostaje on przyjęty oraz często w dodatkowy sposób pomiaru stopnia osiągniętych efektów, nieprzewidywany w ramach standardowych procedur kontrolnych. Popularnym zwrotem jest powierzenie Komisji Europejskiej, innym agencjom lub komitetom zbierania notyfikacji, sporządzania sprawozdań bądź raportów oraz monitorowania działań podejmowanych przez państwa członkowskie i dokonywania na ich podstawie oceny. Łatwo zilustrować tę tezę na przykładzie rozwoju i zmian wprowadzanych do propozycji wniosku legislacyjnego dotyczącego europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Mimo licznych wad, które jeszcze posiada ta regulacja, a które nie są przedmiotem analizy, należy wskazać na znaczące modyfikacje, dokonane pod wpływem opinii organizacji pozarządowych jak np.: obniżenie minimum wymaganych podpisów do zarejestrowania inicjatywy czy uzyskanie wsparcia technicznego ze strony Komisji do elektronicznego zbierania podpisów. Pod wpływem przeprowadzonych konsultacji społecznych tworzony nowy instrument prawny stał się sprawniejszy i łatwiejszy do zastosowania w praktyce przez samych obywateli.

marca 2007 Komisja przyjęła komunikat w sprawie „europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości” (COM (2007)127). W wyniku podjętych działań komisja zdecydowała o stworzeniu wiosną 2008 r. *Voluntary Register For Interest Representatives*. Z związku z tym dotychczasowa baza CONECCS została zamknięta.

⁷ Zagadnieniem definiowania i pomiaru skuteczności rozstrzygnięć podejmowanych w procesie decyzyjnym w UE autorka zajmowała się w: Witkowska M., *Przyczyny modernizacji Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 81–96.

Innym przykładem dla zilustrowania powyższej tezy może być strategia lizbońska (Konkluzje Rady Europejskiej, 2000) wyznaczająca cele oraz metody ich urzeczywistnienia wraz z mechanizmami kontroli osiągniętych wyników. W efekcie wykonania tych postanowień wyciągnięto wnioski z poczynionych postępów i przygotowano jej ewaluację. Negatywna ocena stopnia realizacji wyznaczonych celów zaskutkowała opracowaniem nowego programu, wskazującego zweryfikowane cele oraz ulepszone formy oceny i kontroli uzyskiwanych wyników w dokumencie pod nazwą „Europa 2020” (Komunikat Komisji, KOM(2010) 2020).

Zakończeniem prac prowadzonych w ramach fazy inicjowania i określania celów jest podjęcie decyzji o zakończeniu dyskusji, ustalenie ostatecznego brzmienia propozycji wniosku legislacyjnego i zgłoszenie go przez Komisję w trybie wspólnotowym do Rady i Parlamentu lub tylko do Rady, bądź w przypadku decyzji międzyrządowych do Rady lub do Rady Europejskiej. Sformułowanie i przesłanie wniosku legislacyjnego do instytucji decyzyjnych oznacza rozpoczęcie kolejnej fazy procesu decyzyjnego, nazwanej fazą formułowania treści decyzji. W fazie tej ośrodek decyzyjny ustala zasady dyskusji nad problemem oraz formułuje propozycje jego rozwiązania. Ta faza procesu decyzyjnego ma charakter bardziej upolityczniony, dotyczy bowiem zorganizowania dla wybranego rozwiązania poparcia politycznego i przeprowadzenia go przez proces legislacyjny.

Występują różnice między wspólnotowym i międzyrządowym ośrodkiem decyzyjnym. Ośrodek wspólnotowy charakteryzuje się rozproszeniem i jest opisywany w literaturze jako trialog złożony z Rady, Parlamentu i Komisji. Instytucje te są zaangażowane w ramach swoich uprawnień w określonych traktatami procedurach ustawodawczych. W większości przypadków, w zależności od dyspozycji normy kompetencyjnej, w procedurach tych wymaga się uzyskania opinii komitetów doradczych. Opinie te nie mają charakteru wiążącego, dlatego reprezentanci środowisk skupionych w tych komitetach dążą do wywarcia wpływu na treść przygotowywanego rozstrzygnięcia w poprzedniej fazie procesu decyzyjnego (por. Witkowska, 2013b). W przypadku ośrodka międzyrządowego tryb decydowania jest zhierarchizowany i oparty na strukturach administracji rządowej poszczególnych państw. Gremia doradcze składają się także z krajowych urzędników, specjalizujących się w danej tematyce (Nowak-Far, 2010, s. 49–63).

Drugą fazę procesu decyzyjnego kończy podjęcie decyzji przez ośrodek decyzyjny, którego charakter i skład wyznaczają normy kompetencyjne. One też, wraz z regulaminami, dokumentami roboczymi i uzgodnieniami międzyinstytucjonalnymi, regulują szczegółowo procedurę przyjęcia rozstrzygnięcia oraz uczestniczące w niej gremia doradcze i podmioty opiniujące, a także tryb głosowania w ośrodku decyzyjnym.

