

Janusz Ruszkowski*

Zastosowanie teorii PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE

1. Założenia teorii mocodawca/agent (*Principal/Agent Theory* – PAT)

Teoria mocodawca/agent¹ (*Principal/Agent Theory* – PAT) jest stosowana w ekonomii od 1976 r.² Początkowo służyła do analizy praktyki sektora prywatnego w gospodarce oraz funkcjonowania organizacji biznesowych i była reakcją na neoklasyczne teorie ekonomiczne. Podejście PAT *de facto* rozpoczyna się od motywacji (socjologicznych, psychologicznych) graczy w biznesie, a następnie uwzględnia strategie, w które zaangażowane są dwa zbiory takich graczy, czyli mocodawców i agentów. Strategie są zespołami zamierzonych zachowań, działań i interakcji służących do osiągnięcia kolektywnego efektu. Według Jana-Erika Lane'a w PAT szeroko wykorzystano teorię gier.³ Zatem interakcje między mocodawcą a agentem stanowią podstawową jednostkę analityczną w tej teorii.

W naukach politycznych z teorii PAT korzystał szczególnie instytucjonalizm racjonalnego wyboru, który posługiwał się nią przy analizie powstania i działania instytucji oraz stosunków zachodzących między instytucjami. W stosunkach międzynarodowych PAT

* Prof. dr hab. **Janusz Ruszkowski** – Instytut Politologii i Europeistyki, Uniwersytet Szczeciński.

¹ W polskiej literaturze można spotkać także inne, niemal dosłowne tłumaczenie nazwy tej teorii, np. teoria pryncypał/agent.

² W 1976 r. teoria PAT została zastosowana w naukach ekonomicznych przez Michaela Jansena i Williama Merklina, choć jej podstawy sięgają o wiele wcześniej, a mianowicie do teorii dotyczącej natury firm i kosztów transakcji, która została opracowana przez Ronalda Coase'a.

³ J.E.Lane, *Relevance of the Principal-Agent Framework to Public Policy and Implementation*, <http://www.ss.nus.edu>

jest wykorzystywana do badania delegowania funkcji i wyjaśniania, dlaczego suwerenne państwa tworzą organizacje (instytucje) międzynarodowe.⁴

W studiach europejskich PAT stanowi oryginalną próbę refleksji, którą w sensie użytkowym można zauważyć w badaniach Marka A. Pollacka.⁵ Teoria opiera się na badaniu relacji między mocodawcą (pryncypałem, zleceniodawcą, szefem itd.) a agentem (przedstawicielem, wykonawcą), których wiąże określona umowa (zależność hierarchiczna, co oznacza, że mocodawca i agent nie są partnerami i nie są równi). Właściwie mamy tutaj do czynienia z dwubiegową strategią (teoria gier mocodawca⁶/agent⁷), w której każda stro-

⁴ W 1987 r. Alexander Wendt wprowadził do stosunków międzynarodowych koncepcję *Agency-Structure Problem* (ASP). Twierdził, że agenci (a dokładnie ich interesy) i struktury w stosunkach międzynarodowych nie zmieniają się często, ale raczej pozostają relatywnie stabilne w danym okresie. Na podstawie tymczasowo stałych atrybutów agentów i struktur proces ich wzajemnego konstytuowania może być sekwencjonalizowany i otwarty dla analizy przyczynowej. ASP zajmuje się więc naturą agentów, strukturami i ich wzajemnymi relacjami. Por.: A. Wendt, *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*, „International Organization”, no. 41/3/1987, s. 339, 345. Problemem w ASP jest wyjaśnienie, do jakiego stopnia agenci i struktury mogą być uznane ontologicznie za byty prymitywne. Tradycyjnie indywidualizm i strukturalizm określają skrajne stanowiska w tej materii. Dla kontrastu debata prowadzona od połowy lat 80. zaczęła się od założenia, że oba ekstremalne stanowiska są nie do utrzymania i konieczne są określone stanowiska pośrednie. W „strukturacjonizmie” Anthony’ego Giddensa ani agenci, ani struktury nie są prymitywnymi podmiotami, a analizy koncentruje się na procesie ich wzajemnego konstytuowania. W teorii Waltza struktura jest zredukowana do niezamierzonego usytuowania, pozycji lub organizacji jednostek, która powstaje spontanicznie w wyniku interakcji zachodzących między tymi jednostkami. W koncepcji struktury autorstwa Waltza były krytykowane takie instytucje, normy i regulacje, które mogą być re-produkowane oraz transformowane przez państwa (regulacje przede wszystkim informują aktorów o ich tożsamości i interesach oraz legitymizują cele i działanie jako motywy). *Germany’s EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default*, ed. G. Hellman, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, New York 2006, s. 7–8.

⁵ Por.: M.A. Pollack, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, New York 2005; M.A. Pollack, *The New Institutionalism and European Integration w: European Integration Theory*, eds. A. Wiener, T. Dies, Oxford 2003, M.A. Pollack, *Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Community*, „International Organization”, vol. 51(1)/1997.

⁶ Mocodawca jest rezydualnym właścicielem wyniku pracy agenta. Jego celem jest kontrola pracy agenta, ponadto dostrzega on tylko wynik pracy agenta, a nie widzi drogi, sposobów i metod, jakie zastosował agent do osiągnięcia rezultatu (agent może tę asymetrię wykorzystać do swoich celów).

na układu działa we własnym interesie, co może także prowadzić do konfliktów.

Prześledźmy najważniejsze fazy i zależności występujące w relacjach mocodawca – agent, a następnie przenieśmy je na system wielopoziomowego zarządzania (*Multi-Level Governance* – MLG) w UE.

Ustanowienie agenta

Wśród przyczyn (motywacji), dla których mocodawca (np. państwo lub grupa państw) decyduje się ustanowić agenta centralnego (np. instytucję) operującego na arenie międzynarodowej oraz powierzyć mu określone zadania i funkcje, należy wymienić: chęć osiągnięcia pożądanego rezultatu, obniżenie kosztów działania i podejmowania decyzji, odciążenie i zmniejszenie własnych obowiązków, chęć uzyskania specjalistycznej i eksperckiej wiedzy, załatwienie sporów. Instytucjonaliści posługują się teorią delegacji jako analizą „opartą na relacji między organem delegującym a agencją (...). Ponadto musieli uporać się z problemem, dlaczego państwa członkowskie (w unijnym kontekście – organy delegujące) decydują się przekazać nadzór nad wykonywaniem pewnych określonych prerogatyw instytucjom ponadnarodowym (agencjom). (...) Okazuje się, że państwa decydują się na powołanie do życia pewnych instytucji formalnych dla obniżenia kosztów współpracy międzynarodowej”⁸

Jak uważa Dietmar Braun, tzw. problem Madisona⁹ pokazuje, że niektóre państwa decydują się połączyć siły i utworzyć centralnego „trzeciego aktora” (agenta), choć muszą zdawać sobie sprawę, że ustanowienie takiego agenta pociąga za sobą ryzyko uchylania się przez niego od pewnych zadań i zajmowania się własnymi inte-

⁷ Agent doradza mocodawcy, ma wiedzę ekspercką i sugeruje sposoby działania, jest kreatorem wyniku dla mocodawcy (wynik tych relacji zostaje osiągnięty ponad lub poza mocodawcą). Ponadto agent stosuje taktykę przemilczania (dotyczącą sposobów i metod działania), jest autonomiczny i niezależny w działaniu (np. EBC). Pozostaje oczywiście pytanie, ile wartości, które agent wytwarza, powinno wrócić do niego w formie zapłaty?

⁸ R.Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s.55.

