

*Rafał Riedel**

Państwo jako agent i pryncypał w świetle teorii PAT

Bezpośrednim impulsem do podjęcia niniejszych rozważań była lektura tekstu prof. Janusza Ruzzkowskiego, pt. „Zastosowanie teorii PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE”¹, w sposób niezwykle spójny i kompetentny prezentującego problematykę relacji interinstytucjonalnych wielopoziomowego systemu politycznego, jakim jest Unia Europejska. Każdy badacz procesów integracyjnych w Europie, poszukując odpowiednich podstaw teoretycznych swoich analiz, musi uznać użyteczność omawianej koncepcji w odkrywaniu mechanizmów funkcjonowania aparatu instytucjonalnego Wspólnoty. Model PAT (Principal – Agent Theory), wpisujący się w szeroki nurt neoinstytucjonalizmu (w wersji racjonalnego wyboru), stanowi adekwatne narzędzie badawcze, które jednocześnie wydaje się być niedyskryminujące wobec innych podejść teoretycznych. Nie ma bowiem charakteru konfrontacyjnego ani wobec neofunkcjonalizmu, ani wobec podejścia międzyrządowego, próbuje raczej ukazać ich komplementarność i użyteczność w analizie poszczególnych fragmentów systemu europejskiego.

Walory poznawcze zaprezentowanego modelu inspirują jego dalszą eksplorację. Celem niniejszego opracowania jest próba pogłębionej analizy roli państwa w modelu principal – agent przez zwrócenie uwagi na rozbudowany model principal – supervisor – agent zdolny do uchwycenia ambiwalentnej roli zwierzchnika (państwa członkowskiego) ewoluującej na poszczególnych etapach procesu decyzyjnego: decyzja – implementacja – sankcja. Zmodyfikowany model PAT pozwala zaobserwować również dualistyczną rolę Komisji Europejskiej, odmienną od tra-

* Dr **Rafał Riedel** – Instytut Politologii Uniwersytetu Opolskiego, Centre for European Studies ARENA, University of Oslo.

¹ J. Ruzzkowski, *Zastosowanie teorii PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE*, „Studia Europejskie” nr 4/2008, s. 119–140.

dycyjnego jednorodnego ujęcia agenta, i jednocześnie bardziej szczegółowo odnieść się do układu instytucjonalnego na obydwu poziomach – narodowym i ponadnarodowym, dzięki dostrzeżeniu ich specyfiki i zmiennego charakteru. Rozważania prowadzone są w kontekście przeglądu głównych propozycji analitycznych z zakresu integracji międzynarodowej, co pozwala umiejscowić model PAT w złożonej mozaice dotychczasowych perspektyw teoretycznych (i ich ewolucji).

Koncepcja mocodawca – agent² pierwotnie służyła do analizy ekonomicznej, np. w zakresie relacji między akcjonariuszami lub udziałowcami a zarządem przedsiębiorstwa, pracodawcami a pracownikami, producentami a hurtownikami etc. Należy zauważyć, że również na gruncie nauk politycznych i studiów europejskich obiektem wielu analiz jest np. funkcjonowanie wolnego rynku czy sposób delegowania uprawnień w zakresie wspólnotowej polityki konkurencji, czyli tematyka leżąca w polu zainteresowań ekonomii. Aczkolwiek wiele innych studiów, chociażby z zakresu teorii demokracji, także wykorzystuje tę teorię, np. w celu zbadania relacji między obywatelem wyborcą a politykiem wybranym w ramach mechanizmów demokracji przedstawicielskiej.³

Punktem wyjścia i jednostką analityczną są w tej teorii relacje między pryncypałem/mocodawcą/zwierzchnikiem a agentem/podwładnym, których łączy hierarchiczny układ zależności. Na gruncie studiów nad integracją międzynarodową podstawowe pytania badawcze dotyczą zatem motywacji, sposobów delegowania władzy z poziomu państwa (państw) na poziom ponadnarodowy, a następnie ewolucji relacji między mocodawcą a podwładnym oraz delegowanej polityki.

Formalnie uprzywilejowana pozycja mocodawcy (państw członkowskich) może z czasem zostać zneutralizowana za sprawą tzw. asymetrii informacyjnej, polegającej na nieposiadaniu przez pryncypała zasobów (kapitału informacyjnego, ludzkiego, społecznego) umożliwiających monitorowanie funkcjonowania agenta i wpływ na nie. Agent emancypuje się tym łatwiej, im bardziej złożona jest struktura mocodawcy. Właśnie w przypadku mocodawcy zbiorowego (a z taką sytuacją mamy do czynienia w relacjach PAT w Unii Europejskiej), któremu czasami trudno osiągnąć poziom koordynacji pozwalający na skuteczne kontrolowanie

² Określana też w polskiej literaturze jako pryncypał – agent (dosłowne tłumaczenie) lub zwierzchnik – podwładny.

³ P.M. Sniderman, M.S. Levendusky, *An institutional theory of political choice* w: *The Oxford handbook of political behavior*, eds. R.J. Dalton, H.D. Klingemann, Oxford 2007, s. 438–453.

agenta, łatwiej agentowi grać na zróżnicowanych interesach poszczególnych mocodawców.⁴ W miarę upływu czasu mogą się pojawiać również nowe obszary kompetencyjne, które od początku są atrybutem władzy na poziomie ponadnarodowym. Stan ten sprzyja postępującej emancypacji agenta, która może ostatecznie przybierać różne formy stałej lub okresowej, całkowitej lub fragmentarycznej autonomii. Identyfikuje on swoje własne interesy i zaczyna być samodzielnym aktorem.

Taka konstatacja podtrzymuje pogląd (dosyć popularny w okresie euforii po przyjęciu Traktatu z Maastricht), zgodnie z którym państwa członkowskie nie są już w stanie kontrolować ani tempa, ani kierunku procesu integracji europejskiej. Wnioskowanie takie nawiązuje do metafory kuli śnieżnej, próbującej uchwycić trzy ważne cechy procesu integracyjnego: 1) proces integracyjny ma własną dynamikę, 2) obejmuje (w naturalny sposób – zgodnie z logiką neofunkcjonalistycznego *spill-over*) coraz to nowe obszary, 3) staje się coraz bardziej rozległy.