Rozstrzygnięcia podejmowane przez unijny ośrodek decyzyjny o charakterze wiążącym nie zawsze są bezpośrednio skuteczne i wymagają wprowadzenia w życie (Witkowska, 2008, s. 268–280; Witkowska, 2011d, s. 55–79). Z tego powodu od momentu wejścia w życie przyjmowanych rozstrzygnięć rozpoczyna się faza zwana przez autorkę ogólnie implementacją i wykonaniem. W fazie tej należy wyróżnić dwa etapy. Pierwszy etap to działania konieczne i niezbędne do urzeczywistnienia przyjętego rozstrzygnięcia w życie. Może ona mieć postać miękką lub twardą. Implementacja miękka polega na modyfikacji postępowania i zasad funkcjonujących dotąd w państwach członkowskich w danej sferze życia społeczno-gospodarczego. Natomiast implementacja twarda obejmuje konieczność dostosowania prawa państw członkowskich. Dostosowanie to może polegać na usunięciu przepisów niezgodnych w prawem UE lub na potrzebie przyjęcia nowych norm prawa krajowego. Drugi etap to stosowanie prawa zgodnie z ustanowionymi standardami. Zadanie to jest realizowane zarówno przez instytucje unijne – na poziomie ponadnarodowym, jak i na poziomie narodowym przez organy administracji krajowej, regionalnej, lokalnej, ale i przez podmioty niepubliczne – jak organizacje pozarządowe.

Zwieńczeniem procesu decyzyjnego jest faza oceny efektów i kontroli wyników. W procesie decyzyjnym UE można wyróżnić kontrolę sądową i pozasądową (administracyjną, polityczną i społeczną). W fazie tej występuje także ściśle współdziałanie podmiotów z różnych poziomów systemu (Witkowska, 2011d, s. 69 i nast.). W odróżnieniu od badań prowadzonych przez G. Marksa i L. Hooghe, autorka w tej fazie nie ogranicza się do określania mianem kontroli wyłącznie zinstytucjonalizowanej kontroli sądowej. W prowadzonych badaniach autorka poszukując warunków osiągnięcia wyznaczonych celów w UE w aspekcie aksjologicznym wskazywała na istotną rolę procesów zwiększania przejrzystości mechanizmów podejmowania decyzji w UE, ewolucji stylu podejmowania decyzji oraz promowania idei demokracji w europejskich procesach decyzyjnych. Badania te doprowadziły do konstatacji, że niezwykle ważną determinantą zwiększania zdolności Unii do osiągnięcia celów jest wpływ wprowadzania nowych rozwiązań, zasad i procedur poszerzających udział społeczeństwa. Przekłada się on następnie na poczucie zaspokojenia potrzeb społecznych, współdecydowania o celach realizowanych działań oraz sposobach ich urzeczywistnienia. Ponadto realizacja demokratycznego prawa dostępu i przejrzystości w procesach decyzyjnych na poziomie unijnym są podstawą do budowania zaufania społecznego, definiowane jako pozyskiwanie aprobaty społecznej podejmowanych działań – na użyteczne legitymowanie systemu (ang. *output legitimacy*).

Wnioski

W toku wieloletnich badań i analiz cząstkowych odnaleziono rozwiązanie dla zdefiniowanych problemów badawczych a zastosowanie wybranych paradygmatów teoretycznych do badania poszczególnych elementów mechanizmów podejmowania decyzji w UE umożliwiło kompleksowe spojrzenie na przedmiot badania i wyciągnięcie pogłębionych wniosków. W prezentowanych dokonaniach na wstępie badano rozwój procesów decyzyjnych w UE w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym. Włączanie kolejnych podmiotów w mechanizmy podejmowania decyzji wraz z jednoczesnym obejmowaniem zakresem decyzyjnym nowych polityk wpłynęło na przyjmowanie zróżnicowanych rozwiązań formalnych, wypracowywanie nowych zasad obowiązujących dla wybranych obszarów oraz wyrazistość przebiegu kolejnych faz procesów decyzyjnych.

Przeprowadzony program badawczy doprowadził do ustalenia, że mechanizmy podejmowania decyzji w UE można opisać jako nieprzypadkowy ciąg interakcji zachodzących w poszczególnych fazach procesów decyzyjnych warunkujący osiąganie wyznaczanych celów. Autorka stwierdziła otwartość systemu podejmowania decyzji w UE, która pozwala uwzględniać zmieniające się impulsy polityczne oraz konieczność modyfikacji celów czy hierarchii wartości. Stało się to m.in. w wyniku zmiany stylu podejmowania decyzji, w którym konsultowane gremia, dotychczas wyrażające jedynie swoje poglądy i potrzeby, zostały dopuszczone – w ograniczonych obszarach – do udziału w formułowaniu treści decyzji.