⁹ Pod tym terminem kryje się idea powołanego przez państwa politycznego „urzędu centralnego” („trzeciego aktora”) cieszącego się zaufaniem publicznym, o którym pisał jeden z ojców-założycieli USA James Madison w „Federalist Papers”. Jednak, jak pokazuje praktyka polityczna, z tym zaufaniem bywało różnie.

resami oraz, co najważniejsze, agent może próbować rozszerzać swoją władzę kosztem państw (mocodawców).¹⁰ Ustanowienie agenta centralnego jest typowym dryfowaniem mocodawców ku centrum (*central drifting*) zauważonym i analizowanym w ramach PAT.

Alternatywne podejście służące do wyjaśniania przyczyn utworzenia agenta koncentruje się na zagadnieniu posiadania informacji. Zakłada ono, że agenci są tworzeni, aby dostarczać specjalistycznej, bezstronnej wiedzy, twierdząc, że delegowanie jest głównym mechanizmem generującym dystrybucyjne korzyści. Agencja jako regulator musi być neutralna.

Agent (instytucja) może być albo utworzony od podstaw, albo wybrany spośród już istniejących podmiotów. Tworzenie instytucji (agenta) jest z natury rzeczy dystrybucyjne, a wybór instytucji – motywowany pragnieniem instytucjonalizacji pożądanego zbioru preferencji.¹¹

Delegowanie zadań i kompetencji

PAT może być użytecznym narzędziem służącym do analizy np. procesu delegowania (czy też powierzenia) funkcji państw narodowych na poziom ponadnarodowy lub do zbadania mechanizmów podejmowania decyzji w określonym systemie politycznym. Teoria mocodawca/agent (m/a) oferuje również metodę badawczą (podejście analityczne), która opiera się na interakcjach zachodzących między dwoma aktorami jednego procesu. PAT służy do zbadania zależności, w tym także trudności, które pojawiają się po ustanowieniu stosunków kontraktowych między mocodawcą a przedstawicielem (agentem) oraz w okresie ich trwania. Interakcje agencyjne rozpoczynają się z chwilą, gdy jedna strona (mocodawca) wchodzi w hierarchiczny stosunek zależności oparty na umowie z drugą stroną (agentem) i deleguje na niego odpowiedzialność, wykonywanie funkcji lub zadań na zlecenie. Celem konstruowania stosunków umownych w układzie m/a jest analiza trudności poja-

¹⁰ D.Braun, *Delegation in Territorially-Divided Polities: Lessons for the European Union?* „CERC Working Papers Series”, no. 4/2004, s.9.

¹¹ H.Kassim, A.Menon, *The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: A Provisional Assessment*, „Working Paper Series”, 14.07.2002, s.4–5, <http://www.eri.bham.ac.uk>

wiających się podczas asymetrycznej dystrybucji informacji, która faworyzuje agenta.¹²

Delegowanie kompetencji ma być antidotum na problemy wynikające z kolektywnego działania (egoizmy, partykularyzmy, różnica preferencji itd.), kiedy aktorzy oczekują korzyści z długoterminowej współpracy, ale także potrzebują zapewnienia, po pierwsze, że koszty transakcji zaangażowane w monitoring i kontrolę agenta nie przeważą nad korzyściami wynikającymi z umowy, i po drugie, że agenci będą respektować zapisy zawarte w umowie i nie będą zachowywać się w sposób dowolny lub autonomiczny.¹³ Strony tego typu interakcji z reguły nie są w stanie napisać umowy, która zagwarantuje spełnienie wszystkich żądań mogących potencjalnie pojawić się w przyszłości. Ważne jest również ustanowienie celów generalnych oraz kryteriów działania, jakie należy podjąć w sytuacji nieprzewidzianego rozwoju wydarzeń, a także mechanizmów rozwiązywania sporów w przypadku rozbieżności. Zatem strony są gotowe do utworzenia agenta takiego jak sąd, który będzie zdolny nadzorować w szczególności niedoskonały kontrakt i rozsądzi przyszłe spory.¹⁴

Delegowanie odpowiedzialności przez państwa na niezależne instytucje międzynarodowe pozwala państwom (mocodawcom) uniknąć tzw. dylematu więźnia (osadzenie kompetencji wewnątrz państwa, zamknięcie państw w egoizmach) lub nawet rozwiązać go oraz osiągnąć optymalny i pożądany wynik (jest to rodzaj organizowania działań kolektywnych w celu wytwarzania dobra wspólnego, takiego jak wspólna obrona, wzrost ekonomiczny, czystość środowiska naturalnego itd.).¹⁵ Delegowanie może pomóc w rozwiązaniu problemu niestabilności mechanizmu decyzyjnego. Systemy większościowego podejmowania decyzji są niestabilne, dlatego decyzje polityczne to „element w cyklu” między wieloma możliwymi równowagami. Przykładowo system komitetów (jako agentów), działających w Kongresie USA i posiadających kompetencje w zakresie ustalania i koncentrowania jego prac na określonych tematach i treściach (*agenda-setting*), tworzy swoistą równowagę zdeterminowaną przez strukturę (*structure-induced equilibrium*) poprzez ograniczanie rangi politycznego wyboru, a nawet wpływanie na

¹² Ibidem, s.3.

¹³ Ibidem, s.4–5.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ D.Braun, op.cit., s.10.

wyniki pewnych głosowań i siłę weta członków procesu decyzyjnego poprzez ustalone przez dany komitet lub komitety (struktury) preferencje. Delegowanie na agenta kompetencji polegającej na ustalaniu porządku obrad pozwala wyjść z permanentnej „cykliczności”.¹⁶

Delegowanie uprawnień narodowych na instytucje międzynarodowe wymaga fakultatywnej zgody państw, traktatu (umowy), a także – co się często zdarza – odpowiedniej sankcji konstytucyjnej na poziomie państw narodowych. Jak z tego wynika, delegowanie uprawnień narodowych na instytucje międzynarodowe nie jest sankcjonowane jedynie fakultatywną zgodą państw, choć wydaje się ona niezbędnym warunkiem i świadczy o pierwotnej inicjatywie leżącej po stronie państwa, ale jest zabiegiem, który wymaga także odpowiedniej sankcji konstytucyjnej na poziomie tych państw narodowych, które stają się stronami interakcji w ramach m/a.

Asymetria informacyjna

Mocodawca nie zawsze może na bieżąco śledzić pracę agenta, częściej poznaje dopiero jej efekty. Zatem agent ma przewagę informacyjną nad mocodawcą, on bowiem wie najlepiej, jakimi metodami i działaniami się posługuje lub jakimi intencjami kieruje się podczas realizacji zadań (jest to tzw. asymetria informacyjna). Ponadto agent posiada specjalistyczną wiedzę ekspercką, dla której stał się pierwotnie, tzn. już podczas wyboru lub tworzenia, potrzebny mocodawcy. Często dysponowanie tego typu wiedzą stanowi podstawową motywację decyzji mocodawcy o nawiązaniu stosunków umownych z agentem. Asymetria informacyjna *de facto* polega na przesunięciu posiadania informacji na korzyść agenta. Mocodawca odczuwa deficyt informacji, agent zaś przewagę informacyjną i samodzielność, co może sprzyjać jego wymykaniu się spod nadzoru mocodawcy.

Agent posiada wiedzę ekspercką dostępną tylko jemu, co może skłaniać mocodawcę do delegowania na agenta odpowiedzialności w nadziei na skuteczny rozwój różnych polityk sektorowych oraz na podejmowanie właściwych decyzji w obszarach technicznych. Agent posiada większą wiedzę niż mocodawca,¹⁷ co od samego po-

¹⁶ M.A.Pollack, *The Engines...*, op.cit., s.5; H.Kassim, A.Menon, op.cit., s.4–5.

