

Sylwia Luc

Zasada pomocniczości w polityce gospodarczej Unii Europejskiej

Streszczenie

Zasada pomocniczości (nazywana również zasadą subsydiarności) jest jedną z podstawowych reguł prowadzenia polityki gospodarczej w UE. Zgodnie z nią uprawnienia w zakresie polityki powinny być delegowane na możliwie najniższy szczebel władzy, tj. najbliższej obywateli, których dana polityka dotyczy, chyba że istnieją niezaprzeczalne korzyści prowadzenia jej na wyższym szczeblu. Celem opracowania jest spojrzenie przez pryzmat teorii federalizmu fiskalnego i ekonomii politycznej na praktyczne stosowanie zasady pomocniczości w wybranych kluczowych dziedzinach polityki UE, tj. w polityce rolnej, spójności, w zakresie nauki, technologii i innowacji, a także w polityce dotyczącej edukacji i usług.

Różnice pomiędzy istniejącym a pożądanym w świetle teorii zakresem stosowania zasady pomocniczości pokazują, że w UE w niektórych dziedzinach zakres wspólnych regulacji wykracza poza wspomnianą zasadę, zaś w innych mogłoby być możliwe osiągnięcie większych korzyści przy prowadzeniu ściślejszej koordynacji polityki. Podział kompetencji pomiędzy kraje członkowskie a instytucje UE jest ostatecznie decyzją polityczną, która powstaje w warunkach konfliktu interesów. Analizy ekonomiczne mogą jedynie dostarczać argumentów za lub przeciw centralizacji polityki.

Słowa kluczowe: zasada pomocniczości, teoria federalizmu fiskalnego, koordynacja polityki UE

Subsidiarity Principle in Economic Policy of the European Union

Abstract

The subsidiarity principle is one of major rules of conducting the EU's economic policy. In conformity to the rule empowerment within the policy should be delegated to the lowest possible level of authority, i.e. as close as possible to the citizens who the set policy concerns unless there exist undeniable advantages of conducting it on higher level. The objective of the research paper is to discuss the practical application of the subsidiarity principle in key areas of the EU's policy through the prism of the theory of fiscal federalism and political economics. The EU's policy areas under review regard agricultural policy, cohesion policy, technology and innovation as well as educational

policy and services. The differences between the applied and theoretically desired scope of the subsidiarity principle application indicate that in the EU there are some areas in which the scope of joint regulations reaches beyond this principle. On the other hand, there exist some areas where reaching more advantages could be possible provided the policy conducted is better coordinated. The division of competencies between member countries and the EU's institutions is eventually a political decision that is arising in the context of conflicting interests. Economic analyses might only provide arguments for or against centralisation of the policy.

Key words: subsidiarity principle, fiscal federalism theory, coordination of the EU's policy

Wprowadzenie

Koordinacja polityki w UE jest dynamicznym procesem. Po wdrożeniu programu jednolitego rynku zaczęto stopniowo rozszerzać katalog dziedzin polityki europejskiej o te, które wcześniej były domeną państw członkowskich. Przyczyny rozszerzania interwencji instytucji europejskich były w różny sposób tłumaczone, jednakże z czysto ekonomicznego punktu widzenia nie zawsze można uznać ją za w pełni uzasadnioną¹.

Problem optymalnego podziału kompetencji pomiędzy kraje członkowskie a instytucje europejskie z punktu widzenia maksymalizacji dobrobytu społecznego jest analizowany na gruncie teorii federalizmu fiskalnego i w świetle ekonomii politycznej. Zasada pomocniczości, stanowiąca jedną z podstawowych reguł prowadzenia polityki w UE, opiera się bowiem na tym samym uzasadnieniu co federalizm fiskalny. Zgodnie z nią uprawnienia w zakresie polityki powinny być delegowane na możliwie najniższy szczebel władzy, tj. najbliższej obywateli, których dana polityka dotyczy, chyba że istnieją niezaprzeczalne korzyści prowadzenia jej na wyższym szczeblu².

Stosowanie zasady pomocniczości w UE budzi jednak szereg kontrowersji. Różnice zdań w kwestii zasadności transferu uprawnień do ponadnarodowych instytucji europejskich mają swoje źródło przede wszystkim w odmiennych poglądach na temat zakresu integracji i w konsekwencji autonomii krajów członkowskich oraz w rozbieżności ich interesów. Jednocześnie w wielu przypadkach trudno jest dokonać

¹ G. Gelauff, I. Grilo and A. Lejour, *Subsidiarity for Better Economic Reform?*, w: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, Springer – Verlag, Berlin, Heidelberg 2008, s. 1-2.

² I. Begg, *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, Report No. 1, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, April 2009, s. 8, 27.

obiektywnej oceny optymalnego stopnia centralizacji lub decentralizacji władzy z uwagi na złożoność rzeczywistości gospodarczej.

Celem tego opracowania jest spojrzenie przez pryzmat teorii na praktyczne stosowanie zasady pomocniczości w niektórych kluczowych dziedzinach polityki UE, tj. w polityce rolnej, spójności, w zakresie nauki, technologii i innowacji, a także w polityce dotyczącej edukacji i usług.

1. Istota i zabezpieczenie przestrzegania zasady pomocniczości

Zasada pomocniczości (nazywana również zasadą subsydiarności) jest jedną z podstawowych zasad, na których opiera się funkcjonowanie UE, choć w oficjalnych dokumentach europejskich pojawiła się dopiero w drugiej połowie lat 80-tych XX wieku, tj. w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r. i to jedynie w odniesieniu do polityki ochrony środowiska (art.130r). Następnie wprowadzono ją w 1992 r. do Traktatu z Maastricht (art. 3b) i na jego mocy do Traktatu Amsterdamskiego w 1997 r. (art. 5), poszerzając przy tym jej znaczenie³.

Zasada pomocniczości dotyczy optymalnego, z punktu widzenia osiągnięcia wyznaczonych celów, podziału kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble władzy, tj. sposobu realizowania przez Unię zadań, które są dzielone z państwami członkowskimi. Opiera się ona na twierdzeniu, że „...wyższy szczebel struktury społecznej lub organizacja ponadnarodowa może ingerować jedynie w takim przypadku i w takim stopniu, w jakim niższe szczeble wykazują lub udowadniają swoją niewydolność”⁴.

Funkcjonuje opinia, iż wprowadzenie zasady pomocniczości do zasad ustrojowych UE wynikało z obawy przed centralizacją władzy przez instytucje europejskie i stanowiło kompromis pomiędzy euroentuzjastami opowiadającymi się za integracją prowadzącą do stworzenia Europy federalnej a eurosceptykami niechętnymi rozszerzaniu uprawnień organów Unii i będącymi zwolennikami integracji opartej na

³ A. Dobek, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, w: „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, *Zeszyty Studenckie II*, Wrocław 2009, s. 179, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/32202/0013.pdf>

⁴ E. Przybylska-Marciniuk, *Zasada subsydiarności w projekcie Traktatu Konstytucyjnego*, w: *Przyszły Traktat Konstytucyjny: zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Polityka Gospodarcza, Warszawa 2004, s. 369.

luźnej współpracy krajów członkowskich⁵. Obecne jej brzmienie, które zostało doprecyzowane przez Traktat z Lizbony poprzez włączenie w zakres jej obowiązywania poziomu regionalnego i lokalnego, jest następujące: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”⁶.

Na zasadę pomocniczości nałożono więc dwa ograniczenia⁷:

- nie ma ona zastosowania w obszarach należących do wyłącznych kompetencji Unii,
- tzw. test efektywności, który uzasadnia interwencję na poziomie europejskim, tj. brak możliwości osiągnięcia przez kraje członkowskie określonych celów w wystarczającym stopniu oraz odpowiednia skala i skutki proponowanych działań.

Zasada pomocniczości jest ściśle związana z zasadą przyznania i proporcjonalności, o których jest mowa w tym samym artykule. Pierwsza z nich określa zakres kompetencji powierzony poszczególnym szczeblom decyzyjnym: „Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich” (art. 5 ust. 2 TUE). Z kolei zasada proporcjonalności mówi o tym, iż działania podejmowane na szczeblu Unii muszą być adekwatne do wyznaczonych zadań: „Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów” (art. 5 ust. 4 TUE). Zasada proporcjonalności ma więc szerszy zakres niż zasada pomocniczości, gdyż odnosi się również do wyłącznych kompetencji Unii.

⁵ S. Ederveen, G. Gelauff and J. Pelkmans, *Assessing Subsidiarity*, w: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, op. cit., s. 19; A. Wierzchowska, *Zasady jednolitych ram instytucjonalnych, lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej i subsydiarności w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, w: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K. A. Wojtaszczyk, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2005, s. 40.

⁶ Art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE z 2008 r., C115/13).

⁷ A. Dobek, op. cit., s.181.

Przepisy dotyczące przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności zostały doprecyzowane w *Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*⁸. Dokument ten zobowiązuje Komisję Europejską do przeprowadzania szerokich konsultacji przed formalnym zgłoszeniem projektu aktu prawnego, które powinny uwzględniać (gdy jest to uzasadnione) wymiar regionalny i lokalny planowanych działań. Pominięcie konsultacji jest możliwe jedynie w wyjątkowych sytuacjach i wymaga uzasadnienia przez Komisję.