Powyższa konstatacja jest potwierdzeniem słuszności przyjęcia podejścia teoretycznego neo-neofunkcjonalizmu, który zakłada możliwość kształtowania celów nie tylko przez pierwotne podmioty integracji, czyli państwa członkowskie, ale również przez uczestniczące w tym procesie inne podmioty niepaństwowe, z obywatelami włącznie. Analiza prowadzona w tym obszarze przyniosła wyniki wskazujące na utratę we wspólnotowym ośrodku decyzyjnym kontroli sprawowanej przez państwa członkowskie UE nad przebiegiem procesu decyzyjnego. Jest to spowodowane głównie faktem otwarcia na uwzględnianie preferencji i interesów jak największego spektrum zainteresowanych podmiotów, a także ze względu na rozbudowywanie fazy inicjowania o deliberację, dialog obywatelski i ponadnarodową partycypację obywatelską. Zjawisko to sprowadza państwa członkowskie do roli jednego z podmiotów tych procesów. Wzmocnienie areny interesów subnarodowych i indywidualnych wpłynęło na sposób sprawowania władzy i zakres swobody decyzyjnej rządów państw członkowskich. Władza krajowa

została zmuszona do wypracowania wewnątrzpaństwowych mechanizmów koordynacji, przepływu informacji i współdziałania w celu sprawnego osiągnięcia porozumienia i uwzględniania wzajemnych interesów (krajowych, regionalnych, lokalnych, indywidualnych) w wypracowywanych strategiach działania. Należy zatem wnioskować, że determinantem skuteczności przyjmowanych rozstrzygnięć jest bezwarunkowy charakter przebiegu procesów i interakcji między podmiotami mechanizmów decyzyjnych w UE w wymiarze wertykalnym.

Sposobem poszukiwania warunków osiągnięcia wyznaczonych celów w Unii było także zaadoptowanie i właściwe zastosowanie instrumentarium analizy decyzyjnej. Przedstawiona w tym artykule krótka charakterystyka faz wyróżnianych w procesie decyzyjnym w UE wskazuje na nieodzowność przyjęcia wielopoziomowego ujęcia tego systemu do wyjaśnienia jego funkcjonowania oraz potwierdza zasadność zastosowania paradygmatu neo-neofunkcjonalizmu i jego założenia występowania cykli decyzyjnych do badania tego wycinka rzeczywistości. W neo-neofunkcjonalnym modelu decyzyjnym zakładanym przez autora symptomem transformowania trwającego obecnie ‘priming cykl’ w cykl następny ‘transformative cycle’ są działania podejmowane przez instytucje UE służące wzmocnieniu i utrzymywaniu tego co już osiągnięto (‘encapsulation’) (Schmitter, 2004, s. 60–69). Rozbudowywanie i umacnianie współpracy instytucji ponadnarodowych z podmiotami reprezentującymi interesy subnarodowe i organizacjami pozarządowymi w pierwszej fazie procesu decyzyjnego jest działaniem służącym wzmocnieniu procesów integracyjnych i umacnianiu dotychczasowych jego efektów. Należy ocenić te działania jako zgodny z założeniami teorii proces ‘encapsulation’ potrzebny do zebrania energii, by przejść do następnego cyklu decyzyjnego.

Wyniki prezentowane w jednotematycznym cyklu publikacji należy także poddać interpretacji zgodnie z przyjętym przez autorkę schematem występowania faz procesu decyzyjnego opartym na analizie decyzyjnej. Pierwsza faza znajduje się najbliżej wejścia systemu i jest inicjowana sytuacją wejściową. W ramach systemu decyzyjnego następuje przetworzenie bodźca w kolejnej fazie. Efektem tego procesu jest podjęte rozstrzygnięcie, które można określić wynikiem konwersji systemowej. W odróżnieniu od systemów jednopoziomowych (krajowych systemów decyzyjnych), w przypadku procesu decyzyjnego w UE, we wzajemnych oddziaływaniach i interakcjach systemowych uczestniczą podmioty z różnych poziomów (subnarodowego, narodowego, międzyrządowego, transnarodowego oraz ponadnarodowego). W ujęciu analizy decyzyjnej zaproponowanej przez Z. Pietrasia, faza implementacji i wykonania jest klasy-

fikowana do fazy wyjścia z systemu (Pietraś, 2000, s. 116)⁸. W przypadku UE proces implementacji jest nieodzownym elementem wprowadzenia decyzji w życie oraz często dokonania zmiany jej adresata. Podobnie jak w przypadku pozostałych faz należy pamiętać, że wprowadzenie w życie i wykonywanie prawa UE odbywa się na różnych poziomach systemu UE. Podmioty uczestniczące w tych działaniach mogą być jednocześnie ośrodkiem decyzyjnym, przyjmującym tę konkretną decyzję (np. Rada lub Komisja Europejska), mogą także znajdować się na poziomie krajowym i w krajowych ośrodkach władzy.