¹⁷ Interakcje badane za pomocą PAT stają się szczególnie interesujące i trudne w analizie ekonomicznej występującej w sytuacji, gdy stosunki między agentem

czątku w relacjach między nimi wywołuje asymetrię informacyjną, która w wyniku odpowiednich działań może być wykorzystana przez agenta do jego własnych celów i interesów, a na niekorzyść mocodawcy (zob.: schemat 1.).

Można wyróżnić dwa rodzaje asymetrii informacyjnej: 1. *ex ante*, tj. przed zawarciem umowy z agentem (w tym przypadku mocodawca nie wie zbyt wiele o agencie, o jego możliwościach i doświadczeniu), 2. *ex post*, tj. po zawarciu umowy i w trakcie jej realizacji (w tym przypadku agent uzyskuje przewagę wynikającą z posiadanej wiedzy eksperckiej oraz z przemilczania określonych faktów i podejmowanych działań).

W analizie asymetrii informacyjnej (zob.: schemat 1.) zbadaniu podlegają przede wszystkim dwie zależności: 1. gdy mocodawca odpowiedzialny za pozyskanie agenta nie może bezpośrednio obserwować jego pracy i dlatego zakłada, że agent posiada wiedzę lub umiejętności oraz zdolny jest do podejmowania ryzyka (*moral hazard*), 2. gdy agent cieszy się przewagą informacyjną, tzn. zasobem wiedzy nie tylko o sobie lub o własnych preferencjach i zdolnościach, ale także o swoim działaniu, które nie jest zazwyczaj obserwowane przez mocodawcę. I, co chyba najważniejsze, asymetria informacyjna może spowodować oportunistyczne zachowania agenta, jakimi są przemilczanie lub ukrywanie pewnych działań (*hidden actions*), zastosowanych metod i sposobów osiągnięcia celów, oraz przemilczanie lub ukrywanie posiadanych informacji (*hidden informations*). Przemilczanie jest kosztowne dla mocodawcy i może przynieść mu określone trudności.¹⁸ Prawdopodobieństwo przemilczania rośnie z powodu rozbieżności preferencji, gdy same struktury delegowania dostarczają agentowi impulsów do zachowania w sposób nieprzyjazny w stosunku do preferencji pryncypała.¹⁹ Rolą mocodawcy będzie więc zwiększenie kontroli nad agentem i ograniczenie przemilczania. Restrykcje wobec agenta wynikające z umowy lub monitoring jego działań stanowią alternatywne możliwości, jednak mogą być kosztowne i przynosić ograniczony efekt. Warto zauważyć, że z przemilczania i ukrywania pewnych działań i informacji wynika również asymetryczna dystrybucja informacji

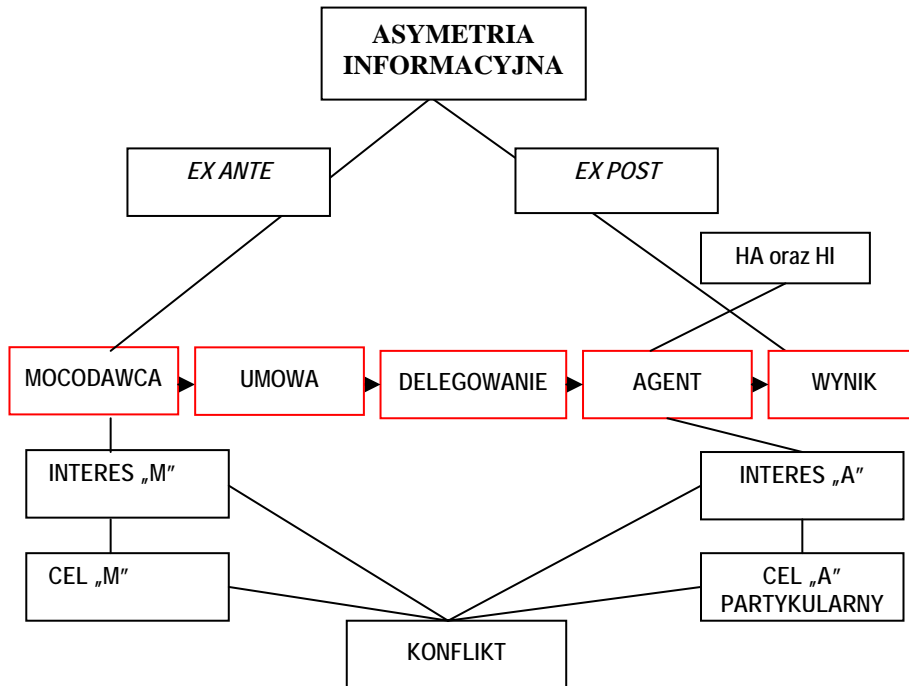
i mocodawcą ogniskują się na produkcji wysoko wytworzonych dóbr lub usług, gdzie umiejętności i wiedza agenta odgrywają kluczową rolę dla osiągniętych przez niego rezultatów.

¹⁸ H.Kassim, A.Menon, op.cit., s.3.

¹⁹ M.A.Pollack, *Delegation...*, op.cit., s.108.

między agentem i mocodawcą, w której rolę wiodącą i przewagę ma agent.

Schemat 1. Elementy składowe PAT



Wyjaśnienia:

Interes „M” – interes mocodawcy – główne zależności w relacjach m/a

Cel „M” – cel mocodawcy

Interes „A” – interes agenta

HA – ukrywanie (przemilczanie) działań

Cel „A” – cel agenta

HI – ukrywanie (przemilczanie) informacji

Mocodawca pozostaje jednak jedynym i rezydualnym dysponentem oraz właścicielem wyniku (rezultatu) wypracowanego przez agenta, bowiem stanowi to istotę relacji m/a.

Kontrola ze strony mocodawcy

Przedstawiciel (agent), który ewidentnie pełni rolę zleceniobiorcy, wykonuje określone zadania powierzone mu przez mocodawcę na podstawie umowy, ale nie zawsze działa w najlepszym interesie

„szefa”. Agent może przykładowo wzmacniać i realizować swoje preferencje polityczne, które są inne niż preferencje mocodawcy, i do tego wykorzystywać kompetencje delegowane przez mocodawcę. Pojawia się zatem kwestia kontroli pracy agenta (przedstawiciela).

PAT podaje dwa podstawowe mechanizmy kontroli mocodawcy nad agentem służące do minimalizowania ryzyka uchylania się agenta lub jego autonomizowania się. Pierwszy to kontrola *ex ante* (przed zawarciem umowy mocodawca/agent). D.Braun zauważył, że w ramach kontroli *ex ante* funkcjonują dwie mutacje. Pierwsza ma pomóc w podjęciu decyzji, jak dużo kompetencji delegować na agenta, co sprowadza się *de facto* do określenia zakresu jego władzy. Druga mutacja dotyczy zakresu niezależności agenta.²⁰ Drugi mechanizm to kontrola *ex post* (po zawarciu umowy lub w czasie jej wykonywania).

Według M.A.Pollacka kontrola *ex ante* obejmuje zakres procedur administracyjnych oraz aktywności agenta, w tym dostępnych dla niego instrumentów prawnych oraz procedur, według których musi on postępować.²¹

Wymykanie się agenta spod kontroli mocodawcy

W relacjach między mocodawcą a agentem dostrzegalny jest binarny antagonizm oparty na ujawnionych różnicach w zakresie celów, preferencji i asymetrii informacyjnej. Im bardziej kraje członkowskie (zbiorowy mocodawca) nie potrafią porozumieć się w danej sprawie, tym łatwiej agent (np. agencja wykonawcza w UE) rozwija swoją własną politykę, autonomizuje się i wymyka spod kontroli mocodawcy. Jest to również okazja dla agenta, aby podjąć najlepszą dla siebie decyzję oraz znaleźć taką koalicję państw członkowskich, której preferencje będą zbliżone do jego preferencji.