Komisja Europejska jest również zobowiązana do sporządzenia uzasadnienia przedkładanego projektu aktu prawnego z punktu widzenia zasad pomocniczości i proporcjonalności. Twierdzenie, że dany cel może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii powinno być poparte wskaźnikami jakościowymi oraz, jeśli to możliwe, ilościowymi. Projekty regulacji są równolegle przekazywane przez Komisję do parlamentów krajów członkowskich i do „ustawodawcy Unii” (Parlamentowi Europejskiemu i Radzie). Parlamenti narodowe otrzymują również projekty aktów prawnych od Parlamentu Europejskiego i od Rady, a także rezolucje legislacyjne Parlamentu Europejskiego i stanowiska Rady.

Parlament krajowy lub jego izba ma osiem tygodni od daty otrzymania projektu na przedstawienie „uzasadnionej opinii” o niezgodności danej regulacji z zasadą pomocniczości. W zależności od liczby głosów parlamentów krajowych stwierdzających wspomnianą niezgodność (każdy parlament ma dwa głosy, które w przypadku parlamentów dwuizbowych rozkładają się na obie izby lub dzielone są w zależności od narodowego systemu parlamentarnego) przewidziano dwie procedury:

- jeżeli liczba negatywnych opinii stanowi co najmniej jedną trzecią liczby głosów przyznanych parlamentom (jedną czwartą w przypadku projektów dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), to projekt zostaje poddany ponownej analizie i może być podtrzymany, zmieniony lub wycofany, przy czym wymagane jest uzasadnienie stosownej decyzji;
- jeżeli liczba negatywnych opinii stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom, a projekt objęty jest zwykłą procedurą prawodawczą, to Komisja może również w tym przypadku podtrzymać projekt, przedstawiając uzasadnienie swojej decyzji, zmienić lub go wycofać. W przypadku, gdy Komisja zdecyduje o podtrzymaniu projektu, jej opinia oraz opinie parlamentów narodowych zostają przekazane „ustawodawcy Unii” do wzięcia pod uwagę w ramach procedury prawodawczej. Jeżeli przed zakończeniem pierwszego

⁸ Dz.Urz. UE z 2007 r., C306/150.

czytania większością głosów wynoszących 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim (większością kwalifikowaną) stwierdzono by, że projekt aktu nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, wówczas projekt ten nie podlegałby dalszemu rozpatrzeniu.

Państwa członkowskie mają więc możliwość blokowania decyzji UE, które budzą ich zastrzeżenia.

Zabezpieczeniem stosowania zasady pomocniczości jest również prawo wnoszenia przez państwa członkowskie skargi do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie naruszenia zasady pomocniczości, zgodnie z art. 230 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub zgodnie z porządkiem prawnym krajów członkowskich. Ponadto skargi takie mogą być wnoszone przez Komitet Regionów, jeżeli przyjęcie danego aktu wymaga jego konsultacji. Zasada pomocniczości jest więc elementem oceny legalności aktów prawnych UE⁹.

2. Argumenty za decentralizacją i centralizacją polityki gospodarczej w świetle teorii

Sama zasada pomocniczości nie wskazuje optymalnego stopnia centralizacji lub decentralizacji władzy, lecz jedynie ogólną prawidłowość w zakresie jej delegowania na wyższy poziom. Jest często interpretowana jako synonim przekazania uprawnień decyzyjnych na możliwie najniższy szczebel. Zasadność takiego rozwiązania wymaga jednak wnikliwej oceny konkretnego przypadku. Optymalnym poziomem podejmowania decyzji może wówczas okazać się centralizacja uprawnień.

Argumenty za i przeciw delegowaniu władzy na wyższy szczebel wywodzą się z teorii federalizmu fiskalnego. Zgodnie z nią możliwe jest optymalne przypisanie kompetencji, przy jednoczesnym uwzględnieniu oddziaływania polityki podejmowanej w ramach danej jurysdykcji na inne jednostki terytorialne, jak i preferencji wyborczych oraz legitymizacji podejmowania decyzji¹⁰.

Puntem wyjścia analizy jest region składający się z pewnej liczby jurysdykcji, posiadający silny rząd centralny odpowiedzialny za politykę monetarną, fiskalną i regulacyjną. Sytuacji tej odpowiadają państwa federalne.

⁹ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Wydanie 2 (zmienione i uzupełnione), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 126-127.

¹⁰ I. Begg, *Finansowanie Unii Europejskiej*, w: „Nowa Europa” 2006, nr 1 (3), s. 16.

Pewne cechy federalizmu występują w UE, w której wprawdzie kraje członkowskie nie tworzą federacji, ale przekazują instytucjom europejskim część swoich kompetencji w zakresie dostarczania dóbr publicznych. Istotną obecnie różnicą pomiędzy UE a federacjami jest jednak to, iż poziom ponadnarodowy znacząco różni się od typowego centralnego szczebla władzy w państwach narodowych. Instytucje europejskie mają znacznie ograniczone kompetencje w stosunku do tych, którymi dysponuje najwyższy szczebel władzy w państwach federalnych. Przede wszystkim Unia nie posiada instrumentów polityki fiskalnej służących zapewnieniu stabilizacji makroekonomicznej, jak też nie jest odpowiedzialna za politykę redystrybucyjną. Decydujący głos w sprawach dotyczących kształtu budżetu europejskiego mają kraje członkowskie. Ponadto w systemach federalnych środki publiczne będące do dyspozycji centralnego szczebla władzy stanowią znacznie większą częśćią PKB, niż w przypadku UE¹¹.

W tradycyjnym ujęciu teorii federalizmu fiskalnego (określanym również jako fiskalny federalizm pierwszej generacji) abstrahuje się od problemów związanych z upolitycznieniem procesu podejmowania decyzji. Przyjmuje się założenie, że władza na każdym szczeblu dąży do maksymalizacji dobrobytu obywateli – nie forsuje własnych interesów i nie reprezentuje żadnego lobby. Projektowaniu polityki nie towarzyszą koszty transakcyjne, ani też nie istnieją koszty uczenia się polityki. Rząd centralny prowadzi jednolitą politykę wobec wszystkich jurysdykcji. Założenie to wynika z faktu, iż zbieranie informacji na temat preferencji lokalnej społeczności pociąga za sobą koszty i są one wyższe niż w przypadku władzy lokalnej, a także z politycznych ograniczeń w traktowaniu wybranych jurysdykcji w sposób preferencyjny. Polityka alokacyjna ma charakter zdecentralizowany, szczególnie gdy konsumpcja dóbr publicznych odbywa się wyłącznie lub w przeważającej mierze w ramach lokalnych granic terytorialnych. W modelu tym nie wyklucza się międzyrządowych grantów, ale muszą być one dobrze przemyślane, aby mieć pewność, że nie są one konsekwencją politycznych nacisków w celu przerwania kosztów na inne jurysdykcje¹².

W standardowym ujęciu teorii federalizmu fiskalnego głównym argumentem za decentralizacją władzy są różnice w uwarunkowaniach i w preferencjach dotyczących polityki publicznej w poszczególnych jurysdykcjach. Każda gospodarka różni się pod względem warunków geograficzno-przyrodniczych, struktury sektorowej, czy też

¹¹ Ibidem, s. 18-24, 41-42.

¹² I. Begg, *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, op. cit., s. 23; S. Ederveen, G. Gelauff and J. Pelkmans, op. cit., s. 21-22.

wyposażenia w infrastrukturę, co przekłada się na przywiązywanie różnej wagi do celów polityki ekonomicznej. Ponadto różnice kulturowe mogą mieć wpływ na rozbieżne poglądy co do samego zakresu pożądanej interwencji państwa w gospodarkę. W tej sytuacji dostosowanie polityki do lokalnych uwarunkowań i preferencji obywateli jest jednym z najistotniejszych argumentów za jej decentralizacją.

Z kolei koronnym argumentem za centralizacją są efekty zewnętrzne i korzyści skali. Efekty zewnętrzne (pozytywne i negatywne) występują wówczas, gdy polityka danego kraju członkowskiego wywiera wpływ na inne gospodarki i oddziaływanie to nie jest uwzględniane w procesie decyzyjnym. Przykładem pozytywnych efektów zewnętrznych jest rozprzestrzenianie się wiedzy dzięki inwestycjom w B+R, zaś negatywnych bariery w dokonywaniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które ograniczają konkurencję i w konsekwencji bodźce do podnoszenia jakości i innowacyjności produkcji. Z punktu widzenia efektywności kraje podejmują zbyt mało działań, które przyczyniają się do generowania pozytywnych efektów zewnętrznych. Z kolei polityka, która tworzy negatywne efekty zewnętrzne bywa nadmiernie wykorzystywana. Władza sprawowana na wyższym szczeblu (na poziomie Unii) może przyczynić się do internalizacji efektów zewnętrznych.