Zatem resumując powyższe rozważania, realizacja zamierzonego celu jest możliwa dopiero z chwilą podjęcia działań związanych z wprowadzeniem norm unijnych w życie przez państwa członkowskie. Jest to spowodowane tym, że dla oceny skuteczności przyjętego rozstrzygnięcia ważne są wszystkie fazy procesu decyzyjnego, z fazą implementacji i wykonania oraz fazą kontroli i oceny osiągniętych wyników. W przypadku UE przekazanie uprawnień do podjęcia danego rozstrzygnięcia na instytucje UE oznacza przeprowadzenie fazy formułowania treści decyzji przez uprawnione organy, ale pozostałe fazy mogą być zależne od woli państw członkowskich, jak np. implementacja dyrektyw. Ta zależność usprawiedliwia złożoność i niejednokrotnie niedoskonałość mechanizmów wprowadzania w życie norm oraz mechanizmów stosowania sankcji.

Obserwowane przekształcenia i ciągły rozwój mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej są zdeterminowane istotą, charakterem i przemianami zachodzącymi w niej samej. UE cechuje się m.in.: wtórnym charakterem podmiotowości, rozproszonym charakterem ośrodka decyzyjnego oraz brakiem rozdzielania wykonywanych uprawnień zgodnie ze wzorcem horyzontalnego rozdziału (trójpodziału) władzy, jak i niejednorodnością we wszystkich obszarach, wertykalnego rozgraniczenia uprawnień do podejmowania decyzji i ich wdrażania w życie. Dodatkowo czynniki takie jak: pragmatyzm, neutralizacja ideologii oraz integracyjny charakter podejmowanych działań, a także duża rozbieżność preferencji i interesów aktorów uczestniczących w tych procesach oraz ostatecznie przestrzenne rozłożenie poszczególnych faz tego procesu na różne poziomy i areny polityczne (ponadnarodową, transnarodową, międzynarodową, narodową, regionalną i lokalną) wpłynęły w sposób istotny na program badawczy oraz metody wyjaśniania specyfiki mechanizmów podejmowania decyzji w UE.

Wyprowadzenie tych wniosków nie byłoby możliwe, gdyby w badaniach wcześniejszych autorka nie skorzystała z instrumentarium, założeń i metod wyjaśniania

⁸ Jednak w tym klasycznym ujęciu mowa jest o realizacji podjętych decyzji, co jest węższym rozumieniem od używanego przez autorkę określenia implementacja i wykonanie.

zaczepniętych z innych paradygmatów teoretycznych, w tym zwłaszcza federalizmu i wielopoziomowego rządzenia w UE, których założenia i powzięte ustalenia są zaakceptowane przez neo-neofunkcjonalizm. Przyjęte początkowo założenie teoretyczne federalizmu w toku badania przyniosło wyniki wskazujące na występowanie licznych elementów i cech federalnych w konstrukcji UE. Zastosowanie ujęcia federalnego do wyjaśnienia procesu zmiany rządów krajowych na rządzenie typu federalnego sprawowane przez instytucje UE pozwoliło autorce oderwać się od myślenia państwowo-centrystycznego i zająć się poszukiwaniem występujących relacji oraz współdziałania zachodzącego między aktorami analizowanych procesów decyzyjnych, a w szczególności weryfikowaniem siły ich oddziaływania i wpływania na obserwowane zjawiska i procesy. W rezultacie, badaniu zostało poddane funkcjonowanie systemu tzw. trialogu pomiędzy Radą, Parlamentem i Komisją. Dostrzeżenie areny europejskiej jako przestrzeni tworzenia polityki przyniosło ze sobą patrzenie na działania instytucji, jak na autonomiczne podmioty tych procesów, a poszukiwania ich legitymacji do tej działalności zakończyło się przypisaniem Komisji i Parlamentowi oraz Trybunałowi i innym komitetom doradczym legitymacji wspólnotowej, czy też inaczej zwanej ponadnarodową, a Radzie i Radzie Europejskiej legitymacji międzyrządowej. Ponadto przeprowadzone badania nie potwierdziły tendencji krystalizowania się ośrodka decyzyjnego o charakterze federalnym, a wręcz przeciwnie przyniosły ustalenia dotyczące włączania kolejnych podmiotów i uwzględniania ich interesu w wypracowywanych rozstrzygnięciach.

Po osiągnięciu tych częściowych wyników badania punkt ciężkości prowadzonej obserwacji został przesunięty na zjawisko deliberacji i negocjowania między mnogością państwowych i pozapaństwowych ośrodków władzy, organizacji, stowarzyszeń, grup interesu, dążących do realizacji swoich zamierzeń i interesów w sposób nieantagonistyczny przez pryzmat założeń podejścia wielopoziomowego rządzenia. Wyniki tej analizy wskazują na determinującą rolę powiązań horyzontalnych występujących na poszczególnych arenach decydowania. Współpraca różnych podmiotów aktywnych politycznie w europejskiej przestrzeni publicznej daje szansę wyrażenia różnych postulatów i interesów, a jednocześnie stanowi płaszczyznę ich uzgadniania i wypracowywania rozwiązań satysfakcjonujących wszystkie uczestniczące w tym procesie strony. To wpływa na wydłużenie się w czasie fazy inicjowania, ale tym samym przyczynia się do usprawnienia przebiegu procesu decyzyjnego, chociażby poprzez skrócenie do niezbędnego minimum fazy formułowania treści decyzji. Ponadto zwiększenie akceptacji przyjmowanych rozstrzygnięć wpływa na jakość przebiegu działań podejmowanych

w celu wdrożenia w życie przyjętych rozstrzygnięć i widoczne jest w pozytywnej ocenie osiągniętych wyników.