Kompetencje powierzone przez państwa (mocodawców) instytucjom ponadnarodowym (agentom) mogą być przez pewien czas wykonywane wspólnie, tj. zarówno przez państwa, jak i przez instytucje, co sprawia, że mocodawcy zachowują określony wpływ i kontrolę nad realizacją scedowanych uprawnień. Jednak w kreacji ponadnarodowości istotny jest jeszcze jeden moment, który należy wskazać. Otóż z chwilą, gdy pewna sfera działania instytucji międzynarodowej (np. oparta na kompetencjach powierzonych) lub też sama

²⁰ D.Braun, op.cit., s.9.

²¹ M.A.Pollack, *Delegation...*, op.cit., s.108.

instytucja jako agent wymyka się spod kontroli państw członkowskich (lub pojawiają się nowe obszary nieobjęte taką kontrolą), instytucja międzynarodowa może „ponadpaństwowo” samodzielnie rozwijać lub zmieniać swoje kompetencje w obszarze, który się wymknął spod kontroli państw członkowskich. Wymknięcie się uprawnień spod kontroli państw może dotyczyć najpierw kompetencji powierzonych, wykonywanych początkowo wspólnie przez państwa oraz instytucje międzynarodowe, które jednak z czasem mogą się stać kompetencjami wyłącznymi, pozostającymi tylko w domenie instytucji, ale także w kolejnym etapie emancypacji może dojść do samodzielnego tworzenia kompetencji wyłącznych przez instytucję międzynarodową. Tym samym samodzielna aktywność instytucji ponadnarodowej jako agenta jeszcze bardziej wzrasta.

Wykorzystując PAT, dowiadujemy się, że strony umowy mocodawca/agent podążają za swoimi własnymi interesami. Nie można założyć z góry, że agent (instancja wykonawcza) będzie działał automatycznie w najlepszym interesie mocodawcy. Wówczas następuje omawiane już przesunięcie posiadanych informacji dotyczących rodzaju i sposobu wykonania jakiegoś zadania na korzyść agenta.

Zatem w praktyce wśród okoliczności sprzyjających wymykaniu się agenta spod kontroli mocodawcy znajdujemy:

- asymetrię informacyjną między mocodawcą a agentem,
- przemilczanie lub ukrywanie przez agenta metod działania,
- brak kontroli ze strony mocodawcy,
- konflikt preferencji oraz interesów,
- problem zapewnienia posłuszeństwa (zagwarantowania, że agent działa w służbie mocodawcy).

2. Zastosowanie PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE

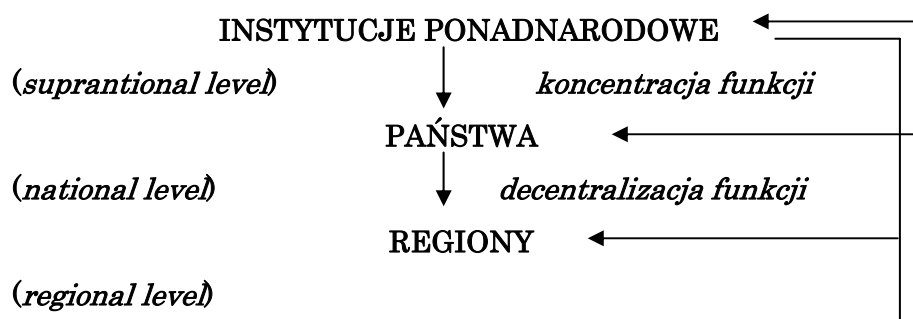
Ustanowienie agentów i delegowanie kompetencji

Teoria mocodawca/agent jest narzędziem służącym do badania zależności między poszczególnymi poziomami zarządzania w UE, w tym do analizy znaczenia czynnika międzyrządowego lub ponadnarodowego oraz wykorzystania instytucji kierowniczych, a także agencji wykonawczych w mechanizmie decyzyjnym UE.

Wielopoziomowe zarządzanie w UE (*Multi-Level Governance* – MLG) zasadniczo opiera się na trzech elementarnych poziomach:

ponadnarodowym, państwowym i regionalnym. W przypadku transferu funkcji z poziomu państwowego na ponadnarodowy dochodzi do koncentracji funkcji w instytucjach ponadnarodowych. W przypadku subsydiarnego oddawania funkcji przez instytucje ponadnarodowe na poziom państw lub regionów oraz przez państwa członkowskie na poziom regionów mamy do czynienia z decentralizacją funkcji (por.: schemat 2).

Schemat 2. Poziomy zarządzania w UE²²



W wielopoziomowym zarządzaniu w Unii Europejskiej (MLG) mocodawca może być kolektywny (*multiple principals*), gdy są nim państwa członkowskie UE, lub jednostkowy, gdy jest nim instytucja wspólnotowa. Mocodawca kolektywny może tworzyć nie tylko jednego agenta (instytucję ponadnarodową, np. Komisję Europejską), ale nawet kilku agentów (np. Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Trybunał Obrachunkowy). Mocodawca jednostkowy także może tworzyć jednego lub kilku agentów (np. agencje regulacyjne lub wykonawcze). Jak widać, w integracji wewnętrznej dominują przypadki tworzenia agentów od podstaw (Komisja Europejska, ETS,²³ agencje regulacyjne itd.), a nie wybie-

²² Jest to podstawowy podział na trzy poziomy zarządzania w ramach MLG. W ujęciu rozszerzonym wymienia się więcej poziomów zarządzania: 1. ponadnarodowy (europejski), 2. narodowy, 3. subnarodowy, 4. regionalny, 5. lokalny; zob.: J.Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007, s.212.

²³ Kraje członkowskie powierzają ETS odpowiedzialność za zastosowanie regulacji traktatowych w specyficznych i ściśle określonych przypadkach. Zatem ETS jako agent ma świadomość – zresztą jak wszystkie sądy – że jego władza jest przedmiotem rewizji. Stąd zresztą mogą pochodzić określone samoograniczenia,

rania ich spośród już istniejących podmiotów (PAT przewiduje także taką możliwość).

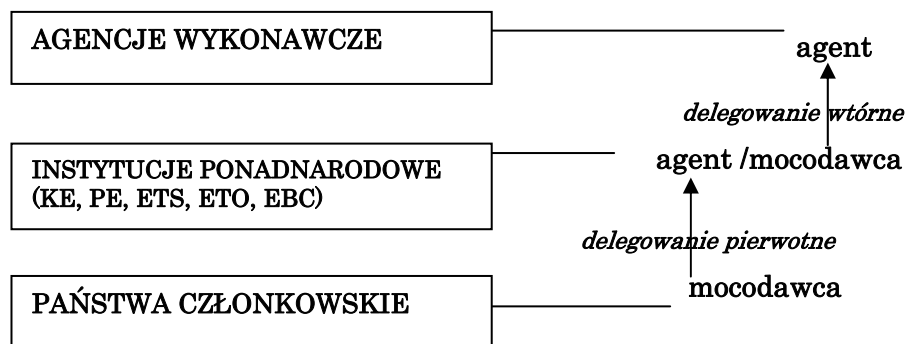
W MLG wyróżniamy dwa podstawowe typy delegowania: 1. delegowanie pierwotne ze strony państw (kolektywnego mocodawcy) na instytucje ponadnarodowe (agentów), 2. delegowanie wtórne ze strony instytucji ponadnarodowych (w tym przypadku są one mocodawcami) na inne instytucje ponadnarodowe (agentów). W ramach delegowania wtórnego pojawiają się dwie mutacje: 1. delegowanie instytucja – agencja, tzn. ze strony instytucji ponadnarodowej (np. Komisja Europejska jako mocodawca) na agencję wykonawczą (np. Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacji) lub agencję regulacyjną (np. Europejska Agencja Bezpieczeństwa na Morzu), 2. delegowanie instytucja – instytucja, np. Rada UE (mocodawca) deleguje pewne działania i kompetencje na Komisję Europejską (agent). W tym przypadku Rada UE reprezentująca państwa jest mocodawcą ustawodawczym, który deleguje na agentów wykonawczych (Komisja Europejska) lub sądowniczych (Europejski Trybunał Sprawiedliwości) uprawnienia wykonawcze lub sądownicze.²⁴