Korzyści skali stanowią kolejne uzasadnienie dla centralizacji polityki. W sytuacji, gdy wymaga ona dużych nakładów, np. z powodu wysokiego udziału kosztów stałych, prowadzenie jej w sposób zdecentralizowany może okazać się rozwiązaniem suboptymalnym. Wówczas centralizacja polityki może przyczynić się do wzrostu dobrobytu (np. wspólna polityka w zakresie międzynarodowych negocjacji handlowych, wspólne prowadzenie prac naukowo - badawczych).

W teorii federalizmu fiskalnego wskazuje się więc na istnienie wymienności pomiędzy dopasowaniem polityki do potrzeb społeczeństwa a internalizacją efektów zewnętrznych i korzyściami skali¹³.

Określeniu właściwego szczebla podejmowania decyzji służy tzw. funkcjonalny test pomocniczości, składający się z trzech etapów analizy, która powinna dać odpowiedź na następujące pytania¹⁴:

1. Czy efekty zewnętrzne lub korzyści skali uzasadniają centralizację działań?
2. Czy możliwa jest dobrowolna i wiarygodna współpraca pomiędzy krajami?

¹³ S. Ederveen, G. Gelauff and J. Pelkmans, op. cit. s. 21-23.

¹⁴ Ibidem, op. cit., s. 24-25.

3. Na jakim poziomie władzy polityka może być zaprojektowana i wdrożona, przy zachowaniu zasady minimalizacji kosztów?

Jeżeli istnieją efekty zewnętrzne lub korzyści skali, pierwszy warunek testu uznaje się za spełniony. Do wspólnego zajęcia się danym problemem konieczna jest jednak również dobrowolna i wiarygodna współpraca krajów członkowskich. Jeżeli niedostateczna wiarygodność zagraża stabilności współpracy, wówczas zasadna jest centralizacja polityki. Zagrożeniem dla wiarygodności jest szczególnie występowanie asymetryczności informacji uniemożliwiającej monitorowanie podejmowanych działań, istnienie silnych bodźców do oszukiwania, a także brak możliwości lub skłonności do nałożenia wspólnych sankcji za niestosowanie się do ustalonych reguł.

Jeżeli dwa pierwsze etapy potwierdzą słuszność centralizacji polityki, konieczne jest podjęcie decyzji o sposobie jej implementacji, monitorowania i egzekwowania uzgodnionych działań. Zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie powinny odgrywać wiodącą rolę w implementacji polityki w dziedzinach, w których jest to możliwe i efektywne. Stąd też z samej zasady koordynacja i rekomendacje są preferowane w stosunku do uregulowań prawnych. Jeżeli są jednak potrzebne wiążące instrumenty, wówczas w pierwszej kolejności powinny być brane pod uwagę dyrektywy, pozostawiające maksimum dyskrecjonalności państwom członkowskim i jednocześnie zapewniające internalizację efektów zewnętrznych¹⁵.

Tradycyjne ujęcie teorii federalizmu fiskalnego posługuje się szeregiem założeń upraszczających dotyczących procesu politycznego, tj. czynników wpływających na wybory dokonywane przez decydentów. Ich uchYLENIE i wykorzystanie argumentów zaczerpniętych z ekonomii politycznej (wykorzystywanych w tzw. modelach drugiej generacji) daje bardziej realistyczny i złożony obraz wyboru pomiędzy decentralizacją a centralizacją polityki¹⁶.

Jednym ze wspomnianych założeń upraszczających jest doskonałość władzy publicznej. W rzeczywistości problem zawodności rządu może występować zarówno na poziomie krajów członkowskich, jak i Unii. W literaturze wskazuje się m.in. na postawę określaną jako Lewiatan i na podatność władzy na lobby. W pierwszym

¹⁵ Ibidem, s. 25.

¹⁶ Ibidem, s. 26-36, T. Persson, G. Roland, G. Tabellini, *The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Mean for Europe?*, w: "Working Papers Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research", Bocconi University, 1996, No. 101, s. 14-17, <ftp://ftp.igier.uni-bocconi.it/wp/1996/101.pdf>

z przypadków władza forsuje swoje własne interesy nie bacząc na dobro publiczne, w drugim zaś pozostaje pod wpływem zorganizowanych grup interesu¹⁷.

W przypadku poszczególnych jurysdykcji (państw członkowskich) zawodność rządu, określaną jako Lewiatan, może ograniczyć większa możliwość kontrolowania władzy przez obywateli i tzw. głosowanie nogami (*voting with feet*), tj. wybór jurysdykcji, której rząd jest bardziej wiarygodny lub w której polityka bardziej odpowiada preferencjom wyborców, choć w UE mechanizm ten uważany jest za raczej słaby¹⁸. Wśród argumentów za prowadzeniem polityki w sposób zdecentralizowany wymienia się więc między innymi większą możliwość egzekwowania odpowiedzialności instytucji za podejmowane działania, jak też wzmocnienie konkurencji pomiędzy władzami (w zakresie wysokości podatków i podaży dóbr publicznych) prowadzące do wzrostu dobrobytu społeczeństwa¹⁹. Wskazuje się jednak również, że wspomniana konkurencja napotyka pewne ograniczenia w odniesieniu do poprawy efektywności polityki. Zgodnie z tzw. zasadą wyboru (*selection principle*) rządy krajowe podejmują interwencję w celu przeciwdziałania zawodności rynku, ale konkurencja pomiędzy jurysdykcjami może z powrotem doprowadzić do zaburzeń w jego funkcjonowaniu tam gdzie wydawało się, że problem został rozwiązany. Na przykład rządy mogą mieć bodźce do promowania rodzimych firm, co może jednak pozostawać w sprzeczności z obowiązującymi przepisami dotyczącymi konkurencji na rynku. Stąd też pewien stopień centralizacji polityki, który chroni przed zniekształcaniem funkcjonowania rynku lub przed tzw. wyścigiem na dno, może okazać się lepszym rozwiązaniem.

W przypadku szczebla europejskiego zawodność władzy, wynikająca z procentralistycznej postawy urzędników Komisji Europejskiej utożsamiających się z ideami europejskimi, czy też z biurokracji (w tym dążenia do wzmocnienia wpływów), można ograniczyć kontrolowaniem poczynań instytucji europejskich przez państwa członkowskie. Istotnym utrudnieniem może być jednak sposób organizowania prac, tj. formułowanie polityki przez Komisję i Radę w relatywnej izolacji.

Z punktu widzenia zagrożenia, jakie stwarzają zorganizowane grupy interesu także nie można jednoznacznie rozstrzygnąć czy decentralizacja, czy centralizacja jest lepszym rozwiązaniem. W pewnych warunkach grupy lobbingowe mogą dążyć do

¹⁷ S. Ederveen, G. Gelauff and J. Pelkmans, op. cit., s. 26-30.

¹⁸ I. Begg, *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, op. cit., s. 9.

¹⁹ M. Governatori, *A Fiscal Federalism Perspective of the Economic Policy Framework in the Euro-Zone*, Instituto de Estudios Economicos de Galicia, "Working Paper" 2003, No. 69, s. 55; I. Begg, *Finansowanie Unii Europejskiej*, op. cit., s. 20.

centralizacji władzy, w innych mogą starać się jej przeciwdziałać. Wiele zależy od tego czy interesy krajowego lobby są zbieżne z interesami zagranicznego. Jeżeli są, wówczas przekazanie uprawnień na wyższy poziom daje dodatkowy „kanał” wpływania na rząd krajowy (jak np. w celu ustalania niższych standardów w zakresie ochrony środowiska mających wpływ na koszty produkcji). Z kolei decentralizacja władzy będzie korzystna dla krajowych grup lobbingowych, jeżeli ich interesy będą rozbieżne z zagranicznymi, jak w przypadku ochrony rynku krajowego przed konkurencją pochodzącą z innych krajów członkowskich.

Innym przypadkiem zawodności władzy są nieumyślne błędy w kształtowaniu polityki, np. z uwagi na złożoność problemów i niedoskonałość informacji. W tej sytuacji decentralizacja władzy może sprzyjać wymianie doświadczeń – stymulować wzajemne uczenie się, tak jak jest to w przypadku tzw. otwartej metody koordynacji polityki wykorzystywanej w UE²⁰.

Przy stosowaniu zasady pomocniczości należy również uwzględnić problem komplementarności różnych dziedzin polityki. Powoduje ona, że posunięcia w kierunku centralizacji lub decentralizacji decyzji mogą zwiększyć korzyści, jeżeli odpowiednie rozwiązania (zmierzające w tym samym kierunku) zostaną zastosowane w innych dziedzinach polityki. Na przykład wspólna polityka monetarna w strefie euro stała się uzasadnieniem dla koordynacji polityki budżetowej oraz strukturalnej. Czasem jednak komplementarność może spowodować, że decyzje o centralizacji określonej dziedziny polityki doprowadzą do sprzeczności jej celów z celami polityki realizowanymi w sposób zdecentralizowany. Za przykład może posłużyć polityka liberalizacji rynku towarów i przepływu kapitału oraz polityka dotycząca rynku pracy zorientowana na ochronę zatrudnienia²¹.