Zainteresowanie kolejnych podmiotów udziałem w mechanizmach podejmowania decyzji w UE wiąże się ściśle z rozwojem tych mechanizmów w aspekcie przedmiotowym, określonym przez autorkę jako rozlewanie się regulacji unijnych na nowe sfery życia – polityki. Stąd do grup reprezentujących środowiska gospodarcze, przemysłowe i związków zawodowych w kolejnych latach dołączyli reprezentanci władzy regionalnej i lokalnej, organizacji pozarządowych, nowych ruchów społecznych oraz partii politycznych. Autorka w swoich pracach stwierdziła zachodzenie nowego zjawiska określonego jako ponadnarodowa partycypacja polityczna. To uczestnictwo w procesach kształtowania i formułowania strategii oraz realizowania polityki w UE przejawia się w postaci natężonych kontaktów i interakcji pomiędzy podmiotami aktywnymi w europejskiej przestrzeni publicznej wykorzystując wzorce, mechanizmy i instytucje polityczne wykształcone i funkcjonujące na poziomie narodowym. Natężenie ponadnarodowych kontaktów i interakcji pomiędzy podmiotami aktywnymi w sferze polityki z państw członkowskich UE przyczynia się do poprawy przejrzystości procesów decyzyjnych i zmniejszenia arbitralności podejmowanych rozstrzygnięć.

Prowadzone badania zaowocowały wyprowadzeniem kolejnej konstatacji dotyczącej determinującej roli powiązań poziomych występujących pomiędzy poszczególnymi podmiotami aktywnymi w mechanizmach podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Po pierwsze współpraca i powiązania pomiędzy różnymi podmiotami aktywnymi politycznie w europejskiej przestrzeni publicznej przyczyniają się do usprawnienia procesu podejmowania decyzji i realizowania wyznaczanych celów oraz do wzmacniania procesów integracji europejskiej poprzez podtrzymywanie związku i stymulowanie dynamiki procesów zachodzących w ramach UE.

Z tym wiąże się inny wniosek, że postępujący rozwój zróżnicowanej i wielopostaciowej aktywności politycznej oraz współdziałanie reprezentacji interesów ponadnarodowych, narodowych, regionalnych, grupowych oraz indywidualnych umniejsza kontrolę sprawowaną przez państwa członkowskie nad ponadnarodowymi procesami decyzyjnymi, a jej odzyskiwanie oznacza konieczność przyjmowania przez państwa członkowskie strategii działania zbliżonej do tej, która jest stosowana przez podmioty niepaństwowe. Przytoczone wybrane wyniki badania mogą posłużyć za wskazówki dla podmiotów uczestniczących w mechanizmach podejmowania decyzji w UE do budowania strategii działania oraz doboru formy wyrazu swoich preferencji i oczekiwań.

Uwzględnianie w teorii neo-neofunkcjonalizmu zjawisk opisywanych jako efekt europeizacji także zostało poddane weryfikacji w badaniach prowadzonych przez autorkę. Szczególnie zajęto się formami wypracowywania wspólnej strategii działania przez poziom subnarodowy i narodowy, która jest niezbędna do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji w Unii Europejskiej. Obserwacji poddano działania podejmowane przez kraje związkowe Republiki Federalnej Niemiec, służące eksponowaniu swoich interesów na tle federalnych rozwiązań ustrojowych, umożliwiających uwzględnienie tych interesów na forum unijnym. W efekcie zaobserwowano formy współdziałania i osiągania porozumienia pomiędzy reprezentacją krajów związkowych a władzą federalną. Przykład Niemiec wskazuje, że efektywność udziału państwa w mechanizmach podejmowania decyzji w UE zależy od sprawności i wieloaspektowości procesu wypracowywania strategii działania. Jeżeli w strategii prezentowanej przez władzę federalną na poziomie ponadnarodowym nie zostaną wyrażone interesy subnarodowe, reprezentanci tego poziomu będą je forsować kanałami alternatywnymi, np. na forum Komitetu Regionów lub poprzez przedstawicielstwa regionalne i biura krajów związkowych z siedzibą w Brukseli. Może to być interpretowane jako osłabianie pozycji państw członkowskich w mechanizmach podejmowania decyzji w UE albo odczytywane jako aktywność polityczna kolejnych kręgów podmiotów wyróżnianych w procesach decyzyjnych UE. Tym samym potwierdzone zostało przypuszczenie, że rozwój mechanizmów podejmowania decyzji w UE następuje w wymiarze podmiotowym, poprzez włączanie podmiotów reprezentujących władzę subnarodową. Jednocześnie rozwój ten jest wyrazem interakcji zachodzących w wymiarze horyzontalnym poprzez m.in. adaptację krajowych mechanizmów prawnych i politycznych umożliwiając współdziałanie na jednym poziomie aktorów różnych aren politycznych (krajowej i subnarodowej). Wyniki tego badania przyczyniły się do naświetlenia wpływu specyficznych rozwiązań systemowych UE, w tym mechanizmu podejmowania decyzji, na praktykę polityczną i relacje między instytucjami i władzą publiczną państw członkowskich.