Z takiego punktu widzenia hierarchiczna zależność między poziomem narodowym i ponadnarodowym szybko zyskuje własną dynamikę: początkowo ustanowione role ewoluują, w skrajnych wypadkach mogą podlegać zamianie. O możliwości występowania w podwójnej roli instytucji ponadnarodowych pisze m.in. prof. Janusz Ruszkowski w „Studiach Europejskich” nr 4/2008.⁵

Autor odnosi się jednak do tzw. delegacji wtórnej, polegającej na przekazywaniu danej funkcji przez agenta innemu organowi lub instytucji. Należy jednak zauważyć, że teoria PAT rozwinęła kilka swoich mutacji w studiach nad integracją europejską, w tym takie konceptualizacje, które widzą państwa członkowskie w podwójnej roli – zarówno pryncypałów, jak i agentów. Oczywiście można stwierdzić ogólnie, że stosunki społeczne, w tym biznesowe czy polityczne, a więc również międzynarodowe, to właściwie nieprzerwany łańcuch relacji typu pryncypał – agent ze zmieniającymi się rolami. Jednak w tym konkretnym przypadku mówimy o zmianie roli w ramach tej samej relacji, przy pełnej świadomości każdej ze stron, dokonywanej dobrowolnie, z premedytacją, w celu zagwarantowania egzekwowalności podjętych zobowiązań.

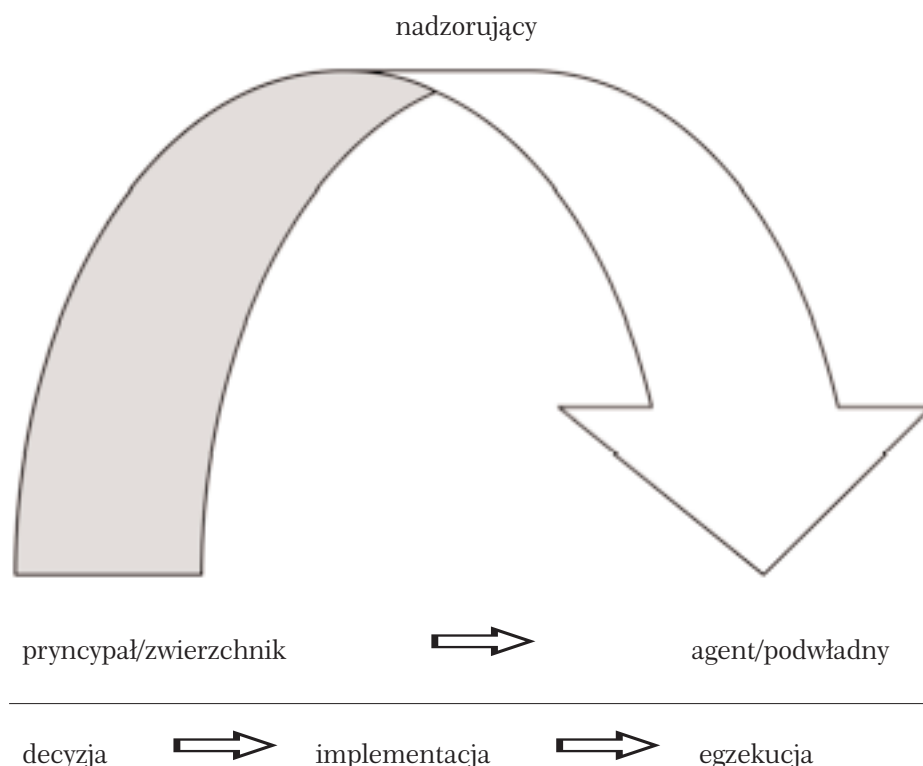
W celu poszukiwania modelu analitycznego, w którym można by uchwycić ową zmienność ról państwa narodowego (w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej) w relacjach zwierzchnik – agent, należy od-

⁴ Szerzej patrz: P.Tosiek, *Komitologia. Szczególny sposób decydowania politycznego*, Lublin 2007, oraz P.Solarz, *Komitologia w: System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005, s.93–98.

⁵ „Studia Europejskie” nr 4/2008.

nieść się do prac Jonasa Tallberga. Autor rozbudowuje klasyczną wersję teorii pryncypał – agent, proponując, aby na gruncie studiów europejskich wprowadzić dodatkowy komponent – *supervisor* – instytucję nadzorującą. Mimo że koncepcja ta nawiązuje do klasycznego sposobu rozumienia teorii *principal – agent*, zmiana zaproponowana przez Tallberga jest bardzo istotna. W ujęciu klasycznym pryncypałem/zwierzchnikiem pozostaje państwo, a dokładniej kolektywnie państwa, a *aparatus* instytucjonalny Wspólnoty jest agentem zobligowanym do realizacji mandatu wyrażonego decyzją Rady. W nowej, zaproponowanej przez szwedzkiego badacza percepcji rzeczywistości integracyjnej państwa występują w podwójnej roli – zarówno pryncypała/zwierzchnika, jak i agenta/podwładnego, natomiast instytucje ponadnarodowe stanowią swego rodzaju

Schemat 1. Cykl decyzja – implementacja – egzekucja w modelu P (S) AT (Principal [Supervisor] Agent Theory)⁹



ju instytucję pośredniczącą – nadzór nad wykonaniem podjętych zobowiązań.⁶ Cykl ma zatem następujący przebieg: najpierw państwa występują w roli pryncypała, podejmując samodzielnie decyzję o charakterze transnarodowym, potem wdrożenie decyzji w życie i nadzór nad jej wykonaniem powierzają instytucjom ponadnarodowym, aby wreszcie wystąpić w roli podwładnego/agenta i podporządkować się raz podjętym i zinstytucjonalizowanym na poziomie ponadnarodowym zobowiązaniom.⁷ Na samym początku procesu państwa wyposażyły instytucje ponadnarodowe w systemowe uprawnienie pociągania do odpowiedzialności niestosujących się do uzgodnionych wspólnie regulacji ponadnarodowych (i ich pochodnych).⁸

Mimo że odnosimy się do stosunków między tymi samymi instytucjami z dwóch poziomów, narodowego i ponadnarodowego, mamy tutaj do czynienia z dwoma różnymi rodzajami relacji: między zwierzchnikiem a nadzorcą oraz między nadzorcą a agentem/podwładnym. Obydwie relacje cechuje inny rodzaj zależności, asymetrii informacyjnych, napięć i konfliktów. W relacjach zwierzchnik – nadzorujący na etapie formułowania się nowej inicjatywy, aż do momentu jej finalizacji w postaci ukonstytuowania nowego aktu prawnego, mamy do czynienia z możliwością kontroli przez państwo członkowskie, aczkolwiek bardzo często czysto teoretyczną. Taka możliwość realnie dostępna jest wyłącznie państwom członkowskim o odpowiednim potencjale i jakości administracji. Długofalowy charakter procesu tworzenia nowego prawa¹⁰ oraz wysoki stopień jego skomplikowania wywołują asymetrię informacyjną uniemożliwiającą pryncypałowi faktyczny monitoring procesu, opartego w znacznym stopniu na kapitale eksperckim, i jego kontrolowanie. Tylko kilka administracji krajów członkowskich dysponuje zapleczem meryto-

⁶ J. Tallberg, *European governance and supranational institutions. Making states comply*, London – New York 2003, s. 4–7.