Kolejnym problemem towarzyszącym centralizacji polityki jest konflikt interesów, który może osłabić potencjalne korzyści. Jego uwzględnienie wymaga uchylenia założenia dotyczącego samodzielnego podejmowania decyzji na każdym szczeblu (*single decision maker*) i wprowadzenia przedstawicieli poszczególnych jurysdykcji w proces decyzyjny (podejmowanie decyzji w zgromadzeniu ustawodawczym według reguły większościowej, tzw. demokratyczny federalizm). Ponadto konieczne jest odejście od założenia dotyczącego jednolitości polityki, gdyż reprezentanci zaangażowani w podejmowanie decyzji na poziomie centralnym zainteresowani są

²⁰ S. Ederveen, G. Gelauff and J. Pelkmans, op. cit., s. 30-31.

²¹ T. Persson, G. Roland, G. Tabellini, op. cit., s. 14-17.

decyzjami, które przynoszą korzyści jurysdykcjom, z których pochodzą. Reprezentują oni bowiem interesy swoich wyborców²².

Podjęcie decyzji w zgromadzeniu ustawodawczym wymaga negocjacji pomiędzy przedstawicielami poszczególnych jurysdykcji. Istotną rolę odgrywa w tym przypadku siła negocjacyjna krajów i różnice w wadze, jaką przykładają do danej dziedziny polityki i jej centralizacji. W praktyce negocjacje są prowadzone w warunkach występowania różnorodnych celów i powtarzalnej gry. Przyzwolenie na centralizację określonej dziedziny może stanowić swego rodzaju koszt uboczny (*side payment*) uzyskania poparcia innych krajów, które przywiązują małą wagę do centralizacji innej dziedziny polityki. W tej sytuacji jeżeli jednemu państwu zależy na centralizacji decyzji może uzyskać niezbędne poparcie. Pozwala to na wdrożenie rozwiązania, które jest stanowczo odrzucanego przez mniejszość. Działania takie mogą wymknąć się spod kontroli i doprowadzić do tego, że centralizacja polityki nie będzie spełniała warunków stawianych przed zasadą pomocniczości – lokalnie korzystna polityka będzie zatwierdzana, podczas gdy nie będzie ona efektywna w sytuacji jej centralizacji.

Innym zagrożeniem, jakie wynika z obrony interesów własnych gospodarek jest formułowanie celów polityki w sposób ogólny i mglisty, tak aby nie kolidowały z polityką prowadzoną na poziomie krajowym. W konsekwencji daje to z jednej strony większą autonomię instytucjom centralnym, z drugiej zaś może obniżyć efektywność wspólnych działań.

Istotną wadą centralizacji w warunkach demokratycznego federalizmu jest również problem wspólnych zasobów (*common pool budgeting / raiding the commons*). Państwa mają bowiem skłonność do możliwie największego wykorzystywania wspólnego budżetu dla realizacji projektów, które leżą w interesie ich własnych gospodarek, bez względu na to czy są one efektywne w skali całego ugrupowania. Stąd też wykazują się stronniczością w wyborze projektów, które mają być finansowane ze wspólnych środków. Wspólne partycypowanie w kosztach może więc prowadzić do nieefektywnej podaży dóbr publicznych²³.

Nieefektywna centralizacja polityki może zatem spowodować, że koszty z nią związane będą większe od korzyści wynikające z internalizacji efektów zewnętrznych lub z osiągnięcia efektów skali, dlatego też decyzje dotyczące zastosowania zasady pomocniczości wymagają osobnej i wnikliwej analizy każdego przypadku.

²² S. Ederveen, G. Gelauff and J. Pelkmans, op. cit., s. 32-34.

²³ Ibidem, s. 32-37.

3. Stosowanie zasady subsydiarności w UE na przykładzie wybranych dziedzin polityki

Traktat z Lizbony wprowadził podział kompetencji Unii na trzy kategorie²⁴:

- *Kompetencje wyłączne*, obejmujące dziedziny, w których traktaty przyznają Unii wyłączność w stanowieniu prawa oraz przyjmowania aktów prawnie wiążących, zaś kraje członkowskie mogą podejmować takie działania tylko z upoważnienia Unii lub w celu wykonywania jej aktów. Do dziedzin tych należą: unia celna, reguły konkurencji na wspólnym rynku, polityka pieniężna (w odniesieniu do państw, które wprowadziły euro), zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wspólna polityka handlowa. Ponadto Unia posiada wyłączne kompetencje do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie jest przewidziane w akcie prawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia jej wykonywania wewnętrznych kompetencji lub z zakresie, w jakim ich zawarcie może wpłynąć na wspólne zasady lub zmienić ich zakres.
- *Kompetencje dzielone z państwami członkowskimi*, w których Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty wiążące prawnie, z zastrzeżeniem, że państwa członkowskie wykonują swoje kompetencje w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Kompetencje te dotyczą: rynku wewnętrznego, polityki społecznej w odniesieniu do aspektów określonych w traktatach, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i rybołówstwa (z wyłączeniem zachowanie morskich zasobów biologicznych), środowiska naturalnego, ochrony konsumentów, transportu, sieci transeuropejskich, energii, Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, wspólnych problemów bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w traktatach. Ponadto w przypadku badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej UE ma kompetencje do „prowadzenia działań, w szczególności do określania i realizacji programów”, zaś w przypadku współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej do „prowadzenia działań i wspólnej polityki”. Zastrzega się przy tym, że w odniesieniu do tych wyżej wymienionych dziedzin „nie może doprowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim” wykonywania ich kompetencji.
- *Kompetencje w zakresie prowadzenia działań służących wspieraniu, koordynowaniu lub uzupełnianiu działań państw członkowskich*. W tym przypadku Unia nie może przyjmować aktów wiążących prowadzących do „harmonizacji

²⁴ J. Barcz, op. cit., s. 138-139.

przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich”. Należą do nich: ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, przemysł, kultura i turystyka, edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, ochrona ludności i współpraca administracyjna.

Oprócz trzech wymienionych kategorii kompetencji Unia jest również zaangażowana w działania służące koordynacji polityki gospodarczej, zatrudnienia i społecznej państw członkowskich.

Zasada pomocniczości ma zastosowanie w przypadku dziedzin polityki, które nie należą do wyłącznych kompetencji UE.

Polityka rolna jest jedną z najstarszych i kluczowych dziedzin polityki UE. Jej udział we wspólnym budżecie jest stopniowo ograniczany. Przyjęto, że w latach 2007 - 2013 r. ma zostać zredukowany z 44% do 40% (w latach 80-tych ubiegłego wieku sięgał nawet 75%)²⁵. Stopień zaangażowania UE w politykę rolną odzwierciedla nie tylko poziom budżetu, ale także szeroki zakres uregulowań prawnych, które dotyczą przede wszystkim standardów produktów, ale też samego prowadzenia produkcji rolnej.

Kształt polityki rolnej na przestrzeni lat ulegał istotnym zmianom. Przede wszystkim zmniejszono zakres interwencji rynkowej, w tym między innymi ograniczono subsydiowanie cen, zmniejszono subsydia eksportowe, uniezależniono system płatności bezpośrednich od rodzaju produkcji rolnej. Jednocześnie zwiększeniu uległ budżet przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich, która koncentruje się obecnie wokół trzech problemów, służących poprawie:

- konkurencyjności sektora rolnego i leśnego,
- stanu środowiska i terenów wiejskich,
- jakości życia na obszarach wiejskich i dywersyfikacji gospodarki wiejskiej²⁶.

Polityka dotycząca rynku rolnego i wspierania dochodów (określana jako pierwszy filar) jest niemal wyłącznie projektowana i finansowana na poziomie UE, przy czym jej implementacja w znacznej części spoczywa na państwach członkowskich. Obejmuje ona politykę celną, subsydiowanie eksportu oraz produktów i ich

²⁵ *A study on EU spending, Final Report*, Ecorys Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and Institute for Economic Research, Rotterdam, 24 June 2008, s. 154.

²⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

magazynowania, stosowanie cen interwencyjnych, kontrolę podaży, a także dopłaty bezpośrednie dla rolników²⁷.

Powierzenie odpowiedzialności za politykę rynku rolnego instytucjom UE nie budzi większych kontrowersji, choć powszechnie uznaje się, że polityka interwencyjna jest nieefektywna. Jej centralizację uzasadnia istnienie wspólnego rynku, który przynosi korzyści związane z efektywną alokacją zasobów (zgodną z korzyściami komparatywnymi) oraz możliwość osiągania korzyści skali. Prowadzenie polityki przez instytucje europejskie zmniejsza koszty transakcyjne związane z istnieniem analogicznej administracji w każdym z państw członkowskich, a także zwiększa siłę negocjacyjną UE w rozmowach prowadzonych na forum międzynarodowym, dotyczących handlu produktami rolnymi (jak w przypadku WTO). Ponadto chroni przed zniekształceniem konkurencji w wyniku stosowania zróżnicowanej interwencji przez kraje członkowskie, np. różnej wysokości subsydiów, jak też indywidualnego prowadzenia polityki handlowej z krajami trzecimi²⁸.