Zakreślony rozwój mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w wymiarze podmiotowym wraz z zapotrzebowaniem na zwiększenie legitymacji demokratycznej całego systemu oraz generalnie promowanie idei demokratycznych w europejskich procesach decyzyjnych wpłynęły na kolejne przekształcenia stylu podejmowania decyzji w kierunku określanym w teorii jako demokratyczny. Wyznacznikiem tego stylu jest uzupełnianie obowiązujących zasad i wymogów formalnych mechanizmów podejmowania decyzji w UE o deliberację, dialog obywatelski, praktykę

osiągnięta w drodze niehierarchicznego rozdziału zadań oraz współpracę i koordynację działań otwartą na ponadnarodową partycypację polityczną.

Te procesy i interakcje zachodzą zarówno w wymiarze wertykalnym jak i horyzontalnym. Wymiar wertykalny oznacza istnienie odrębnych aren politycznych, m.in.: subnarodowej, narodowej, międzynarodowej, transnarodowej i ponadnarodowej, pomiędzy którymi zachodzą nieustannie interakcje, i które nie znajdują się w jakimś hierarchicznym porządku wyznaczającym poziom dominujący, czy też odgrywający rozstrzygającą rolę. Wyróżnianie poziomów w ramach UE jest naukowo uzasadnione i nie zostało zanegowane. Autorka dostrzega wagę i wpływ horyzontalnego wymiaru badanych interakcji, przejawiających się w postaci współdziałania na jednej arenie politycznej różnych grup aktorów państwowych i niepaństwowych, jak np. władza publiczna szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego, grupy interesu zbiorowego i indywidualnego, organizacje pozarządowe i transnarodowe, na przyjmowanie rozstrzygnięć skutecznych, umożliwiających realizowanie celów UE.

Przyjmowanie stylu demokratycznego w podejmowaniu decyzji nie przebiega jednakowo we wszystkich obszarach czy realizowanych politykach, które są objęte mechanizmami podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Stąd w różnych sferach decydowania występują różne style decyzyjne i podjęcie rozstrzygnięcia może odbyć się w sposób diametralnie inny. Z tego powodu trudno jest jednoznacznie określić model procesów decyzyjnych w UE dla wszystkich obszarów decydowania. Narzędziem pomocnym dla wyjaśnienia prawidłowości funkcjonowania badanych mechanizmów, określenia zasad i reguł wyznaczających warunki prawidłowego stosowania ustalonych procedur oraz stopnia uczestnictwa zainteresowanych podmiotów jest proponowana konstrukcja wyróżniająca poszczególne fazy procesów decyzyjnych w UE. W zależności od obszaru podlegającego wypracowywanemu rozstrzygnięciu normy kompetencyjne są wyznacznikiem rodzaju podejmowanego rozstrzygnięcia, uczestniczących w kolejnych fazach tego procesu podmiotów i zakresu ich udziału oraz czasu trwania kolejnych faz. Normy kompetencyjne determinują także styl podejmowania decyzji od technokratycznego, przez konsultatywny i inne formy mieszane, aż do demokratycznego. Uczestniczące w tych procesach podmioty mają wpływ na określenie celu, dla którego przyjmuje się dane rozstrzygnięcie oraz przebieg fazy implementacji wypracowywanego rozstrzygnięcia. Takie rozwiązanie ułatwia reagowanie na zmieniające się impulsy polityczne i modyfikowanie wyznaczanych celów oraz hierarchii wartości, a osiągnięte efekty w większym stopniu satysfakcjonują zainteresowane podmioty.

Bibliografia:

Bache Ian i in. (2004), *Multi-level Governance*, Oxford.

Borrás Susana, Jacobsson Kerstin (2004), *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, "Journal of European Public Policy", vol. 11, issue 2, s. 185–208.

Cram Laura (1997), *Policy-Making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process*, New York.

Cram Laura (2001), *Integration theory and the study of the European policy process: towards a synthesis of approaches: European Union: Power and Policy-making*, [w:] *European Union: Power and Policy-Making*, J. Richardson (red.), London.

Czachór Zbigniew (2013), *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa.

Czaputowicz Jacek (2007), *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa.