⁷ Teoria ta uznaje pierwotność woli państw w całym procesie.

⁸ Faktycznie mamy do czynienia z całym systemem funkcji nadzorczych, w który zaangażowane są również instytucje państwa członkowskiego (agenta), np. sądy, uczestniczące w egzekucji prawa wspólnotowego.

⁹ Opracowanie własne autora.

¹⁰ Od momentu opracowania pierwszych aktów prawa miękkiego do ostatecznej publikacji w oficjalnym organie wspólnotowym, transpozycji i faktycznej implementacji do krajowych porządków prawnych, mija zazwyczaj kilka lat, czyli okres, w którym w nieskonsolidowanych demokracjach, charakteryzujących się niestabilnością rządów, zazwyczaj ma miejsce kilka zmian ekip rządzących i często upływają co najmniej dwie kadencje parlamentu.

rycznym i sprawnością organizacyjną, które dorównywałyby możliwościom Komisji Europejskiej pod tym względem.

Jednak należy zauważyć, że relacja typu mocodawca – agent sprzyja również państwu mniejszym, słabszym lub o słabych instytucjach. Posiadają mechanizm pozwalający egzekwować wykonywanie zobowiązań od państw o większym potencjale, które w przypadku braku ponadnarodowego nadzorującego niekoniecznie dotrzymywałyby tych zobowiązań, w szczególności w sytuacji, gdy generowałyby to wysokie koszty wewnętrzne (np. konieczność ograniczania deficytu budżetowego). Ewentualnie koszty egzekwowania takich zobowiązań od państw dużych i silniejszych (w rozumieniu ekonomicznym, sprawności dyplomatycznej etc.) również znajdowałyby się poza możliwościami państw mniejszych, gdyby nie istniała instytucja nadzorująca z kompetencjami nakładania i egzekwowania sankcji.

W okresie postdecyzyjnym (relacja nadzorujący – agent) państwa członkowskie tracą znaczną część kontroli nad tym procesem, ponieważ decyzje i orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nie podlegają procedurze odwoławczej w ramach krajowych porządków prawnych.¹¹ Również Komisja zmienia swój charakter i przeistacza się z zabiegającego o przeprowadzenie nowej inicjatywy prawodawczej w zaproponowanym przez siebie kształcie w jej implementującego i nadzorcę, którego decyzje administracyjne są wiążące dla osób prawnych i fizycznych pozostających na całym terytorium Unii. To istota funkcjonowania Wspólnoty od jej początku. Aczkolwiek należy zauważyć, że do 1991 r.¹² organy Wspólnot Europejskich nie dysponowały twardym prawem sankcji wobec tych stolic, które stawiały opór w implementacji przyjętych przepisów. Nie ulega wątpliwości, że pozostawienie prawa do nadzoru i interpretacji przepisów wspólnotowych organom państwowym pozbawione byłoby jakiegokolwiek sensu i, gdyby tak się stało, proces integracyjny utknąłby zapewne w fazie z lat 50. XX w.

Problem polega jednak na tym, że w wielu znaczących obszarach politycznych (np. w tzw. I filarze, gdzie decyzje dotyczące Jednolitego Rynku podlegają w Radzie procedurze głosowania kwalifikowaną większością głosów) raz sformułowany mandat do działania w postaci twardego prawa traktatowego przynosi efekt domina – serię aktów prawnych pra-

¹¹ A mogą mieć i bardzo często mają charakter interpretacji rozszerzających w dokonywaniu wykładni prawa wspólnotowego.

¹² Konferencja międzyrządowa, która zakończyła się wynegocjowaniem ostatecznych zapisów Traktatu o Unii Europejskiej.

wa pochodnego, w których tworzeniu współuczestniczą oczywiście delegacje państw członkowskich. Ich indywidualny wpływ na ostateczny kształt przepisów jest jednak ograniczony.¹³ Więcej, ze względu na ogólnikowy zazwyczaj charakter zapisów traktatowych (źródeł prawa) zakres prawa pochodnego może być formułowany dość elastycznie. Do rozstrzygnięcia ewentualnych sporów, np. natury kompetencyjnej, powołana jest z kolei inna instytucja ponadnarodowa – Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który właśnie ze względu na swoją ponadnarodowość podejmuje decyzje i wydaje orzeczenia w duchu supranacjonalizmu.¹⁴

Skoro istnieje tak spore ryzyko autonomizacji agenta, korzyści dla państwa w roli pryncypała wynikłe z delegacji muszą zapewne być większe niż koszty autonomizacji agenta (który zgodnie z formułą zaproponowaną przez Tallberga jest *de facto* nadzorującym) oraz ewentualne koszty sankcji w przypadku niestosowania się do podjętych zobowiązań.

Wśród motywów delegowania uprawnień przez mocodawcę (mocodawców) należy wymienić:

- dążenie do osiągnięcia celu (często pozostającego poza zasięgiem pojedynczych państw),
- chęć zwiększenia wiarygodności podjętych zobowiązań,
- obniżenie kosztów współpracy międzynarodowej (działania i podejmowania decyzji),
- pozbycie się odpowiedzialności za pewną grupę decyzji,
- stworzenie systemu monitoringu przyjętych norm,
- dostęp do zasobów eksperckiej wiedzy będącej w dyspozycji aparatu instytucjonalnego organów ponadnarodowych,
- przyspieszenie i uskutecznienie implementacji przyjętych norm, rozwiązań, decyzji,
- unikanie, neutralizacja i rozładowywanie sporów.

Z kolei jeśli chodzi o kierunek przeciwny, czyli relację między instytucjami ponadnarodowymi a państwem na etapie implementacji, motywacja nie jest w tej fazie istotną zmienną, zainteresowanie budzi natomiast sposób egzekwowania przyjętych rozwiązań, szczególnie w sytuacji

¹³ Patrz: problem deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej, np. R. Riedel, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej. Defekt czy błogosławieństwo?*, „Studia Europejskie” nr 4/2008, s. 9–32.