Inaczej postrzegany jest problem dopłat bezpośrednich, które w przeszłości były narzędziem służącym zrekompensowaniu rolnikom administracyjnej redukcji cen produktów rolnych. Określanie i finansowanie ich na poziomie europejskim znajdowało swoje uzasadnienie w generowanych efektach zewnętrznych prowadzących do istotnego zniekształcenia alokacji zasobów, gdyż wcześniej były one powiązane z rodzajem produkcji rolnej. Sytuacja ta uległa jednak zmianie. W około 90% dopłaty bezpośrednie nie zależą od produkcji. Stanowią formę transferów wspierających dochody rolników, dlatego też budzą sprzeciw. Funkcjonują opinie, że tego typu dopłaty (stanowiące formę dystrybucji dochodów pomiędzy indywidualne podmioty) powinny, tak samo jak system opodatkowania dochodów czy ubezpieczeń społecznych, pozostawać w gestii państw członkowskich. Nie są bowiem związane z istnieniem efektów zewnętrznych lub z korzyściami skali. Ich finansowanie na poziomie UE jest jedynie historyczną zaszłością, która pozostaje w konflikcie z zasadą pomocniczości²⁹. Centralizacja dopłat bezpośrednich, które mają relatywnie duży udział we wspólnym budżecie a wspierają jedynie niespełną 2% populacji UE, jest uważana za konsekwencję istnienia silnego lobby rolniczego³⁰.

²⁷ H. Grethe, *Agriculture Policy: What roles for the EU and the Member States?*, w: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, op. cit., s. 195.

²⁸ Ibidem, s. 195; *A study on EU spending*, op. cit, s. 165.

²⁹ H. Grethe, op. cit., s. 156-157.

³⁰ *A study on EU spending*, op. cit, s. 167.

Kształtowanie i finansowanie działań podejmowane w ramach drugiego filara polityki rolnej, tj. rozwoju obszarów wiejskich, jest dzielone pomiędzy UE i państwa członkowskie, przy czym za jej implementację odpowiadają władze regionalne. Komisja Europejska określa strategiczne wytyczne, które stanowią podstawę przygotowania narodowych strategicznych planów rozwoju obszarów wiejskich, dostosowanych do potrzeb poszczególnych gospodarek. Po ich zaakceptowaniu przez Komisję Europejską władze regionalne opracowują plany rozwoju, które muszą wpisywać się w strategię narodową.

Większość realizowanych przedsięwzięć ma charakter lokalny lub regionalny, gdy chodzi o rozwiązywane problemy i osiągane efekty – nie wywołuje ponadnarodowych efektów zewnętrznych i nie wiąże się z korzyściami skali³¹. Z tego też powodu podważana jest zasadność kształtowania i finansowania tej polityki na poziomie UE. Wyjątek stanowią przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska, które mają charakter ponadgraniczny (jak np. przeciwdziałanie globalnemu ociepleniu, zanieczyszczeniu wód powierzchniowych i rzek)³².

Funkcjonują też opinie, że sposób współfinansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich sprzyja bardziej dążeniom do „wyciągania” środków z budżetu UE niż realizacji przedsięwzięć zgodnych z preferencjami Unii (*common pool problem*). W przypadku działań służących ochronie środowiska fundusze nie są skoncentrowane na obszarach mających największe problemy, ale są dystrybuowane pomiędzy kraje według kryteriów, jakimi są nie tylko wielkość sektora rolnego, ale też historyczna siła negocjacyjna państw, możliwość i chęć współfinansowania przedsięwzięć realizowanych na poziomie UE³³.

Obecna polityka rolna różni się więc od modelu stosowania zasady pomocniczości. Jest uważana za nadmiernie scentralizowaną, co wynika z jej historycznych uwarunkowań (pierwotnego kształtu zorientowanego na regulowanie cen). Ponadto kraje członkowskie mają różne preferencje co do wielkości budżetu przeznaczanego na jej realizację i co do kształtu samej polityki z uwagi na różny udział sektora rolnego w

³¹ W ramach polityki rozwoju wsi współfinansowane są m.in. programy szkoleniowe i programy wcześniejszego przechodzenia rolników na emeryturę, modernizacja budynków gospodarstw rolnych oraz maszyn, inwestycje w urządzenia przetwórcze, dostosowania do norm UE, gospodarowanie na obszarach górskich i innych obszarach z utrudnieniami, odnowa wsi i obiektów wiejskich, promowanie turystyki oraz działania związane z ochroną dziedzictwa wiejskiego i środowiska naturalnego.

³² H. Grethe, op. cit., s. 198-201; *A study on EU spending*, op. cit., s. 169-170.

³³ H. Grethe, op. cit., s. 208; *A study on EU spending*, op. cit., s. 171.

gospodarkach (determinujący wielkość transferów) i przypisywane mu znaczenie, a także z uwagi na różne preferencje co do redystrybucji dochodów pomiędzy indywidualne podmioty (wspierania dochodów rolników). Istotną rolę niewątpliwie odgrywa tu wcześniej już wspomniane silne lobby rolnicze w UE. Także samej Komisji Europejskiej zarzuca się zainteresowanie centralizacją polityki rolnej z uwagi na charakteryzujące administrację dążenie do rozszerzania lub utrzymywania władzy³⁴.

Drugą pod względem wydatków dziedziną polityki UE jest **polityka spójności**. Nakłady na nią stanowią ponad jedną trzecią wspólnego budżetu.

Polityka spójności, która służy wyrównywaniu dysproporcji w rozwoju regionów, znajduje normatywne uzasadnienie na gruncie solidarności pomiędzy państwami członkowskimi. Wskazuje się też, że sprzyja poprawie efektywności alokacji zasobów dzięki eliminowaniu barier rozwojowych i zachowaniu równowagi przestrzennej w rozwoju gospodarczym. Redystrybucja dochodów pomiędzy bogatymi i biedniejszymi krajami jest też postrzegana jako sposób ograniczenia migracji i dalszego ubożenia obszarów słabiej rozwiniętych. Można również spotkać opinie, że jest ona formą zrekompensowania krajom członkowskim relatywnych strat związanych z integracją, wynikających z wprowadzenia jednolitego rynku i w związku z tym zmieniającej się specjalizacji, jak też z ograniczenia autonomii w prowadzeniu polityki gospodarczej (przypadek tzw. komplementarności polityki)³⁵.

Zobowiązanie do działań na rzecz spójności państw członkowskich zostało zawarte w zapisach traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3 Unia „Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami”. Ponadto traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazuje na potrzebę „zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych” (art. 174).

W perspektywie finansowej na lata 2007 - 2013 środki przeznaczone na politykę spójności służą przede wszystkim realizacji celu *konwergencja* (ponad 80% budżetu), zorientowanego na pomoc najslabiej rozwiniętym państwom członkowskim i ich regionom. Pozostałe część budżetu przeznaczona została na wzmocnienie konkurencyjności regionów i zwiększenie zatrudnienia, a także na rozwój współpracy transgranicznej, tj. na promocję i realizację wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej UE, służących zintegrowanemu rozwojowi

³⁴ H. Grethe, op. cit., s. 204-210.

³⁵ I. Begg, *Subsidiarity in Regional Policy*, w: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, op. cit., s. 293; *A study on EU spending*, op. cit., s. 92.

przestrzennemu (cele te podzielono na dwie grupy: *konkurencyjność i zatrudnienie* oraz *współpraca terytorialna*)³⁶.

Wśród argumentów przemawiających za centralizacją polityki – poza tym, że jest ona jednym z fundamentalnych celów UE - wymienia się niebezpieczeństwo nieuczciwej konkurencji pomiędzy regionami (za sprawą pomocy publicznej niezgodnej z zasadami wspólnego rynku), podniesienie standardów prowadzenia polityki (w tym zapewnienie szerokiego udziału podmiotów z różnych szczebli, promowanie innowacyjnych rozwiązań instytucjonalnych), zapewnienie jej ciągłości w realizacji długookresowych celów, dzięki uniezależnieniu jej od interesów ekip sprawujących władzę w krajach członkowskich, instytucjonalną zdolność szczebla europejskiego do projektowania, zarządzania i monitorowania realizacji programów (szczególnie w przypadku współpracy międzynarodowej), a także obniżenie kosztów administracyjnych jej prowadzenia³⁷.

Z kolei za decentralizacją przemawia możliwość jej dostosowania do lokalnych potrzeb oraz rozbudowana biurokracja europejska utrudniająca korzystanie z funduszy. Wskazuje się także na problem określany jako *hazard moralny*, który w tym przypadku oznacza, że kraje tracą motywację do prowadzenia egalitarnej polityki i inwestowania w infrastrukturę w najuboższych regionach, gdyż na skutek wzrostu przeciętnego dochodu regiony te mogą utracić dostęp do funduszy pomocowych³⁸. Z uwagi na to, według krytyków centralizacji polityki spójności, zaangażowanie szczebla europejskiego miałooby większy sens, gdyby polityka ta skupiała się na dysproporcjach w rozwoju krajów, a nie ich jednostek terytorialnych (szczególnie w przypadku państw o relatywnie wysokim PKB)³⁹.