Czaputowicz Jacek (2013), *Suwerenność*, Warszawa.

Eberlein Burkard, Kerwer Dieter (2002), *Theorising the New Modes of European Union Governance*, [w:] *European Integration online Papers (EIOP)* vol. 6, nr 5; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm> (10.12.2013).

Gebethner Stanisław (1975), *Metoda i badania porównawcze w naukach politycznych*, [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Opałka Kazimierz (red.), Warszawa.

Hix Simon (2010), *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa.

Hooghe Liesbet, Marks Gary (2001), *Multi-level governance and European Integration*, Boston.

Jachtenfuchs Markus (2001), *The Governance Approach to European Integration*, "Journal of Common Market Studies", 39(2), s. 245–264.

Karolewski Ireneusz P. (1999), *Teorie integracji europejskiej na przykładzie Niemiec*, „Studia i Materiały” nr 22, Warszawa.

Kohler-Koch Beate, Rainer Eising i.in. (red.) (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*, London.

Biała Księga Komisji Europejskiej KOM (2001) 428 final, *Europejskie Rządzenie*, Biała Księga przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 roku, *European Governance. A White Paper*, Dz.U. C nr 287 z dnia 12.10.2001, s. 1-29, Bruksela 2001, wersja elektroniczna: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF> (10.12.2013).

Komunikat Komisji KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecz-

nemu, Bruksela, 3.3.2010, wersja elektroniczna: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF> (10.12.2013).

Marks Gary, Hooghe Liesbet (2001), *Multi-level governance and European Integration*, Boston.

Moravcsik Andrew (2005), *The European constitutional compromise and the neo-functional legacy*, „Journal of European Public Policy”, vol. 12, nr 2, s. 349–386.

Nayak Samjeev (1973), *An Analytical Model of Hegemonial Tensions Among Ghanaian Elites*, [w:] *Political Decision-Making Process: Studies In National, Comparative and International Politics*, D. Sielyanski (red.), Amsterdam, Londyn, Nowy Jork.

Niemann Arne (2006), *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge.

Nowak-Far Artur (2010), *Instytucjonalny kontekst prezydencji w Unii Europejskiej*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Warszawa, s. 29–63.

Nowak-Far Artur (2011), *Przygotowanie ministerstw do sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie UE*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii europejskiej. Polska 2011*, Warszawa, s. 67–94.

Olsen Johan P. (2002), *The Many Faces of Europeanization*, “Journal of Common Market”, vol. 40, issue 5.

Opinia Komitetu Regionów CdR 273/2011 fin (2012), *Building A European Culture Of Multilevel Governance: Follow-Up To The Committee Of The Regions' White Paper*, CIVEX-V-020, 94th plenary session 15 and 16 February 2012, <http://www.sustainableislands.eu/BlockImages/InLibraryData/Gallery-Data/BUILDING%20A%20EUROPEAN%20CULTURE%20OF%20MULTI-LEVEL%20GOVERNANCE%20CoR%202011.pdf> (10.12.2013).

Peterson John (1995), *Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis*, “Journal of European Public Policy”, vol. 2, issue 1, s. 69–93.

Peterson John, Bomberg Elizabeth (1999), *Decision-Making in the European Union*, Basingstoke.

Pietraś Ziemowit J. (2000), *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków.

Pollack Mark A. (2005a) *Theorizing EU policy-making*, [w:] *Policy-Making in the European Union*, Wallece W., Pollack M.A. (red.), Oxford.

Pollack Mark A. (2005b), *Theorizing the EU: international organization, domestic polity, or experiment in new governance?*, “Annual Review of Political Science”, Vol. 8, s. 357–398.

Konkluzje Rady Europejskiej (2000), Program gospodarczo-społeczny Unii Europejskiej przyjęty na posiedzeniu Rady Europejskiej obradującej w dniach 23-24 marca 2000 r. w Lizbonie, znany jako Strategia Lizbońska.

Radaelli Claudio M. (2003), *The Europeanisation of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanisation*, Featherstone K., Radelli C. (red.), Oxford.

Riedel Rafał (2008), *Teoretyzowanie integracji europejskiej ex post – ewolucyjna adaptacja podejść analitycznych do powojennych procesów integracyjnych w Europie*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4, s. 49–64.

Rosamond Ben (2005), *The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas*, “Journal of European Public Policy”, vol. 12, issue 2, s. 237–254.

Ruszkowski Janusz (2007), *Wstęp do studiów europejskich: zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa.

Ruszkowski Janusz (2011), *Teoretyczny wymiar integracji europejskiej*, [w:] *Integracja europejska*, A.K. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Ruszkowski Janusz (2012), *Autotransformacja instytucji Unii Europejskiej w teorii neofunkcjonalizmu na przykładzie Komisji Europejskiej*, [w:] *Teorie w studiach europejskich. W kierunku nowej agendy badawczej*, J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), Szczecin-Warszawa.