¹⁴ Nie jest to krytyka tej metody podejmowania decyzji. Autor – ze względu na ograniczenia formy artykułu – nie odnosi się do niej z dezaprobatą albo z sympatią, pragnie jedynie zasignalizować jej postpolityczny (ekspertko-biurokratyczny) charakter, który cechuje cały system unijny na poziomie ponadnarodowym (łącznie z Parlamentem Europejskim).

non-compliance, czyli niestosowania się państwa do przyjętych na poziomie ponadnarodowym decyzji.

Można wymienić dwa rodzaje strategii działań podejmowanych przez instytucje ponadnarodowe wobec braku harmonizacji prawa na poziomie krajowym, np. braku implementacji po upływie okresu transpozycji:

— strategie twarde:

- wymuszenie implementacji przez scentralizowany system instytucji na poziomie ponadnarodowym (Komisja Europejska, Europejski Trybunał Sprawiedliwości; reguła bezpośredniej skuteczności, pierwszeństwa prawa wspólnotowego; sankcje),
- wymuszanie implementacji przez postępowanie przed sądami krajów członkowskich (np. inicjatywa *Citizens First*, która miała na celu zachęcanie osób prawnych i fizycznych krajów członkowskich do występowania do sądów krajowych w sprawach objętych jurysdykcją wspólnotową w sytuacji, kiedy przysługiwały im na mocy przepisów unijnych pewne prawa, których nie respektowało prawodawstwo krajowe, również przez odniesienie się do zasady bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa prawa wspólnotowego),

— strategie miękkie:

- systematyczne publikowanie raportów na temat skali problemu – wskazywanie dobrych i złych praktyk,
- informowanie obywateli Unii Europejskiej o przysługujących im prawach wynikłych z prawa wspólnotowego, których implementacji zaniechało ich państwo członkowskie (np. inicjatywa *Robert Schumann Project* polegająca na podnoszeniu świadomości prawniczej w zakresie prawa wspólnotowego wśród sędziów, adwokatów, prokuratorów, radców handlowych i przedstawicieli innych zawodów prawniczych),
- informowanie decydentów kraju członkowskiego, którzy w związku ze wspomnianą wcześniej asymetrią informacyjną mogą nie być świadomi konsekwencji wdrożenia danej dyrektywy i żywić nieuzasadnione (pozbawione podstaw merytorycznych) obawy przed jej wdrożeniem,
- działania prewencyjne – dostarczanie organom implementującym wszelkich informacji wyjaśniających przyczyny i skutki nowych rozwiązań oraz opcji ich implementacji w celu uniknięcia „złej harmonizacji”.

Rozważania należy uzupełnić o jeszcze jedną obserwację dotyczącą zmieniającego się układu instytucjonalnego na poszczególnych etapach

cyklu relacji między poziomem państwowym i ponadpaństwowym. O ile na etapie podejmowania decyzji mamy do czynienia z grupowym pryncypałem (państwa zgromadzone i reprezentowane na poziomie Rady), a adresatem delegacji jest wspólnotowy system instytucjonalny (z wiodącą rolą Komisji Europejskiej¹⁵), o tyle na etapie postdecyzyjnym po stronie *supervisora* dominują dwie instytucje: Komisja Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości, natomiast po stronie agenta nie odnajdujemy podmiotu kolektywnego (takiego, jakim była na etapie podejmowania decyzji Rada), ale pojedyncze państwo. Odpowiada to logice modelu PAT, który zakłada nierównorzędną relację między mocodawcą a agentem. W analizowanej sytuacji jest to dodatkowo usankcjonowane hierarchicznym układem aktów prawnych, w których prawo wspólnotowe dzierży prymat nad krajowym oraz prawem interpretacji jego zapisów po stronie podmiotu nadzorującego, czyli ponownie organu ponadnarodowego.

Więcej, jeśli przyjrzymy się dokładniej, które instytucje państwowe odgrywają kluczową rolę na poszczególnych etapach, konstelacja instytucjonalna wyda się nam jeszcze bardziej interesująca. W Radzie (kolektywny pryncypał – w rozumieniu teorii PAT) państwo reprezentowane jest przez swoją egzekutywę. Tak zwaną politykę europejską tylko w nielicznych państwach członkowskich systemowo monitorują powołane do tego instytucje (parlament, partie, opozycja, inne), a mandat negocjacyjny dla delegacji udającej się na posiedzenie Rady rzadko bywa szczegółowo sprecyzowany, np. przez komisję parlamentarną.¹⁶

Generalnie uprawnione wydaje się stwierdzenie, że poza absolutnymi wyjątkami (np. krajów skandynawskich, które wypracowały skuteczne mechanizmy inkluzji innych podmiotów systemu politycznego – parlamentu, partii politycznych – do udziału w „polityce europejskiej”) udział krajowych podmiotów politycznych w procesie decyzyjnym na poziomie „polityki europejskiej” odbywa się przez organy władzy wykonawczej.¹⁷ Należy zwrócić uwagę, że przedstawiciele egzekutywy udają się na szczyt w celu realizowania m.in. bardzo istotnej funkcji prawotwór-

¹⁵ Szerzej na temat roli Komisji Europejskiej w tym kontekście czytaj w: J. Ruszkowski, op.cit., s. 133–139.

¹⁶ W tym miejscu trzeba zauważyć, że wiele decyzji podejmowanych jest na niższych – eksperckich, szczeblach systemu, a mianowicie COREPER-u (Komitetu Stałych Przedstawicieli) oraz grup roboczych. Niemniej jednak w sensie formalnym podlegają one również egzekutywom krajów członkowskich.

¹⁷ Posiadającej oczywiście zaplecze parlamentarne, przynajmniej w systemach parlamentarno-gabinetowych. We francuskim systemie półprezydenckim sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana.

czej Rady, co rodzi kolejne pytania (będące jednak poza zasięgiem niniejszej analizy) w sprawie wspomnianego już deficytu demokratycznego systemu wspólnotowego.¹⁸

Na etapie implementacji i sankcji (relacja *supervisor – agent*) wśród instytucji wspólnotowych pierwszoplanową rolę odgrywają Komisja Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz wiele agend wspomagających. Jeśli chodzi o agenta, czyli państwo członkowskie, sprawa jest bardziej skomplikowana. Implementacja odbywa się w jego przypadku drogą parlamentarną bądź rządową. Specyfika najczęściej stosowanego typu aktu prawnego (dyrektywy) powoduje, że istotny jest sam jej cel, natomiast wybór metody implementacji pozostaje w kompetencjach państwa. Generalnie rzecz biorąc, za jej wdrożenie odpowiadają centralne instytucje władzy państwowej (ewentualna sankcja również dotyka państwo jako takie). Formalnym adresatem dyrektyw są również państwa członkowskie, ale ich materia dotyczy różnych wymiarów funkcjonowania bardzo wielu podmiotów – przedsiębiorców, samorządu, obywateli, konsumentów itd., których działanie modyfikowane jest ponadnarodowym aktem prawnym. Zarysowany przypadek dotyczy modelowej sytuacji, w której relację *supervisor – agent* widzimy przez cykl życia dyrektywy (jej transpozycji i implementacji). Oczywiście relacja ta może przybierać różne formy i za każdym razem mieć inną specyfikę, która jest opisywana i wyjaśniana w licznych analizach o bardziej empirycznym charakterze.