Państwa członkowskie (mocodawca) decydują się przekazać nadzór nad wykonywaniem określonych zadań instytucjom ponadnarodowym (agentom), bowiem często mają trudności ze znalezieniem wspólnej podstawy do decydowania o danym problemie. Istnieje nawet realna groźba konfliktów między członkami kolektywnego mocodawcy (pojawiają się różne interesy państw, ponadto interesy są często rozproszone w przestrzeni politycznej). Aby agent mógł mieć nadzór nad realizacją określonych zadań, potrzebuje właściwych prerogatyw (kompetencji).

jakie ETS sobie narzuca, tym bardziej że jego pozycja nie jest wyraźnie wsparta przez napisaną konstytucję. H.Kassim, A.Menon, op.cit., s.8.

²⁴ Zgodnie z artykułem 202 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, „Rada (...) przekazuje Komisji, w przyjętych przez nią aktach prawnych, uprawnienia do realizacji przepisów, które Rada wydaje. Rada może nałożyć określone wymagania odnośnie do wykonywania tych uprawnień. Może ona również w szczególnych przypadkach zastrzec sobie prawo do samodzielnego wykonywania tych uprawnień (...)”. *Dokumenty Europejskie. T.1.*, oprac. A.Przyborowska-Klimczak, E.Skrzydło-Tafelska, Lublin 1996, s.261–263.

Schemat 3. Podwójny model PAT w MLG



W schemacie 3. można zauważyć, że instytucje ponadnarodowe (Komisja Europejska, Parlament Europejski, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny) mogą występować w podwójnej roli – agenta i mocodawcy. Agentem są, gdy otrzymują zadania i kompetencje od państw członkowskich w ramach delegowania pierwotnego, mocodawcą natomiast – gdy same delegują zadania i kompetencje na agencje wykonawcze lub regulacyjne (np. FRONTEX, OHIM, EEA, OSHA itd.)²⁵ w ramach delegowania wtórnego. Janusz Lewandow-

²⁵ Istnieją dwa zasadnicze rodzaje agencji: regulacyjne i wykonawcze. Każdy rodzaj ma swoje cechy szczególne i odmienne problemy. Agencje regulacyjne, zwane też tradycyjnymi, mają szereg zadań określonych w każdym przypadku w podstawie prawnej. Są niezależnymi organami posiadającymi własną osobowość prawną. Większość z nich finansowana jest z budżetu UE, a w niektórych przypadkach także przez pobieranie bezpośrednich opłat lub płatności. Nie istnieją żadne ogólne zasady tworzenia lub funkcjonowania tych agencji. Europejskie agencje regulacyjne powstawały kolejno w celu zaspokojenia szczególnych potrzeb. Ich cechą charakterystyczną jest różnorodność. Powoływano je w sposób nieskoordynowany, bez ujęcia we wspólne regulacje ramowe. Komisja jest zdania, że agencje mogą przynieść wymierną korzyść strukturom zarządzania UE. Ich działanie ma zasadnicze znaczenie w obszarze dzielonych kompetencji, kiedy wdrażaniu nowych strategii politycznych na płaszczyźnie wspólnotowej musi towarzyszyć ścisła współpraca między państwami członkowskimi i UE. Obecnie jednak brak wspólnej wizji w zakresie roli i funkcji agencji regulacyjnych, co uniemożliwia pełne wykorzystanie ich potencjału. Z kolei zadaniem agencji wykonawczych, zdefiniowanym znacznie bardziej precyzyjnie, jest pomoc w zarządzaniu programami wspólnotowymi. Komisja jest za te agencje w pełni odpowiedzialna. *Komisja dąży do wspólnego podejścia w kwestii przyszłego zarządzania agencjami europejskimi*, IP/08/419, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction>

ski zauważył, że „Komisja Europejska chętnie deleguje pieniądze i uprawnienia na tzw. agencje wykonawcze (executive agencies) oraz rozmaite ciała, takie jak Europejski Instytut Technologiczny. W europejskich finansach wygrywa decentralizacja i nie ma na to rady. Pada nawet argument o lepszej kontroli wydatków w owych zdecentralizowanych ciałach aniżeli we wspólnym budżetowym worku”.²⁶ Jest to delegowanie typu instytucja – agencja. Podczas Prezydencji Niemieckiej w pierwszej połowie 2007 r. „zdołano uzgodnić, że decyzja o powołaniu nowej wspólnotowej agencji regulacyjnej powinna być oparta na zasadach dobrego zarządzania, lepszej regulacji (ang. better regulation), przejrzystości, efektywności finansowej, odpowiedzialności, oceny agencji pod kątem korzyści płynących z poniesionych nakładów oraz jej funkcjonowania”.²⁷

²⁶ J.Lewandowski, *Konsolidacja nie zastąpi oszczędności* „Gazeta Wyborcza”, 20.04.2007, s.35.

²⁷ Kwestia motywów i okoliczności powoływania nowych agencji w UE jest wciąż niezwykle aktualna. W 2005 r. Komisja przedstawiła projekt porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie europejskich agencji regulacyjnych, którego celem było uzgodnienie warunków ich tworzenia, funkcjonowania i kontrolowania. Tworzenie nowych agencji regulacyjnych powinno być zatem wynikiem uzgodnień międzyinstytucjonalnych, przede wszystkim w ramach tzw. *trilogu*, czyli Komisji, Rady i Parlamentu. *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej od stycznia do czerwca 2007 r. (podczas prezydencji niemieckiej)*, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 39/2007, s.42.

11.03.2008 r. Komisja Europejska wezwała do poszukiwania nowego podejścia do roli agencji europejskich i zarządzania nimi. Wykorzystywanie agencji do realizacji kluczowych zadań stało się w ostatnich latach jednym z ustalonych sposobów działania Unii Europejskiej. W komunikacie Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do podjęcia nowych intensywnych starań na rzecz opracowania jasnej i spójnej wizji miejsca, jakie agencje mają zajmować w systemie zarządzania instytucji europejskich. Proponuje ona powołanie międzyinstytucjonalnej grupy roboczej w celu określenia podstawowych reguł, które obowiązywałyby wszystkie agencje w odniesieniu do kluczowych zagadnień, jakie przed nimi stoją. Z uwagi na fakt, że porozumienie międzyinstytucjonalne na razie nie doszło do skutku, Komisja wycofała wniosek i zastąpiła go zaproszeniem do międzyinstytucjonalnej dyskusji, której spodziewanym wynikiem jest wspólne podejście. Prace międzyinstytucjonalnej grupy roboczej umożliwiłyby określenie podstawowych reguł obowiązujących wszystkie agencje w odniesieniu do kluczowych zagadnień, jakie przed nimi stoją. Ponadto Komisja postanowiła wprowadzić horyzontalną ocenę agencji regulacyjnych, której wyniki mają być gotowe do końca 2009 r., oraz dokonać przeglądu własnych wewnętrznych systemów regulujących stosunki z agencjami i metod przeprowadzania oceny wpływu agencji; *Komisja dąży do wspólnego podejścia w kwestii przyszłego zarządzania agencjami europejskimi*, IP/08/419, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction>

Ustanowione agencje świadczą usługi na rzecz UE (wspierają uczestników procesu decyzyjnego w zadaniach natury prawnej, technicznej oraz naukowej²⁸), są nie tylko agentami mocodawcy, ale także agentami agenta występującego w innej zależności hierarchicznej także jako mocodawca.