Funkcjonują również poglądy, że państwa członkowskie bardziej niż samymi celami polityki są zainteresowane nie pogorszeniem swojej pozycji jako płatników netto do budżetu UE lub też, jak w przypadku biedniejszych krajów, polepszeniem pozycji beneficjenta netto. Szczególnie kontrowersyjne wydaje się korzystanie z funduszy strukturalnych przez najbogatsze państwa UE (które są beneficjentami środków w ramach *celu konkurencyjność i zatrudnienie*), pomimo że posiadają zdolność do samodzielnego finansowania i zarządzania projektami. W tym przypadku

³⁶ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/celepolitykispojnosci.aspx>

³⁷ I. Begg, *Subsidiarity in Regional Policy*, op. cit., s. 294-297.

³⁸ T. Person, G. Roland, G. Tabellini, op. cit., s. 10.

³⁹ *A study on EU spending*, op. cit., s. 98.

dopasowanie polityki do lokalnych potrzeb i niższe koszty transakcyjne przemawiają za prowadzeniem jej na poziomie narodowym. Jednakże kontrargumentem może być teza głosząca, iż osiągnąć przez nie wyższy poziom produkcji i dochodów może przynosić pozytywne efekty zewnętrzne odczuwane przez inne regiony i kraje za sprawą stymulowania handlu⁴⁰.

Często wysuwany argumentem przeciwko europejskiej polityce spójności jest też jej nieefektywność, choć badania empiryczne, modele ekonometryczne i symulacyjne nie pozwalają na jednoznaczną jej ocenę. Z powodu wspomnianego zarzutu postuluje się zmianę jej kierunków, tj. np. skoncentrowanie się na wyrównywaniu dysproporcji występujących w ramach krajów członkowskich a nie pomiędzy gospodarkami, na wspieraniu najdynamiczniej rozwijających się regionów zamiast najmniej uprzywilejowanych w rozwoju. Pojawiają się też propozycje jej renacjonalizacji.

Niejednoznaczność badań empirycznych wynika z problemów z określeniem udziału polityki spójności w przekształceniach dokonujących się we wspieranych regionach z powodu kumulowania się efektów różnych działań. Nawet jeżeli pewne jest, że interwencja przyniosła pozytywne efekty, wartość dodana będąca jej efektem jest trudna do udowodnienia. Ponadto niektóre cele polityki mają charakter niemierzalny. W związku z tym trudno jest też ocenić czy te same zasoby mogłyby być lepiej wykorzystane, gdyby były w dyspozycji innego szczebla władzy niż unijny⁴¹.

Podział kompetencji pomiędzy UE a kraje członkowskie dotyczy również **polityki w zakresie nauki, technologii i innowacji**. Jej znaczenie szczególnie wzrosło w ostatnim dziesięcioleciu, ale uznano ją za priorytetową już w 1986 r. Powierzono wówczas KE procedurę implementacji tzw. wieloletnich programów ramowych. Następnie Traktat z Maastricht przyznał Komisji kompetencje w zakresie podejmowania inicjatyw służących zapewnieniu koordynacji polityki w dziedzinie innowacji pomiędzy krajami członkowskimi i podejmowania odpowiednich działań na poziomie europejskim, w tym stworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej⁴².

Jako uzasadnienie prowadzenia na poziomie ponadnarodowym polityki służącej pobudzaniu innowacji oraz postępu naukowo – technicznego wskazuje się na występowanie korzyści skali. Przekazanie kompetencji na poziom centralny pozwala obniżyć nie tylko koszty samej działalności w zakresie B+R (m.in. dzięki specjalizacji i korzystaniu z odkryć innych naukowców), ale też koszty administracyjne związane z

⁴⁰ Ibidem, s. 93-95, 98.

⁴¹ I. Begg, *Subsidiarity in Regional Policy*, op. cit., s. 298-301.

⁴² R. Falk, W. Hözl and H. Leo, *On the Roles and Rationales of European STI Policies*, w: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, op. cit., s. 129.

implementacją polityki (np. selekcji i oceny propozycji priorytetowych programów badawczych przez ekspertów) oraz monitorowania jej realizacji. Problem korzyści skali dotyczy szczególnie badań, które wymagają poniesienia wysokich kosztów stałych i charakteryzują się zbyt dużym ryzykiem, aby były prowadzone przez pojedyncze państwa.

Kolejnym argumentem za centralizacją polityki jest występowanie efektów zewnętrznych. Wiedza, będąca efektem badań naukowych, jest uznawana za globalne dobro publiczne. Wspieranie środkami publicznymi działalności badawczej przez dany kraj przynosi korzyści innym gospodarkom przez dyfuzję wiedzy. W tej sytuacji część wydatków „wycieka” poza granice narodowe. Również możliwe jest negatywne oddziaływanie polityki narodowej na inne kraje, np. z powodu braku odpowiedniej ochrony własności intelektualnej firm zagranicznych i umożliwienie imitowania jej przez przedsiębiorstwa krajowe. Koordynacja polityki innowacyjnej pozwala więc uniknąć problemu określanego jako *pasażer na gapę* i *dylematu więźnia*⁴³.

Z kolei wśród argumentów za decentralizacją polityki wskazuje się na istotne zróżnicowanie preferencji poszczególnych gospodarek co do jej kierunków i kwot przeznaczanych na jej wspieranie, możliwość wzajemnego uczenia się dzięki wymianie różnych doświadczeń dotyczących efektów polityki oraz stworzenie bodźców do konkurencji pomiędzy rządami w zakresie polityki sprzyjającej przyciąganiu międzynarodowych firm⁴⁴.

Realizacji polityki w zakresie nauki, technologii i innowacji na poziomie UE służą przede wszystkim programy ramowe, które określają cele i priorytety badań naukowych, planowane działania oraz zasady współuczestnictwa finansowego UE.

Obecnie realizowany jest 7. Program Ramowy (na lata 2007-2013), który składa się z czterech działów (programów)⁴⁵:

- Współpraca - obejmuje wspólne badania naukowe w dziedzinie zdrowia, żywności, rolnictwa, rybołówstwa, biotechnologii, technologii informacyjnych i komunikacyjnych, energii, środowiska (zmian klimatu), transportu (w tym aeronautyka), nauk społecznych i ekonomicznych, nauk humanistycznych,

⁴³ A. van der Horst, A. Lejour and B. Straathof, *Why European Innovation Policy?*, w: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, op. cit., s. 143-145; *A study on EU spending*, op. cit., s. 121.

⁴⁴ A. van der Horst, A. Lejour and B. Straathof, op. cit., s. 146; *A study on EU spending*, op. cit., s. 122.

⁴⁵ http://cordis.europa.eu/fp7/home_pl.html

przestrzeni kosmicznej i bezpieczeństwa. W skład tego działu wchodzi również nanonauki, nanotechnologie, materiały i nowe technologie produkcji.

- Pomysły - najważniejszym elementem w tym dziale jest ustanowienie Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych, która wspiera pionierskie badania naukowe.
- Ludzie - dotyczy zasobów ludzkich i obejmuje stypendia dla młodych naukowców, stypendia w ramach programu uczenia się przez całe życie i służące rozwojowi kariery, partnerstwa między przemysłem a środowiskami naukowymi oraz nagrody i wyróżnienia.
- Możliwości – koncentruje się na inwestycjach w infrastrukturę badawczą, budowaniu potencjału małych i średnich przedsiębiorstw w dziedzinie badań naukowych, tworzeniu klastrów naukowych w regionach oraz na promowaniu nauki w społeczeństwie.

W budżecie 7. Programu Ramowego przewidziane są także środki na finansowanie działalności Wspólnego Centrum Badawczego, które wspomaga rozwój, implementację i monitorowanie polityki UE, oraz na badania w zakresie energii nuklearnej prowadzone w ramach EURATOM-u.

Programy ramowe dotyczące badań i postępu technologicznego w UE nie wyczerpują całego katalogu inicjatyw podejmowanych w tej dziedzinie na szczeblu UE. Warto tu wspomnieć o polityce spójności (w ramach której współfinansowane są inicjatywy w zakresie wiedzy i innowacji), strategicznych dokumentach służących zwiększeniu innowacyjności gospodarek, jak *Strategia Lizbońska* i będąca jej kontynuacją *Europa 2020*, działaniach na rzecz ochrony praw własności, kompatybilności norm, o wytycznych w sprawie pomocy państwa w zakresie kapitału podwyższonego ryzyka oraz na rzecz działań badawczych, rozwoju i innowacji.

Łączeniu celów unijnych w zakresie działalności badawczo - naukowej z priorytetami krajowymi służą przede wszystkim krajowe programy reform. Również poszczególne regiony uczestniczą w przygotowywaniu i wdrażaniu krajowych programów reform poprzez opracowywanie własnych regionalnych strategii na rzecz innowacyjności.

Badania empiryczne dowodzą istnienia pozytywnej korelacji pomiędzy rozmiarami gospodarki (mierzonymi poziomem PKB) a wydatkami na działalność B+R realizowaną przez instytucje publiczne (ich udziałem w całkowitych wydatkach państwa), co może wskazywać na istnienie korzyści skali. Potwierdzono także istnienie odwrotnej zależności pomiędzy wydatkami publicznymi na B+R i udziałem patentów będących w posiadaniu firm z kapitałem zagranicznym w ogólnej liczbie patentów wydanych w danym kraju. Może to wskazywać na wrażliwość krajów na „wyciekanie”

korzyści z działalności B+R za granicę. Powyższe wyniki wzmacniają więc argument za europejską centralizacją wydatków na B+R. Jednocześnie analiza struktury wydatków na działalność innowacyjną w różnych krajach pokazała, że różni się ona w zależności od sytuacji społeczno-ekonomicznej gospodarek (np. struktury przemysłu, udziału rolnictwa), co z kolei zmniejsza potencjalny zakres koordynacji polityki innowacyjnej na szczeblu UE⁴⁶.