Konkludując tę część rozważań, należy zauważyć, że nie mamy tutaj do czynienia z grą, relacjami między dwiema instytucjami dwóch poziomów polityki, lecz ze skomplikowanym układem zależności obejmującym podmioty z różnych poziomów skomplikowanego systemu politycznego, jakim jest Unia Europejska.¹⁹ Dlatego właśnie koncepcja MLG (*Multi-level Governance*) jest jak najbardziej uzasadnioną perspektywą analityczną, którą należy brać pod uwagę – równoległe do teorii PAT – przy analizie omawianego wymiaru relacji interinstytucjonalnych. Punktem wyjścia tej koncepcji jest uświadomienie sobie istnienia nachodzących na siebie kompetencji aktorów zajmujących różne poziomy

¹⁸ Rządy krajów członkowskich mają najczęściej większość w swoich parlamentach narodowych, jednak w tym wypadku problem dotyczy funkcji wypełnianej w systemie politycznym. O ile na poziomie państwa funkcję prawotwórczą sprawuje legitymizowany w bezpośrednich wyborach parlament, a rząd realizuje głównie funkcję wykonawczą, o tyle na poziomie ponadnarodowym rząd przeistacza się w legislatora.

¹⁹ R. Riedel, *Unia Europejska – hybrydowy system polityczny. Multi-level Governance jako kompromis pomiędzy intergovernmentalizmem a supranacjonalizmem*, „Przegląd Socjologiczny” tom LVII/2, 2008, s. 67–80.

polityczne (od lokalnego, samorządowego przez regionalny, państwowy, na ponadnarodowym kończąc) i zachodzących między nimi interakcji. Z całą mocą należy podkreślić, że MLG jako model analizy politologicznej czerpał w dużym stopniu z koncepcji gry dwupoziomowej Roberta Putnama (*two-level game*)²⁰, która opiera się na metaforze pozwalającej wyraźnie dostrzec związki między polityką krajową a ponadnarodową.²¹ W naturalny sposób przywodzi to skojarzenia z modelem PAT, który może stanowić interesujące uzupełnienie koncepcji gry dwupoziomowej. Analizy oparte na modelu MLG nie mają na celu podważenia istotności państw narodowych jako głównych podmiotów stosunków międzynarodowych. Wskazują tylko jednoznacznie, że wspomniane państwa są częścią wielopoziomowego systemu rządzenia, w którym współuczestniczą różnorodni aktorzy państwowi, ponadpaństwowi i wewnątrzpaństwowi. MLG stanowi więc próbę spojrzenia na proces integracyjny jako hybrydowy (ponadnarodowo-międzypaństwowy) model partnerski.²²

Bardzo często opisywane w niniejszym opracowaniu zjawisko interpretowane jest – zarówno w narracji akademickiej, jak i publicystycznej – jako przejaw gry o władzę między poziomami (MLG) w ramach relacji pryncypał – agent (PAT). Taką rywalizację, polegającą na próbach przejmowania jak najszerszych kompetencji na poziomie ponadnarodowym, można postrzegać jako grę o sumie zerowej – gdzie, żeby ktoś mógł wygrać, ktoś musi przegrać, czyli jako zmagania o władzę między dwoma poziomami elit. Możemy ją również widzieć jako grę o sumie dodatniej, w której państwa nie tracą nic, dokonując transferu kompetencji z poziomu państwowego, ponieważ dana potrzeba (np. w zakresie ochrony środowiska) i tak nie mogła być skutecznie zaspokojona za pomocą narzędzi politycznych będących w dyspozycji państwa. Literatura przedmiotu nie odnotowuje przypadku, w którym można by opisywaną tutaj zależność kategoryzować jako grę o sumie ujemnej, w której ubezwłasnowolnione państwo straciłoby, przesuwając decyzyjność na poziom ponadnarodowy (pozbywając się go), i aby jednocześnie poziom ponadna-

²⁰ Szerzej patrz: M. Eilstrup-Sangiovanni, *Debates on European Integration. A Reader*, New York 2006.

²¹ Decydenci, przedstawiciele elity władzy prowadzą właściwie swoją grę na dwóch arenach mniej więcej jednocześnie. Na poziomie krajowym istotą działań jest chęć zdobycia i utrzymania władzy, głównie przez reagowanie na potrzeby różnych grup interesów. Na arenie międzynarodowej ci sami aktorzy negocjują tak, aby utrzymać swoją pozycję w kraju (przez zaspokajanie ambicji i interesów swoich głównych popleczników), czyli obserwujemy tu dominację interesów wewnętrznych.

²² Szerzej patrz: *Multi-level Governance*, eds. I. Bache, M. Flinders, Oxford 2004.

rodowy systemu politycznego nie zyskiwał, czyli nie nabywał nowych instrumentów pozwalających realizować „suwerenność zbiorową”.

W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że trzy główne ponadnarodowe instytucje: Komisja Europejska, Parlament Europejski i Europejski Trybunał Sprawiedliwości, od czasów traktatów założycielskich spełniają powierzone im przez państwa członkowskie funkcje. Komisja w ramach mandatu zdefiniowanego w pierwotnym prawie traktatowym przygotowuje i proponuje nowe rozwiązania legislacyjne, a następnie, jako „strażnik traktatów”, egzekwuje wprowadzanie ich w życie, często za pośrednictwem i z pomocą administracji państw członkowskich, często nie bez pewnych trudności i oporów. Europejski Trybunał Sprawiedliwości z kolei dokonuje interpretacji prawa wspólnotowego, aby było poprawnie i jednolicie stosowane w państwach członkowskich. Natomiast Parlament Europejski uczestniczy w coraz większym stopniu w procesie legislacyjnym (czyli współtworzy polityki wspólnotowe), wpływa na budżet i spełnia pewne – na razie dość skromne w porównaniu z parlamentami krajowymi – funkcje kontrolne wobec Komisji Europejskiej.