Czynnik międzyrządowy zyskuje przewagę w sytuacji, gdy rządy państw członkowskich, operujące przede wszystkim poprzez Radę Unii Europejskiej i Radę Europejską, występują jako mocodawca (*principal*) w unijnym mechanizmie decyzyjnym, a inne instytucje występują jako agenci (*agents*), czyli przedstawiciele rządów narodowych, i odgrywają rolę subsydiarną. Wówczas agentami są instytucje wykonawcze (Komisja Europejska), sędownicze (ETS i ETO) oraz bankowe (EBC). Z kolei czynnik ponadnarodowy zyskuje przewagę, gdy aktorzy pozarządowi (nierządowi), np. Komisja Europejska, występują jako mocodawcy (*principals*) lub w skrajnym przypadku, gdy występują jako agenci, którzy jednak nie są nazbyt ograniczani i krępowani przez mocodawców, czyli rządy państw członkowskich.²⁹

Komisja Europejska jako agent

Jeżeli posłużymy się przykładem Komisji Europejskiej operującej na poziomie ponadnarodowym, zauważymy jej podwójną rolę: jako mocodawcy, gdy zleca zadania agencjom wykonawczym (występującym jako agent), oraz jako agenta, gdy państwa członkowskie są dla KE mocodawcami i zlecają jej określone zadania. W tym przypadku Komisja Europejska posiada dużą samodzielność (także przewagę informacyjną), co może prowadzić do wymykania się jej

²⁸ *Agencje UE muszą iść z duchem czasu*, <http://ec.europa.eu/news/eu>

²⁹ M.A.Pollack, *Delegation...*, op.cit., s.99. Można zauważyć, że kluczem do efektywnego mechanizmu decyzyjnego w UE jest równowaga instytucjonalna (*institutional balance*) i określona współzależność między poziomami MLG. Z tej perspektywy można mówić wręcz o nowym typie systemu politycznego, w którym aktorzy narodowi (np. państwa), subnarodowi (regiony) transnarodowi (grupy interesów) i ponadnarodowi (instytucje UE) łączą swoje instrumenty w celu podjęcia wspólnych decyzji politycznych. Takie połączenie możliwości warunkuje nowy typ operowania w demokracji pośredniej opartej na zasadzie reprezentacji. Zasada reprezentacji jest obecnie definiowana na nowo z zaakcentowaniem odejścia od jej podstawy terytorialno-parlamentarnej na rzecz podstawy funkcjonalnej autoreprezentacji w systemie politycznym. Por.: W.Wessels, U.Diedrichs, *The Evolution of the European Parliament. A New Kind of Parliament for a New Kind of Political System?*, Cologne, March 1996, s.4, artykuł w posiadaniu autora.

spod nadzoru państw. Komisja jako agent musi jednak przynajmniej w pewnym stopniu respektować punkty widzenia różnorodnych mocodawców (państw). Spory między państwami często wpływają na to, ile władzy Komisja otrzyma na poziomie komitetów (komitologii).

Komisja jako agent działa na zlecenie państw członkowskich (zbiorowy mocodawca) i dysponuje dostępem do informacji, które byłyby trudne do zdobycia nawet dla najlepiej zorganizowanych i najbardziej zmotywowanych administracji narodowych.³⁰ Wprawdzie nie posiada większej wiedzy o politykach sektorowych w państwach członkowskich niż one same i ich służby, ale ma o wiele więcej informacji o politykach sektorowych realizowanych między krajami członkowskimi niż każdy z tych krajów z osobna. Komisja zatem zleca i gromadzi znaczące ekspertyzy sektorowe, prawne i proceduralne. Ma więc do dyspozycji znaczące zasoby, w tym formalny monopol w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Ponadto w swoich dyrekcjach generalnych, Sekretariacie oraz służbach prawnych zgromadziła ważne ekspertyzy sektorowe, prawne i proceduralne, a jako menedżer procesu decyzyjnego zajmuje znaczące miejsce w sercu tego mechanizmu wspólnotowego.³¹

Mark A. Pollack wykorzystał PAT do analizy zakresu władzy Komisji Europejskiej i ETS,³² według której PAT prowadzi do konkluzji, że „*autonomia danej instytucji ponadnarodowej zależy*

³⁰ Komisja Europejska bardzo często zleca ekspertom (mędrcom), komitetom, grupom specjalistów tworzącym *epistemic communities* (wspólnoty wiedzy) opracowanie założeń (także scenariuszy), zakresu i harmonogramu proponowanych reform w różnych dziedzinach integracji europejskiej. Przypadków korzystania z tego typu pomocy opartej na wiedzy specjalistów i gremiów kolegialnych *ad hoc* jest wiele. Można tu wymieniać mnóstwo przykładów komitetów lub grup ekspertów *ad hoc*, np.: komitet Spaaka z 1955 r., komitet Foucheta z 1961 r., grupa refleksyjna (*Reflection Group*) z 1996 r., komitet mędrców (*Committee of Wise Men*) z 2000 r., grupa refleksyjna z 2007 r. Nie można pominąć licznych dokumentów będących wynikiem prac komitetów lub grup ekspertów, np. sprawozdanie Davignona z 1970 r., raporty Wernera z 1970 r., raport Westendorpa z 1995 r., raport Koka z 23.03.2003 r. Por.: J. Ruzkowski, op.cit., s.219–220.

³¹ H. Kassim, A. Menon, op.cit., s.7.

³² ETS aktywnie zaangażował się w ekspansję kompetencji wspólnotowych za pomocą teleologicznej interpretacji prawa wspólnotowego, przez pryzmat której przedstawiano przedmiot i cel regulacji ustawodawczych. To właśnie ETS podniósł Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską do rangi karty konstytucyjnej, a sam siebie do rangi sądu konstytucyjnego. M. Longo, *The European Union's Search for a Constitutional Future*, „CERC Working Papers Series”, no. 3/2001, s.7.

przede wszystkim od efektywności i wiarygodności mechanizmów kontroli ustanowionych przez państwa członkowskie (mocodawców)".³³

KE jako agent posiada więc dużą samodzielność i niezależność (w tym przewagę informacyjną), co może prowadzić do wymykania się jej spod nadzoru państw.

Wymykanie się Komisji spod kontroli państw

Im bardziej kraje członkowskie (zbiorowy mocodawca) nie potrafią porozumieć się w danej sprawie, tym łatwiej agent (np. KE lub agencja wykonawcza) rozwija swoją własną politykę, autonomizuje się i wymyka spod kontroli mocodawcy. Agent szuka możliwości podjęcia najlepszej dla siebie decyzji oraz zbudowania koalicji państw członkowskich o preferencjach zbliżonych do jego preferencji i sprzyjającej uzyskaniu pożądanego przez niego decyzji.