Zaangażowanie instytucji europejskich w politykę w zakresie nauki, technologii i innowacji jest na ogół pozytywnie oceniane, z uwagi na wcześniej wspomniane występowanie korzyści skali i efektów zewnętrznych. Pewne wątpliwości budzi jednak współfinansowanie działań kierowanych do małych i średnich przedsiębiorstw oraz regionów w ramach programu *Możliwości*, które nie generują efektów wykraczających poza granice narodowe i mogą wywoływać *problem wspólnych zasobów*⁴⁷.

Kontrowersje towarzyszą również ochronie własności intelektualnej, która jest istotnym elementem polityki innowacyjnej. System patentowy wspiera innowacyjność w dwojaki sposób – zwiększa „nagrodę” za działalność badawczo-patentową przez przyznanie tymczasowego wyłącznego prawa do wykorzystywania wynalazku oraz stymuluje dyfuzję wiedzy (inspiruje nowe odkrycia), ponieważ patent zawiera pełny i publicznie dostępny opis wynalazku.

Obecnie państwa członkowskie UE są stronami Konwencji o Patencie Europejskim (KPE) z 1973 r., która ma charakter umowy prawa międzynarodowego i jest otwarta dla wszystkim krajów europejskich. Wnioski o udzielenie patentu europejskiego mogą jednak być składane również przez twórców spoza Europy. Instytucją, która decyduje o wydaniu patentu na wynalazek jest Europejski Urząd Patentowy, jednakże wszystkie pozostałe postępowania administracyjne i sądowe prowadzone są przed odpowiednimi organami krajowymi. Faktycznie więc patent europejski, który przyznaje takie same prawa ochrony jak patent krajowy udzielony w danym państwie, pozostaje zbiorem patentów krajowych. Na przykład decyzja o unieważnieniu patentu wydawana na podstawie prawa krajowego w jednym z państw Konwencji nie powoduje nieważności patentu w innym kraju.

Wprowadzenie jednolitego systemu patentowego w UE, tj. kompleksowej regulacji prawnej na szczeblu tej organizacji, nie tylko wzmocniłoby dyfuzję wiedzy, ale też ograniczyłoby koszty administracyjne państw członkowskich. Pomimo tych oczywistych korzyści i istniejącej już daleko idącej harmonizacji prawa patentowego w

⁴⁶ A. van der Horst, A. Lejour and B. Straathof, op. cit., s. 144-145.

⁴⁷ *A study on EU spending*, op. cit., s. 125.

zakresie ochrony wynalazków nadal brak jest wystarczającego poparcia dla stworzenia jednolitego systemu patentowego. Wśród przyczyn tego wymienia się protekcjonizm rządów obawiających się imitowania wynalazków. Ulepszeniem systemu ochrony praw własności mogą też nie być zainteresowane państwa, w których zagraniczne technologie są imitowane na dużą skalę. Jednolity patent nie leży też w interesie urzędów patentowych krajów członkowskich, gdyż najprawdopodobniej doprowadziłby do redukcji zatrudnienia. Przytaczany jest również argument dotyczący wielości języków i kosztów, które musiałyby być ponoszone w związku z tłumaczeniem patentów na wszystkie języki UE, ale takie same obawy budził kiedyś niekwestionowany dziś sukces wspólnotowego znaku towarowego⁴⁸.

W przypadku **edukacji**, która łączy się z polityką w zakresie innowacji, zasada pomocniczości dotyczy przede wszystkim szkolnictwa wyższego. To właśnie na tym poziomie kształcenia może występować dość duża mobilność studentów wywołująca korzyści skali i międzynarodowe efekty zewnętrzne. Korzyści skali w przypadku edukacji wyższej mogą oznaczać poprawę jakości kształcenia oraz obniżenie jego kosztów. Z kolei efekty zewnętrzne wiążą się ze wzrostem jakości kapitału ludzkiego⁴⁹.

W UE odpowiedzialność za szkolnictwo wyższe pozostaje przede wszystkim w rękach państw członkowskich, co jest uzasadnione istnieniem różnic w zakresie języka, kultury i tradycji. Zgodnie ze wspomnianymi teoretycznymi przesłankami, na poziomie europejskim podejmowane są działania zorientowane przede wszystkim na inicjowanie mobilności studentów i kadry naukowej oraz na poprawę jakości kształcenia. Służą temu programy finansowane ze środków europejskich, jak ERASMUS i Socrates oraz granty na badania naukowe (*starting grants*), których celem jest tworzenie bodźców do rozwoju działalności naukowo-badawczej i upowszechniania wiedzy w skali Europy. Istotną rolę odrywa także tzw. proces boloński (Deklaracja Bolońska), który zakłada zbliżenie systemów szkolnictwa wyższego krajów europejskich. Przewiduje on m.in. wprowadzenie systemu przejrzystych i porównywalnych stopni poprzez wdrożenie Suplementu do Dyplomu, przyjęcie systemu opartego na dwóch/trzech poziomach kształcenia, powszechne stosowanie systemu punktów kredytowych (tj. ECTS - European Credit Transfer System), promocję współpracy europejskiej w zakresie zwiększenia poziomu jakości

⁴⁸ W. L. Olszewski, *Patent europejski a patent wspólnotowy*, w: „Przemysł Farmaceutyczny”, 2010, nr 3, s. 26-27.

⁴⁹ S. Ederveen and L. Thissen, *European Coordination of Higher Education*, w: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, op. cit., s. 114.

szkolnictwa wyższego, promocję europejskiego wymiaru szkolnictwa wyższego, szczególnie w zakresie rozwoju zawodowego, mobilności oraz zintegrowanych programów nauczania, szkolenia i badań. Realizacja zaleceń Deklaracji Bolońskiej omawiana jest na konferencjach ministrów ds. szkolnictwa wyższego. Odbywają się one co dwa lata i kończą się komunikatem podsumowującym dotychczasowe osiągnięcia oraz wyznaczającym dalsze działania.

Warunkiem uzyskania oczekiwanych efektów z przesunięcia pewnych kompetencji w zakresie szkolnictwa wyższego na szczebel ponadnarodowy jest odpowiednio duża mobilność studentów, która powinna przyczynić się do konkurencji pomiędzy uczelniami i poprawy jakości kształcenia. Badania empiryczne pokazują jednak, że rzeczywistość wygląda inaczej. Studenci zwykle preferują naukę niezbyt daleko od domu i choć zwracają uwagę na różnice w jakości kształcenia efekt dystansu geograficznego i kulturowego okazuje się silniejszy. Brak jest też przekonujących dowodów na poparcie tezy dotyczącej występowania korzyści skali w szkolnictwie wyższym. Przeprowadzone badania pokazały, że jakość uniwersytetów nie jest powiązana z liczbą ludności w danym kraju, dlatego też stworzenie jednego europejskiego rynku w sferze edukacji wyższej nie jest gwarantem zwiększenia jakości kształcenia. Nie potwierdziło się również występowanie korzyści skali przejawiających się obniżeniem kosztów kształcenia na danym poziomie⁵⁰.

Analiza efektów zewnętrznych towarzyszących przepływowi studentów i kadry naukowej również ujawniła, że są one w rzeczywistości znikome, jednakże w wielu badaniach podkreśla się możliwość wystąpienia pośrednich efektów zewnętrznych związanych z tworzeniem jednolitego rynku edukacji. Mobilność studentów może bowiem okazać się prekursorem migracji wysoko wykształconych pracowników, czemu szczególnie sprzyja ujednocenie standardów kształcenia i porównywalność dyplomów⁵¹. Ponadto już samo eksponowanie potencjalnych korzyści z konkurencji na rynku edukacji wyższej i dostosowania kierunków kształcenia do potrzeb rynku może zmieniać postawy zarówno studentów, jak i władz akademickich.

Z międzynarodową mobilnością studentów wiąże się także problem określany jako *pasazer na gapę*, który jest również przedstawiany jako argument za koordynacją polityki w zakresie szkolnictwa wyższego. Występuje on wówczas, gdy studenci podejmują naukę w krajach, w których nie trzeba ponosić opłaty za studia lub w których opłaty te są niższe. W sytuacji, gdy po zakończeniu nauki powracają do swojej

⁵⁰ Ibidem, s. 116-117; *A study on EU spending*, op. cit., s. 130-133.

⁵¹ S. Ederveen and L. Thissen, op. cit., s. 124-25.

ooczywny część wydatków na edukację ponoszonych przez kraje goszczące przynosi korzyści innym gospodarkom zamiast własnym obywatelom. Ograniczeniu tego zjawiska mogłoby służyć „podążanie opłat za studentem”. Oznacza to, że w przypadku podjęcia przez studenta decyzji o studiach za granicą, wybrana przez niego uczelnia otrzymywałaby fundusze na pokrycie pełnych kosztów jego edukacji. Sytuacja ta komplikuje się jednak, gdy po skończeniu nauki absolwent zrezygnowałby z powrotu do kraju swojego pochodzenia⁵².