Supranacjonalizacja polityki ma miejsce jako proces od samego początku funkcjonowania Wspólnot Europejskich i jednocześnie od samego początku stanowi przedmiot rozważań teoretycznych.²³ Dlatego propozycję PAT należy widzieć jako wyraz pewnego rodzaju ewolucji w sposobach teoretyzowania integracji międzynarodowej. Wysiłki związane z teoretyczną refleksją prawie zawsze dokonywane były *ex post*, a więc chronologicznie po i niejako w reakcji na zmieniającą się rzeczywistą sytuację. Z natury rzeczy (i z konieczności) proces integracyjny w Europie ma charakter adaptacyjny (wręcz oportunistyczny), czyli ewoluuje pod wpływem determinantów zewnętrznych i wewnętrznych, przystosowując się do napotykanych przeszkód i pojawiających się możliwości. W ślad za nim ewoluuje również teoria, która służy do jego opisu, wyjaśniania, interpretacji i formułowania sądów prognostycznych. Jednocześnie należy sobie uświadomić, że nie istnieje ogólna teoria integracji europejskiej, podobnie jak nie istnieje ogólna teoria stosunków międzynarodowych. Istnieją natomiast teorie cząstkowe, pozwalające zbadać poszczególne fragmenty, zjawiska integracji lub poszczególne jej wymiary. Stan taki jest raczej konsekwencją natury badanego zjawiska niż niedojrzałości dyscypliny czy rozproszenia wysiłków badawczych. Debata na temat właściwej teorii jest jednocześnie debatą na temat różnych spo-

²³ Szerzej patrz: J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*. Warszawa 2007, s. 327–370.

sobów zdobywania, kreowania i reprodukowania wiedzy. Różne perspektywy badawcze niosą ze sobą różne typy wiedzy (opisowe, wyjaśniające, prognostyczne itd.).²⁴ Obserwacja ewolucji myśli teoretycznej dotyczącej procesu integracyjnego w Europie pozwala zauważyć jej adaptacyjny rozwój skorelowany z adekwatnym stadium rozwoju samego procesu integracyjnego. Współcześnie, z perspektywy czasu, widoczne jest całe interdyscyplinarne bogactwo naukowego dyskursu nad integracją europejską, który korzystał zarówno z dorobku stosunków międzynarodowych, jak i z politologii oraz innych (meta) teorii z zakresu szeroko rozumianych nauk społecznych i ekonomicznych. Badacze Wspólnot Europejskich zdołali wypracować również własne propozycje teoretyczne, które określane są przez część środowiska jako teorie integracji międzynarodowej albo wręcz teorie integracji europejskiej (w skrajnych wypadkach mówi się o teoretyzowaniu Unii Europejskiej²⁵).

Interpretacje procesu supranacjonalizacji stanowią bardzo istotny przedmiot zainteresowania teorii integracji międzynarodowej. Teorie te – jak zostało zauważone wcześniej – ewoluowały równoległe z procesem integracyjnym, w konsekwencji w różnych momentach różne perspektywy teoretyczne prezentowały różnorodne interpretacje i wizje tej problematyki. Od lat 50. XX w., właściwie aż po lata 70., refleksja teoretyczna zdominowana była przez debatę między neofunkcjonalizmem a intergovernmentalizmem. Zwolennicy neofunkcjonalizmu postrzegali integrację jako kroczący, dzięki mechanizmowi *spill-over*, od sektora od sektora proces, w którym swoją rolę odgrywały instytucje ponadnarodowe. Z kolei reprezentujący podejście międzyrządowe, czerpiąc z dorobku klasycznego realizmu, sceptycznie odnosili się do możliwości przekazania ponadnarodowym instytucjom przez państwa narodowe kompetencji wyposażających je w realną władzę i niezależność. Kompetencje ponadnarodowych instytucji są – zgodnie z tą wizją – silnie ograniczone, udzielone warunkowo (w celu realizowania pewnych funkcji wobec potrzeb państw narodowych) i dalekie od dziedzin tradycyjnie zarezerwowanych dla władzy państwowej (takich jak dyplomacja, bezpieczeństwo etc.). Instytucje ponadnarodowe są w takim rozumieniu jedynie pasywnymi narzędziami w rękach kolektywnego pryncypała – rządów państw członkowskich. W miarę rozwoju procesu integracyjnego, okazywało się, że narracja intergovernmentalistyczna nie wytrzymuje próby

²⁴ B. Rosamond, *Theories of european integration*, London 2000, s. 7.

²⁵ M.A. Pollack, *Theorizing the European Union: international organization, domestic polity or experiment in new governance?*, „Annual Review of Political Science” no. 8/2005, s. 357–398.

czasu (przynajmniej w drugiej połowie lat 80. i pierwszej połowie lat 90.), debata teoretyczna przesunęła się w stronę pytania, czy instytucje ponadnarodowe wyemancypowały się na tyle, że same mogą definiować swoje funkcje i zakres kompetencji, poza pierwotne intencje delegującego. Współcześni zwolennicy teorii neofunkcjonalistycznej odpowiadają na to pytanie pozytywnie, twierdząc, że ponadnarodowe instytucje potrafią nie tylko rozwijać proces integracyjny poza zakres, na który wyraziły zgodę państwa członkowskie, ale również w kierunku, co do którego nie posiadają mandatu nadanego im przez prawo pierwotne, czyli uzyskanego w wyniku jednomyślnej zgody państw. Więcej, instytucje ponadnarodowe stanowią swego rodzaju system działający w ten właśnie sposób. Komisja Europejska w trybie *ex ante* pełni ważne funkcje ustalania agendy politycznej istotnych, koniecznych do rozwiązania na poziomie ponadnarodowym problemów (*agenda setting*), organizuje poparcie dla swojej nowej inicjatywy w przestrzeni transnarodowej. Z kolei Europejski Trybunał Sprawiedliwości działa *ex post*, dokonuje interpretacji prawa, kierując się zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz ustanawiając i egzekwując sankcje za jego nieprzestrzeganie. Parlament Europejski nadaje całemu procesowi uprawomocnienie polityczne, legitymizując proces legislacyjny. Równocześnie stanowi swego rodzaju demokratyczny listek figowy systemu cierpiącego na deficyt demokratyczny, przynajmniej w tradycyjnym rozumieniu demokracji, jaką znamy z przedstawicielskich form realizowanych na poziomie państwa narodowego.