Stosując metodę PAT w badaniu ponadnarodowości, można założyć, że Komisja Europejska działa jako agent (przedstawiciel) państw członkowskich, otrzymała więc od nich określone kompetencje. Jednocześnie, wraz z rozwojem integracji wewnątrz Wspólnot Europejskich, dają się zauważyć coraz wyraźniejsze symptomy, nawet dowody, że nierzadko brakuje zgodności między decyzjami Komisji Europejskiej a interesami państw członkowskich.

Do okoliczności wymykania się Komisji Europejskiej (agenta) spod kontroli państw członkowskich (mocodawcy) należy zaliczyć przede wszystkim: asymetrię informacyjną między KE a państwami członkowskimi, przemilczanie przez KE metod działania i pewnych informacji, brak należytej kontroli ze strony państw członkowskich, konflikt preferencji, problem zapewnienia posłuszeństwa (zagwarantowania, że KE działa w interesie państw członkowskich³⁴).

Komisja Europejska jako agent jest odpowiedzialna za harmonizację wydelegowanego na poziom europejski obszaru politycznego, co powinno przynosić korzyści wszystkim państwom mocodawcom. Jeżeli mamy do czynienia z większą liczbą obszarów politycznych, które są harmonizowane i europeizowane, wówczas zwiększa się także „domena władzy” Komisji Europejskiej, a odpowiednio zmniejsza

³³ M.A.Pollack, *Delegation...*, op.cit., s.101.

³⁴ Komisja Europejska może dla przykładu pozwać państwo członkowskie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości za łamanie prawa wspólnotowego.

sza zakres władzy państw członkowskich.³⁵ KE jako agent (lub agencja centralna) jest *de facto* agencją wykonawczą państw członkowskich, a nie instytucją współdecydującą. To państwa członkowskie w Radzie UE zachowują kontrolę nad procesem decyzyjnym na poziomie centralnym UE, a decydowanie agencji centralnej jest ograniczone. D.Braun dowodzi, że w sprawach, w których państwa są zgodne w danej kwestii, łączą swoje siły, a wszystkie rozwiązania są dla nich akceptowalne. Wówczas mamy do czynienia z tzw. jednomyślnym rdzeniem (*unanimity core*) nazywanym inaczej zbiorem Pareto (*Pareto-set*).³⁶ W ramach tego rdzenia może dojść do delegowania bez negocjacji zadań na agencję centralną (*centrist drift*), np. na Komisję Europejską.³⁷

Komisja Europejska może wymykać się spod kontroli państw przynajmniej z czterech przyczyn:

1. przez autonomiczne działanie, własny interes i preferencje oraz przez posiadanie znaczących zasobów informacyjnych (ekspertyzy, komitety i kompetencje delegowane);
2. przez restryktywne horyzonty czasowe narodowych decydentów; to znaczy, że politycy w krajach członkowskich nie są w stanie dłużej kontrolować Komisji niż w okresie wynikającym z cykli wyborczych i ich relatywnie krótkich kadencji urzędowania w porównaniu z jej długoterminową misją;
3. przez potencjalnie niezamierzone konsekwencje, np. funkcyjalistyczne *spill-over*, które wywołało efekty interakcji nieprzewidziane na początku integracji;
4. przez zmianę politycznych preferencji rządów narodowych; preferencje instytucjonalne i polityczne państw członkowskich nie są stałe, ale podlegają ewolucji (np. rozszerzenia UE stworzyły możliwości zawierania nowych politycznych koalicji).

Delegowanie kompetencji na ponadnarodowe instytucje UE leży w interesie państw członkowskich, choć – jak wynika z powyższego

³⁵ D.Braun, op.cit., s.10.

³⁶ Zbiorem Pareto lub zbiorem niedominujących decyzji nazywamy zbiór decyzji dopuszczalnych, które zostały wyodrębnione ze zbioru wszystkich decyzji przez wyeliminowanie najbardziej niekorzystnych, co zawęży zbiór do decyzji możliwych do przyjęcia. W drugim etapie zbiór decyzji dopuszczalnych przez eliminowanie mało korzystnych ograniczamy do zbioru decyzji efektywnych. W ostatnim etapie wyboru wyznaczamy ostatnią (optymalną) decyzję *Y* ze zbioru efektywnych, Por. szerzej: J.Skudlarski, *Optymalizacja decyzji zakupu maszyn rolniczych na przykładzie ciągników rolniczych*, <http://ir.ptir.org/artykuly/pl/f>

³⁷ D.Braun, op.cit., s.13.

– dużo zależy także od ich zdolności do zachowania kontroli nad tymi instytucjami (przede wszystkim nad Komisją Europejską i ETS), które wykazują tendencje do działania samodzielnego i niezależnego. Tym bardziej że – jak wykazuje PAT – jednostki (strony) kontraktu, w tym przypadku instytucje ponadnarodowe i państwa, podążają za swoimi własnymi interesami. Nie zawsze więc można założyć z góry, że agent (instytucja ponadnarodowa) działa wyłącznie w interesie mocodawcy (państw członkowskich). Wówczas dysponowanie i usytuowanie eksperckich informacji dotyczących rodzajów i sposobu wykonywania zadań przez agenta przesuwa się właśnie na agenta. Dlatego tak ważne jest zapewnienie odpowiedniego nadzoru nad agentem ze strony mocodawców (państw członkowskich).

Kontrola państw nad Komisją

Pogląd, że kraje członkowskie są zdolne do kontrolowania kierunków integracji, jest trudny do podtrzymania, bowiem współczesne badania koordynacji polityk między państwami członkowskimi ujawniają zbyt dużą skalę narodowych ambicji. Chociaż niektóre państwa, np. Francja czy Zjednoczone Królestwo, utrzymywały silnie scentralizowane procedury, przeznaczając duże zasoby na koordynację polityk UE, i aktywnie monitorowały rozwój pełnej skali aktywności UE, jednak inne kraje członkowskie stawiały sobie bardziej ograniczone cele w tej kwestii i realizowały je przy zaangażowaniu mniejszych zasobów.³⁸ Kraje członkowskie jako mocodawcy mają także zdolność do kontroli instytucji ponadnarodowych, ale problemem jest, na ile tego typu zdolność wykorzystują w praktyce. Jeżeli instytucje ponadnarodowe wykazują tendencje do wymykania się spod kontroli państw członkowskich, należy przyjąć, że zastosowanie i utrzymanie takiej kontroli zapobiegłoby procesowi wymykania się lub poważnie go ograniczyło. Nie można jednak wyolbrzymiać możliwości lub chęci państw (mocodawców) w tej materii, gdyby bowiem w pełni wykorzystywały swoje zasoby lub czyniły to skuteczniej, nie byłoby mowy o wymykaniu się instytucji (agentów) spod ich kontroli. Skoro jednak znane i udowodnione są tendencje do wymykania się agentów spod kontroli mocodawców, jednocześnie jest to dowód, że istnieje jakiś zakres owej

³⁸ H.Kassim, A.Menon, op.cit., s.7.

kontroli. W tym miejscu pojawia się pytanie, spod jakiego typu kontroli wymykają się agenci (instytucje ponadnarodowe)?