Przykład edukacji wyższej pokazuje jak trudno jest dokonać jednoznacznej oceny zasadności zastosowania zasady pomocniczości. Bezsporna jest jednak istotna rola, jaką mogą odegrać instytucje europejskie w wymianie doświadczeń pomiędzy krajami (w promowaniu najlepszych praktyk), w inicjowaniu międzynarodowej współpracy pomiędzy ośrodkami akademickimi i naukowymi oraz w zbliżaniu standardów kształcenia.

Zasada subsydiarności ma również zastosowanie w przypadku **sektora usług**. Powierzenie UE uprawnień w zakresie polityki rynku wewnętrznego jest uważane za jedną z najbardziej bezspornych kwestii, gdyż pozostawiona wyłącznie w rękach państw członkowskich mogłaby zagrażać swobodnemu przepływowi towarów, usług, kapitału i pracy⁵³.

W literaturze wskazuje się szereg korzyści wynikających z integracji rynku usług, wśród których wymienia się korzyści komparatywne, nasileniem się konkurencji prowadzące m.in. do wzrostu produktywności, obniżenia cen, poprawy jakości usług i do zróżnicowania ich asortymentu oraz możliwość osiągnięcia przez firmy korzyści skali.

Cechą charakterystyczną rynku usług - odróżniającą go od rynku dóbr materialnych - jest to, iż usługi w wielu wypadkach wymagają bliskości producenta i konsumenta, dlatego też ich dostawcy w celu wyjścia poza rynek krajowy muszą prowadzić działalność za granicą. Istnienie w krajach członkowskich uregulowań prawnych, które zagrażają swobodzie świadczenia usług przez podmioty zagraniczne stanowi istotną przeszkodę w integracji rynku.

Stworzeniu wspólnego rynku może służyć pełna harmonizacja przepisów dotyczących jakości usług i warunków, jakie powinni spełniać ich dostawcy. Jest to najbardziej rygorystyczna strategia integracji, gwarantująca korzyści wynikające ze

⁵² Ibidem, s. 122-123.

⁵³ A. Lejour, *Subsidiarity and the Internal Services Market*, w: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, op. cit., s. 177.

zwiększonej wymiany, ale za cenę rezygnacji z krajowych regulacji. Mniej wymagającą metodą integracji jest wzajemne uznawanie reżimu prawnego. Wówczas kraj goszczący uznaje ważność uregulowań kraju pochodzenia inwestora. Wymaga to jednak dużego zaufania do partnerów gospodarczych, w tym do ich dobrej woli politycznej, gdyż obarczone jest ryzykiem uruchomienia procesu konkurencyjnej deregulacji w celu wsparcia krajowych przedsiębiorstw i jednocześnie obniżenia standardów świadczenia usług. Trzecim, najluźniejszym sposobem integracji rynku usług jest obowiązywanie zasad kraju goszczącego (tzw. zasada traktowania narodowego). Wówczas gospodarki nie muszą zmieniać ustanowionych w nich standardów, ale zobowiązane są do niedyskryminowania firm zagranicznych w stosunku do przedsiębiorstw krajowych⁵⁴.

Stworzeniu wspólnego rynku usług w UE służy tzw. dyrektywa usługowa, przyjęta w celu usunięcia barier świadczenia usług na terenie całej Unii. Z jej zakresu wyłączono jednak szereg dziedzin. W konsekwencji dyrektywa ta dotyczy usług, których udział w PKB stanowi 40%, podczas gdy na sektor ten przypada dwie trzecie wartości dóbr i usług wytwarzanych w UE. Jako metodę integracji rynków przyjęto wzajemne uznawanie standardów świadczenia usług, ale zasady kraju goszczącego zostały utrzymane w wybranych dziedzinach z uwagi na zróżnicowane preferencje krajów członkowskich. W przypadku zasady wzajemnego uznawania pozostawiono także pewne pole manewru w zakresie jej interpretacji przez rządy. W konsekwencji w sektorze usług nadal dominuje zasada kraju goszczącego, zaś udział usług w wartości handlu wewnątrzunijnego wynosi zaledwie 20%⁵⁵.

Przyczyną tej sytuacji są m.in. różnice pomiędzy krajami w preferencjach dotyczących zakresu regulacji (jest on mniejszy w krajach anglosaskich niż w skandynawskich i Europy kontynentalnej), jak też różny udział sektora usług w gospodarkach (jest on relatywnie mniejszy w nowych państwach członkowskich). Liberalizacja rynków w warunkach zróżnicowanej struktury gospodarek będzie pociągała za sobą odmienne skutki, przekładające się na poziom PKB, zatrudnienia, czy też na zmiany w specjalizacji⁵⁶.

Konsekwencją uregulowań prawnych podporządkowanych interesom narodowym jest m.in. ponoszenie przez firmy utopionych kosztów wejścia na rynki zagraniczne

⁵⁴ J. Gual, *Integrating Regulated Networks Markets in Europe*, w: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, op. cit., s. 158-159; A. Lejour, op. cit. s. 179.

⁵⁵ <http://polskawue.gov.pl/Komisja,rozpoczyna,realizacje,ambitnego,programu,ktory,ma,pogleb ic,jednolity,rynek,uslug,6592.html>

⁵⁶ A. Lejour, op. cit. s. 182.

oraz ograniczona oferta usług dla konsumentów. Korzyści z lepszego funkcjonowania jednolitego rynku usług zostały oszacowane przez ekspertów na kwotę wahającą się od 60 do 140 mld euro, co stanowi potencjał wzrostu wynoszący od 0,6% do 1,5% PKB⁵⁷.

Różnice pomiędzy istniejącym a pożądanym zakresem stosowania zasady pomocniczości rozpatrywane w świetle teorii federalizmu fiskalnego i ekonomii politycznej pokazują więc, że w UE w niektórych dziedzinach zakres wspólnych regulacji wykracza poza wspomnianą zasadę, zaś w innych mogłoby być możliwe osiągnięcie większych korzyści przy prowadzeniu ściślejszej koordynacji polityki.

* * *

Z przeprowadzonej analizy wynika, że podział kompetencji pomiędzy kraje członkowskie a instytucje UE jest ostatecznie decyzją polityczną, która powstaje w warunkach konfliktu interesów. Analizy ekonomiczne mogą jedynie dostarczać argumentów za lub przeciw centralizacji polityki. Ponadto integracja jest procesem dynamicznym i w związku z tym wyniki testu dotyczącego zasadności zastosowania zasady pomocniczości mogą się zmieniać w czasie, gdyż zmieniają warunki, w jakich funkcjonują gospodarki. Jednocześnie, zgodnie z argumentami ekonomii politycznej, proces decentralizacji i centralizacji ma charakter asymetryczny - nawet jeżeli w nowych warunkach wprowadzony wcześniej podział kompetencji jest niezgodny z zasadą pomocniczości, trudno jest zmienić raz ustanowioną agendę polityki z powodu ścieżki zależności wynikającej z powstałej biurokracji i innych struktur, które żyją swoim własnym życiem.

Bibliografia

A study on EU spending, Final Report, Ecorys Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and Institute for Economic Research, Rotterdam, 24 June 2008.

Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Wydanie 2 (zmienione i uzupełnione), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

Begg I., *Finansowanie Unii Europejskiej*, w: „Nowa Europa” 2006, nr 1 (3), s. 16.

⁵⁷ Ibidem

- Begg I., *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, Report No. 1, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, April 2009.
- Dobek A., *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, w: „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, Zeszyty Studenckie II, Wrocław 2009.
- http://cordis.europa.eu/fp7/home_pl.html
- <http://polskawue.gov.pl/Komisja,rozpoczyna,realizacje,ambitnego,programu,ktory,ma,poglebic,jednolity,rynek,uslug,6592.html>
- <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/celepolit ykispojnosci.aspx>
- M. Governatori, *A Fiscal Federalism Perspective of the Economic Policy Framework in the Euro-Zone*, Instituto de Estudios Economicos de Galicia, “Working Paper” No. 69, 2003.
- Olszewski W. L., *Patent europejski a patent wspólnotowy*, w: „Przemysł Farmaceutyczny”, 2010, nr 3.
- Persson T., Roland G., Tabellini G., *The Theory of Fiscal Federalism: What Does It Means for Europe?*, w: “Working Papers Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research”, Bocconi University, No. 101, 1996.
- Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* (Dz. Urz. UE z 2007 r., C306/150).
- Przybylska-Marciniuk E., *Zasada subsydiarności w projekcie Traktatu Konstytucyjnego*, w: *Przyszły Traktat Konstytucyjny: zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Polityka Gospodarcza, Warszawa 2004.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
- Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, Springer – Verlag, Berlin, Heidelberg 2008.
- Traktatu o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE z 2008 r., C115/13).
- Wierzchowska A., *Zasady jednolitych ram instytucjonalnych, lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej i subsydiarności w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, w: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K. A. Wojtaszczyk, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2005.