Lata 90. przyniosły zwrot w studiach europejskich polegający na tym, że dominującymi wehikułami teoretycznymi w analizie procesów integracyjnych w Europie przestały być wyłącznie klasyczne teorie z zakresu stosunków międzynarodowych i teorie integracji międzynarodowej, ale dyskurs teoretyczny objął również dorobek politologii oraz inne metateorie nauk społecznych. Jest to naturalna konsekwencja faktu, że Unia Europejska nabywa coraz więcej cech systemu politycznego i ma ambicje być czymś więcej niż wspólnota państw.²⁶

²⁶ Wydaje się jednak, że należy podważyć założenie o linearnym rozwoju teorii integracji europejskiej: od teorii stosunków międzynarodowych do teorii nauk politycznych. Rosnąca popularność podejść politologicznych nie niosła ze sobą zakwestionowania perspektyw studiów międzynarodowych, lecz raczej prowadziła do synergii i w efekcie „hybrydalności” nowych ujęć. Podobnie sam proces integracji europejskiej kreuje byt o hybrydalnym charakterze, lokujący się w przestrzeni między klasyczną organizacją międzynarodową a tradycyjnym systemem politycznym, choć mający ambicje stosowania innowacyjnych rozwiązań w zakresie budowy postpaństwowego reżimu polityczno-ekonomicznego.

Koncepcja PAT czerpie przede wszystkim z bogatego dorobku neo-instytucjonalizmu, w tym jego wariantu racjonalistycznego.²⁷ Instytucjonalizm racjonalnego wyboru ma przynieść odpowiedź na dwa zasadnicze pytania: jak instytucje kształtują zachowania aktorów politycznych, ekonomicznych, społecznych oraz jak instytucje powstają, funkcjonują i podlegają ewolucji. Na gruncie studiów europejskich oznacza to zatem zainteresowanie codzienną polityką, codziennym funkcjonowaniem systemu. Podejście instytucjonalne budowane jest wokół banalnego wręcz stwierdzenia, że instytucje mają znaczenie. W szczególności mają znaczenie w kontekście sposobów, w jakich różnorakie konfiguracje instytucjonalne wpływają na polityczne rozstrzygnięcia (*political outputs*). Aktorzy życia społecznego tworzą instytucje, aby przez nie promować swoje interesy i osiągnąć cele, których bez nich nie byłoby w stanie zrealizować. Instytucje nie są jednak tylko areną, na której grają polityczni aktorzy, szybko stają się one samodzielnymi aktorami promującymi swoje interesy. Wątek ten jest szczególnie eksponowany przez model PAT. W drugiej połowie lat 80. XX w., głównie za sprawą Fritza Scharpfa²⁸ oraz Jamesa Marcha i Johana Olsena²⁹, dał się zaobserwować renesans instytucjonalizmu. Koincydencja czasowa, polegająca na równoległym rozwoju procesu europeizacji, nie jest oczywiście przypadkowa.³⁰ Na gruncie studiów europejskich zwolennicy neoinstytucjonalizmu próbują odpowiedzieć na pytanie: dlaczego aktorzy państwowi decydują się na przeniesienie swoich mocy decyzyjnych na poziom ponadnarodowy, w sposób trwały budując przy tym instytucje będące gwarantem stabilności, ale również trwałości delegacji i bezpowrotnej utraty kontroli nad wieloma politykami. Powstałe w ten sposób instytucje sprawnie formułują swoje preferencje i są w stanie ich bronić, często skuteczniej niż tradycyjni gracze państwowi.³¹ W konsekwencji obserwujemy powstanie organizacji międzynarodowej oraz przejście od miękkiego prawa międzynarodowego, które nie ma charakteru wią-

²⁷ Patrz również: S. Lindenberg, *Rational choice theory w: International Encyclopedia of Economic Sociology*, eds. J. Beckert, M. Zafirovski, New York 2006, s. 550–554.

²⁸ F. Scharpf, *The joint decision trap. Lessons from German federalism and European integration*, „Public Administration” no. 66/1988.

²⁹ J. March, J. Olsen, *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, New York 1989.

³⁰ Finalizacja programu Jednolitego Rynku i przyjęcie Traktatu z Maastricht.

³¹ Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej jest więc rozumiana w tym ujęciu jako proces, który dąży do utrwalenia korzystnych nieformalnych działań międzynarodowych, a następnie do ich sformalizowania i zinstytucjonalizowania.

żącego, do twardego prawa międzynarodowego, z którego złamaniem związane są konsekwencje (sankcje).³²

Kiedy, jak i w jakich dziedzinach odbywa się proces supranacjonalizacji pewnych polityk, to najbardziej interesujące pytania stawiane przez analityków integracji europejskiej. Poszczególne teorie dają różne odpowiedzi, np. że ponadnarodowe instytucje mają własną dynamikę i mogą jako takie stymulować integrację, lub że integracja rozwija się tylko wtedy, kiedy taka jest wola państw członkowskich Unii Europejskiej, a takie instytucje jak Komisja Europejska czy Europejski Trybunał Sprawiedliwości spełniają wobec woli państw funkcję usługową. To tylko dwie skrajne spośród całego spektrum odpowiedzi, najczęściej udzielane są w duchu teorii (neo) instytucjonalnej, która poszukuje zmiennych zależnych procesu supranacjonalizacji w takich czynnikach jak czas czy dziedzina polityki.³³

Jedną z najbardziej dojrzałych propozycji teoretycznych, w ramach której badacze próbują odpowiedzieć na postawione pytania, jest właśnie model PAT, szczególnie w wersji z zaproponowanym elementem nadzorującym – *supervisor*. Zaletą tej koncepcji jest dostrzeżenie ewolucji roli państwa w układzie zależności mocodawca – agent. Jednak jej słabością wydaje się wprowadzenie dodatkowego komponentu w postaci *supervisora*, nadzorującego, bez jednoczesnego bliższego określenia sposobów jego ewolucji. Należy zauważyć, że w misję nadzorującego wpisanych jest kilka dodatkowych funkcji. Jak wykazuje praktyka życia politycznego w Unii Europejskiej, i jak to zostało zauważone w wielu studiach empirycznych, Komisja Europejska odgrywa rolę zdecydowanie bardziej złożoną. Nie jest tylko nadzorcą, „strażnikiem traktatów”, ale inicjuje nowe rozwiązania prawno-instytucjonalne, realizuje wiele funkcji wykonawczych. Jonas Tallberg wyklucza właściwie Komisję Europejską z roli agenta. Wydaje się jednak, że w pewnych fazach procesu politycznego występuje ona w tej roli, chociażby zabiegając o przyjęcie zaproponowanego przez siebie rozwiązania prawnego lub kiedy w Radzie formułowany jest mandat działania w konkretnej dziedzinie i występuje ona wtedy wobec Komisji w hierarchicznej relacji zwierzchności. Wspomniana już wcześniej asymetria informacyjna może wówczas działać na niekorzyść Komisji, kiedy bowiem decyzja leży po stronie Rady,

³² Patrz szerzej: K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004, s. 40.