Mathew McCubbins i Thomas Schwartz wyróżnili w 1984 r. dwie strategie monitoringowe: 1. nadzór typu *police patrol*, kiedy pryncypał angażuje się w stałą i szczegółową obserwację działania agenta, 2. nadzór typu *fire-alarm*, kiedy pryncypał odnosi się do stron trzecich – członków grup publicznych lub grup interesów, mass mediów, a nawet desygnuje funkcje kontrolne na inne instytucje w celu ogłoszenia swoistego alarmu w przypadku wykroczeń dokonanych przez agenta. Druga strategia jest mniej kosztowna i nakłada mniejsze wymagania na pryncypała. Wszystkie metody kontroli agenta implikują koszty pryncypała i wybór jest tak naprawdę zdeterminowany rachunkiem kosztów i korzyści.³⁹

W analizie kontroli państw członkowskich nad Komisją Europejską⁴⁰ M.A.Pollack, posiłkując się ustaleniami M.McCubbinsa i T.Schwartz, zidentyfikował i ocenił skuteczność czterech mechanizmów:

1. komitologii⁴¹ (forma monitoringu *police patrol*), w której państwa członkowskie monitorują i kontrolują wykonywanie przez Komisję jej funkcji wykonawczej, ale efektywność monitoringu zależy od tego, który z trzech typów komitetów został zastosowany;
2. nadzoru *fire-alarm*, który angażuje wspólnotowy system prawny, lekceważy władzę PE i ETO desygnowanych do wyegzekwowania odpowiedzialności Komisji. ETS w zamian dostarcza efektywnego mechanizmu kontroli;

³⁹ Ibidem, s.4.

⁴⁰ Oczywiście tak samo jak mówimy o kontroli państw (mocodawców) nad Komisją (agentem), tak możemy mówić o kontroli Komisji jako mocodawcy nad agencjami wspólnotowymi jako agentami. Otóż w jednym z komunikatów Komisji z 2007 r., skierowanym do Parlamentu Europejskiego i Rady, czytamy o ewaluacji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA): „Zgodnie z decyzją powołującą Agencję ENISA w 2007 r. Komisja Europejska zleciła niezależnym ekspertom dokonanie ewaluacji działań Agencji i przedstawiła rekomendacje dotyczące działania ENISA. Ekspertyza stanowiła podstawę komunikatu Komisji w sprawie ewaluacji ENISA (...)”, „Monitor Europejski” nr 39/2007, s.76.

⁴¹ System komitetów w Kongresie USA tworzy *structure-induced equilibrium* (równowagę zdeterminowaną przez strukturę) przez ograniczanie rangi politycznego wyboru i strukturowanie głosowania i siły weta członków procesu decyzyjnego. Delegowanie władzy polegającej na ustalaniu porządku obrad na agenta w innym ustanawianiu porządku obrad może zapobiec permanentnej „cykliczności”.

3. sankcji *ex post* – kosztownych dla państw członkowskich, bo ich cykle wyborcze są krótsze niż funkcjonowanie Komisji Europejskiej (5 lat) lub ETS (wybór sędziów co 6 lat), zatem określone reakcje kontrolne państw przychodzą za późno;
4. rewidowania mandatu agenta przez rewizję traktatu – tzw. *nuclear option*, bardzo efektywnego, ale trudnego do wykonania.⁴²

Większość z 27 państw UE utrzymuje kontakty ze swoimi komisarzami, tworząc przez to pewne sieci między swoimi przedstawicielami narodowymi w ramach Komisji. Niektóre kraje, na przykład Belgia, Francja i Holandia, uważają takie kontakty za swoiste tabu. Tylko niektóre z nich mają osobę w strukturach desygnowaną do wykrywania we wczesnej fazie inicjatywy politycznej w Dyrektoriatach Generalnych Komisji Europejskiej.

Na zbadanie za pomocą teorii PAT oczekuje także zakres obniżenia skuteczności Komisji w wyniku funkcjonowania komitologii lub zagrożenie neutralności Komisji przez infiltrację narodowych urzędników.⁴³

Wnioski

W wielopoziomowym systemie politycznym UE pojedynczy agent może działać w imieniu różnych mocodawców. Ilustrują to relacje między KE lub ETS⁴⁴ i krajami członkowskimi. Jeżeli mocodawcy nie są zgodni, władza KE lub ETS rośnie.

Istnieje możliwość konwersji, czyli zmiany roli z mocodawcy na agenta lub z agenta na mocodawcę (np. Komisja Europejska), oraz kumulowania w jednym podmiocie (instytucji) roli mocodawcy i agenta (np. Komisja Europejska), co wynika z układów zależności.

Przy zastosowaniu metody PAT w badaniu MLG w UE, można założyć, że KE, ETS, ETO lub EBC działają jako agenci państw członkowskich oraz ich interesów, ale jednocześnie daje się zauwa-

⁴² M.A.Pollack, *The Engines...*, op.cit., s.42–44 i 114 oraz H.Kassim, A.Menon, op.cit., s.10.

⁴³ H.Kassim, A.Menon, op.cit., s.11–12.

⁴⁴ ETS nie zagraża autonomii państwa, choć „ma prawo wypowiadać się w sprawie obowiązywania i stosowania prawa wspólnotowego – również w sferze wewnętrznej państw członkowskich”. Por.: J.Barcz, Suwerenność w procesach integracyjnych w: Suwerenność i integracja europejska, red. W.Czapliński, I.Popowicz, T.Skoczny, M.Wyrzykowski, Warszawa 1999, s.35.

żyć coraz wyraźniejsze symptomy, że często brakuje zgodności między decyzjami ETS czy też KE a interesami państw członkowskich. W PAT zakłada się także, że agenci wykazują tendencje do działania we własnym interesie, wówczas sprawą o zasadniczym znaczeniu staje się zadbanie, aby interes agenta był zbieżny z interesem mocodawcy. Jeżeli to się nie udaje, postępuje proces wymykania się agentów spod kontroli mocodawcy.

Państwa członkowskie jako mocodawca kolektywny stoją przed dylematem polegającym na następującym wyborze: albo zgodzą się na minimalizację ryzyka strat agencji, albo pozwolą, by agent posiadał samodzielność i niezależność w efektywnym wykonywaniu swoich zadań i działań. Odpowiednie rezultaty i korzyści często zależą od poziomu niezależności agenta (np. utworzenie Europejskiego Banku Centralnego).⁴⁵

Siła i obiecujące perspektywy PAT w badaniach nad MLG tkwią w ujawnianiu tego, czego inne narzędzia badawcze nie są w stanie ujawnić lub pozwalają na to w sposób ograniczony. W interakcjach między mocodawcą a agentem daje się zauważyć kilka problemów:

- problem koordynacji, znany także jako problem zapewnienia posłuszeństwa, czyli zagwarantowania, że agent działa w służbie mocodawcy,
- problem zgodności preferencji (np. biurokraci jako agenci mają własne preferencje, o które dbają, wykorzystując swoje stanowiska),
- problem asymetrycznej informacji i jej asymetrycznej dystrybucji,
- problem przemilczania,
- problem ewaluacji wyników działań agenta,
- problem rezydualnych właścicieli wyników działań agenta, którymi są mocodawcy,
- problem wymykania się agenta spod kontroli mocodawcy.

PAT próbuje znaleźć drogę wyjścia z konfliktów między mocodawcami i ich agentami w celu zmaksymalizowania wspólnych korzyści wszystkich uczestników tego typu układów zależności.

⁴⁵ H.Kassim, A.Menon, op.cit., s.5.

Abstract

Applying the Principal-Agent Theory to Analysis of Multi-Level Governance in the European Union

The article examines priorities and the role of the Principal-Agent Theory (PAT) in analysing of the Multi-Level Governance (MLG) in the European Union. Firstly, it considers the core areas and conceptual framework of the PAT and factors at its roots. Secondly, the Author applies this theory to analysis of Multi-Level Governance in the European Union. It is observed that the implication of this theory for the process of multipolar delegation of power in the EU is also a very important issue (double PAT model in the MLG). Thirdly, the article includes explanation, both theoretical and empirical, of the case of European Commission as an agent in the context of fundamental elements of the PAT.