Schmitter Philippe C. (2002), *Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve sustainable and innovative policies in a multilevel context?*, [w:] *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Grote J.R., Gbikpi B. (red.), Opladen.

Schmitter Philippe C. (2004), *Neo-neofunctionalism*, [w:] *European Integration Theory*, A. Wiener, Th. Diez (red.), Oxford.

Schmitter Philippe C. (2005), *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*, “Journal of European Public Policy”, vol. 12, issue 2.

Schuppert G. F. (2005), *Governance Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden.

Wallace Hellen, Wallace William (2000), *Policy Making in the European Union*, (4th edn) Oxford.

Witkowska Marta (2003), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, [w:] *Polska – Unia Europejska*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2004a), *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa.

Witkowska Marta (2004b), *Co warto wiedzieć o konstytucji Unii Europejskiej*, [w:] *Institucje Unii Europejskiej z perspektywy Traktatu Konstytucyjnego*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2004c), *Europejski Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] *Institucje Unii Europejskiej z perspektywy Traktatu Konstytucyjnego*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2005), *Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2007a), *Udział Polski w Radzie Europejskiej*, [w:] *Polska w systemie instytucjonalnym UE – zagadnienia legitymizacyjne*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2007b), *Kraje związkowe Republiki Federalnej Niemiec wobec wyzwań polityki europejskiej*, [w:] *Polska i Republika Federalna Niemiec w procesie integracji europejskiej*, S. Sulowski (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2008), *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa.

Witkowska Marta (2009), *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, M. Witkowska (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2010), *Ponadnarodowa partycypacja polityczna efektem europeizacji*, [w:] *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, A. Paczeński, R. Riedel, Oslo-Toruń-Wrocław 2010.

Witkowska Marta (2011a), *Przyczyny modernizacji Unii Europejskiej*, [w:] *Modernizacja Unii Europejskiej*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2011b), *Europejskie grupy interesu jako podmioty modernizacji*, [w:] *Modernizacja Unii Europejskiej*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2011c), *Europejskie partie polityczne jako podmioty modernizacji*, [w:] *Modernizacja Unii Europejskiej*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2011d), *Założenia metodologiczne i determinanty badań nad przyczynami modernizacji Unii Europejskiej*, [w:] *Modernizacja Unii Europejskiej*, K.A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2012), *Obywatel UE i jego prawa a deficyt demokracji*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, J. Szymańska i K. A. Wojtaszczyk (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2013a), *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, [w:] *Europa dla młodych – szansa ou d'illusion*, A. Olejniczak, Ł. Zamecki (red.), Warszawa.

Witkowska Marta (2013b), *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomym systemie Unii Europejskiej*, [w:] „Społeczeństwo i Polityka” nr 4/2013, w druku (10.12.2013).

Wojtaszczyk Konstanty Adam, Marta Witkowska (red.) (2003), *Polskie polityki sektorowe z perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej*, Warszawa.

Zahariadis Nikolaos (2013), *Building better theoretical frameworks of the European Union's policy process*, „Journal of European Public Policy”, vol. 20, issue 6.

The Mechanisms of Decision Making in the European Union in the Neo-neo-functionalist Approach

Abstract

The subject of this article is the synthesis of results reached in the cycle of publications concerning mechanisms of decision-making in the European Union. The author uses the term “mechanisms of decision-making in the EU” to determine the rules and procedures along with the practice of decision-making in the EU, with a particular reference to the participation of non-state and non-institutional subjects. The main aim of this article is the presentation of functioning of mechanisms of decision-making in the EU based on the analysis of phases of the decision process. In compliance with the author’s concept, the highlighting of phases of the decision process leads to defining factors which have influence on the effectiveness of accepted settlements fostering achieving EU goals. A major research problem is the definition of the influence of the relations and appearing dependences among subjects participating in mechanisms of decision-making in the European Union, and especially the character of these relations and interactions happening in this process.

Key words: decision making in the EU, neo-neo-functionalist approach, methodology

Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu neo-neofunkcjonalizmu

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest synteza wyników osiągniętych w jednotematycznym cyklu publikacji dotyczącym mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej (UE). Celem artykułu jest prezentacja funkcjonowania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w oparciu o analizę faz procesu decyzyjnego. Zabieg wyróżniania faz procesu decyzyjnego, zgodnie z koncepcją autorki, prowadzi do zdefiniowania czynników wpływających na skuteczność przyjmowanych rozstrzygnięć, sprzy-

jających osiągnięciu celów Unii Europejskiej. Głównym problemem badawczym jest określenie wpływu relacji i występujących zależności pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w mechanizmach podejmowania decyzji w Unii Europejskiej na przyjmowane rozstrzygnięcia, a zwłaszcza charakter tych relacji i zachodzących w tym procesie interakcji. Artykuł dotyczy głównie rozważań teoretycznych oraz zastosowanych metod badawczych.

Słowa kluczowe: *podejmowanie decyzji w UE, teoria neo-neofunkcjonalizmu, metodologia*