³³ Szerzej patrz: J. Tallberg, *European governance and supranational institutions. Making states comply*, London – New York 2003, s. 1.

prezydencja – czyli rotacyjnie zmieniające się państwo przewodzące pracom Wspólnoty od poziomu grup roboczych, aż po poziom Rady Europejskiej – dysponuje najpełniejszą informacją w sprawie stanowisk poszczególnych członków i w konsekwencji również zakresem, głębokością i innymi cechami delegowania danego zadania Komisji.

W perspektywie całego procesu należy jednak uznać przewagę Komisji w zakresie asymetrii informacyjnej. Ujawnia się ona ostatecznie w pełni w okresie postdecyzyjnym. Państwo jako agent jest samodzielne, a należałoby nawet użyć mało naukowego, nacechowanego emocjonalnie słowa – osamotnione. Oczywiście samo nie przestrzega przyjętych rozwiązań i samodzielnie ponosi za to odpowiedzialność, co nie budzi wątpliwości z formalnoprawnego punktu widzenia. Perspektywa politologiczna jest jednak zdecydowanie bardziej skomplikowana. Inna większość przyjmuje pewne rozwiązania, inna je musi aplikować i konsumować ich konsekwencje. Zasygnalizowany problem dotyczy podejmowanej w międzynarodowej literaturze prawniczej kwestii tzw. dyskontynuacji, której źródeł należy doszukiwać się w dwuetapowym procesie tworzenia i implementacji dyrektyw w systemie prawa wspólnotowego.³⁴ Przyjęta przez instytucje Unii Europejskiej dyrektywa musi następnie zostać wcielona do systemu prawnego krajów członkowskich. Jednak długie okresy transpozycji (okresu implementacji) powodują, że często między etapem tworzenia nowego aktu prawa pochodnego a jego wejściem w życie mija kilka lat. W wielu krajach członkowskich dochodzi w tym czasie do zmiany rządów, co niejednokrotnie wiąże się z dość radykalną zmianą orientacji i preferencji politycznych. Problem ten dotyczy oczywiście w większym stopniu systemów politycznych krajów, które zaliczamy do tzw. nieskonsolidowanych demokracji, takich jak Rzeczpospolita Polska, gdzie dynamika życia politycznego niesie ze sobą częste zmiany rządów i większości parlamentarnych.³⁵

³⁴ Szerzej patrz: R. Riedel, *Transpozycja dyrektywy a problem deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej* (w druku w czasopiśmie „Atheneum”).

³⁵ Obserwujemy w konsekwencji sytuację, w której wola polityczna „wczorajszych” większości zostaje przeniesiona w czasie i wiąże (za pośrednictwem ponadnarodowych instytucji) nowy układ większościowy. Podobieństwo z sytuacjami z krajowych procesów legislacyjnych, w których np. parlament decyduje o zmianie ordynacji podatkowej za kilka lat, często wykraczając poza limit czasowy demokratycznego mandatu, jest pozorne. Tworzenie prawa wspólnotowego to z punktu widzenia państwa (rządu), jako podmiotu współuczestniczącego w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej, droga jednokierunkowa. W odróżnieniu bowiem od krajowego systemu politycznego, w którym istnieje większa elastyczność w zakresie nowelizacji prawa, zmiana prawa unijnego pod wpływem impulsu pochodzącego z jednego z krajów członkowskich (gdzie doszło do zmiany większości rządzącej) jest mało realna.

Zasygnalizowane słabości i wady tego modelu, choć uzasadnione, nie przekreślają jego użyteczności. Mimo że nie sposób nie snuć pewnych wątpliwości w zakresie kompletności modelu PAT jako wehikułu teoretycznego, należy zauważyć, że taka jest właśnie rola modeli wyjaśniających – selektywnie eksponują pewne elementy, procesy, zależności. Teorie naukowe koncentrują się właśnie na uchwyceniu podstawowych prawidłowości (pozwalających wyjaśnić fakty, zjawiska i procesy), wyodrębnianiu i systematyzowaniu ogólnych właściwości.³⁶ Model PAT, wpisując się w neoinstytucjonalną teorię racjonalnego wyboru, poprawnie identyfikuje istotę mechanizmów polityczno-decyzyjnych w relacjach między głównymi aktorami, aktywnymi zarówno na poziomie ponadnarodowym, jak i państwowym, systemu politycznego, jakim jest Unia Europejska. Trafnie wskazuje najważniejsze czynniki wpływające na ten proces i jednocześnie – zgodnie z tradycją teorii krytycznych – buduje mosty między dyscyplinami, kwestionuje odrębność studiów europejskich (oraz stosunków międzynarodowych) i wydaje się interpretować rzeczywistość integracyjną w Europie, łamiąc bariery między poszczególnymi dziedzinami wiedzy. Refleksja intelektualna na temat systemu tak skomplikowanego i wielowymiarowego, jakim jest współczesna Unia Europejska, może w pełni służyć jego poznaniu i wyjaśnieniu, tylko jeśli odrzuci owe sztuczne granice utrudniające zrozumienie świata.

Abstract

The State as agent and principal in the light of the PAT theory

The 'fall of the Berlin wall' and the subsequent move towards democratisation brought about a new opportunity to revisit theoretical deliberations on democracy and democratisation and find appropriate analytical vehicles for the study of Central and Eastern Europe change.

The paper reviews the classic as well as most contemporary argumentation from academic discourse on democratisation and points democratic standards that seem most adequate in Central and Eastern European Countries (CEEC) context. The road from authoritarianism does not always lead to liberal democracies, sometimes it does to hy-

³⁶ J. Nocoń, A. Laska, *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Warszawa 2005, s. 13.

brid regimes or defected democracies, therefore a large part of this paper focuses on the quality of democracy in the CEEC context.

In the final part the author concludes on the relative normative power of democracy standards and democratisation patterns as well as suggests further research on post-communist transition and consolidation studies to capture the post-colonialism debate's conclusion as they may be partly applicable in researching CEEC change.

