

Maria Lissowska

Zmiana otoczenia polityki gospodarczej po integracji z Unią Europejską

Podstawą ewolucji funkcjonowania Unii Europejskiej jest integracja na poziomie gospodarczym. W największym skrócie motywy integracji gospodarczej to lepsza alokacja zasobów oraz zapewnianie wyższego stopnia konkurencji i innowacyjności integrujących się gospodarek. Oba powyższe czynniki prowadzą do stymulowania wzrostu gospodarczego. Z kolei pozostawanie poza sferą integracji obraca te korzyści w niekorzyści.

Powyższe argumenty, które pochodzą z tradycyjnej teorii unii celnej, są obecnie uzupełniane przez neo-funkcjonalną teorię integracji¹¹³. Teoria ta dowodzi, że integracja pewnych dziedzin skutkuje rozszerzeniem się jej potrzeby na inne dziedziny. Tak więc wprowadzenie unii celnej kieruje ku wykorzystaniu przewag wspólnej polityki handlowej. Z drugiej strony, powstanie unii celnej i stąd możliwości swobodnego przepływu dóbr powoduje potrzebę większej harmonizacji reguł rządzących wymianą. Swobodny przepływ dóbr pobudza do przepływu kapitału, co z kolei skłania do harmonizacji polityki monetarnej. Widoczna jest więc interferencja pomiędzy procesami o charakterze realnym, a potrzebami regulacyjnymi.

Istnieje szereg teorii ekonomicznych argumentujących za większą integracją regulacyjną¹¹⁴. Ekonomia instytucjonalna wychodzi od sytuacji podmiotów gospodarczych zawierających między sobą umowy. Jeśli działają one w różnych krajach, wskazane jest, by zasady rządzące ich działaniem były harmonizowane. To samo dotyczy krajów, które współpracują w osiąganiu wspólnych celów. Dla ich działania i rozstrzygania sporów też dobrze jest, jeśli istnieją instytucje (reguły) i obsługujące je organizacje ponadnarodowe.

Jednak istnienie jakichkolwiek dóbr publicznych tworzy od razu niebezpieczeństwo nierównego korzystania z nich (tzw. „problem pasażera na gapę”). Stąd pojawiła się koncepcja dóbr publicznych o ograniczonej dostępności, tzw. dóbr klubowych. Taka koncepcja jest stosowana do wyjaśniania ograniczonego korzystania z pewnych wyspecyfikowanych polityk (jak Unia Gospodarcza i Walutowa).

¹¹³ W. Molle, *The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy*, Ashgate Publishing Ltd., Aldershot, 2006, roz. 2, C.S. Jensen, *Neofunkcjonalizm*, w: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie* (red. M.Cini), PWE, Warszawa, 2007, roz. 6.

¹¹⁴ W. Molle, *The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy*, op.cit. roz. 2.

Ciekawe wyjaśnienie dla woli centralizowania polityk daje ekonomia konstytucyjna. Otóż w myśl niej politycy dobrowolnie nakładają na siebie ograniczenia aby, po pierwsze, zapewnić sobie, że partnerzy również nałożą na siebie takie same ograniczenia, a ponadto, by mieć argumenty przeciwko naciskom narodowych grup interesu.

Bilans kosztów i zysków integracji regulacyjnej zależy od tego, jakiej polityki dotyczy. W przypadku możliwości równego podziału kosztów skłonność do ich wspólnego ponoszenia jest większa. Bilans ten może też różnie wyglądać zależnie od rodzaju integrujących się krajów. Większe korzyści z integracji odnoszą kraje mniejsze niż większe. Jak dowodzi Venables, w przypadku integracji krajów o zbliżonym i wysokim poziomie rozwoju szansa konwergencji jest większa niż w przypadku integracji krajów o poziomie niższym lub zróżnicowanym¹¹⁵. W sensie przynależności do "klubu" istotne znaczenie ma jednolitość preferencji co do użytkowania wspólnego dobra. Przy rozrastaniu się ugrupowania może pojawić się tendencja do „wybierania” rodzajów wspólnych dóbr i np. do większej integracji w zakresie pewnych polityk tylko przez niektóre kraje. Wówczas co prawda zaletą jest konieczność wykazania pozytywnych efektów przez poszczególne wspólne polityki, ale też narastają koszty transakcyjne. Z kolei pozostawanie poza „klubem” w odniesieniu do pewnej polityki skutkuje negatywnymi konsekwencjami braku integracji ekonomicznej odczuwanymi przez podmioty gospodarcze, co w naturalny sposób rodzi presję na dołączenie do „klubu”.

1. Napięcie pomiędzy postulatami europeizacji i subsydiarności

Wraz z rozwojem Wspólnoty, a następnie Unii Europejskiej powstała potrzeba usprawnienia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i Unią. Wobec dużej ilości polityk o kompetencjach dzielonych pomiędzy oba szczeble decyzyjne i rosnącej ilości państw członkowskich narastała dyskusja na temat zalet i wad centralizacji i decentralizacji, której efektem stało się kształtowanie współpracy w ramach subsydiarności.

Idea subsydiarności jest koncepcją polityczną posiadającą szereg uzasadnień teoretycznych. Jedną z nich jest idea „kooperatywnego federalizmu”, według której w szeregu dziedzin istnieją powody do wspólnego wykonywania funkcji zarządczych

¹¹⁵ J.A.Venables, *Winners and Losers from Regional Integration Agreement*, "The Economic Journal", 2003, vol.113, s. 747-761.

przez różne poziomy hierarchiczne¹¹⁶. Podany przykład dotyczył polityki podatkowej, która z jednej strony powinna być zharmonizowana dla lepszego działania rynku wewnętrznego, ale z drugiej strony mogłoby to zagrozić narodowym politykom wyrównywania nierówności. Stąd może zostać wspólnie podjęta decyzja polityczna o pozostawieniu tej polityki na niższym poziomie hierarchicznym. Inny argument za zarządzaniem wielopoziomowym dotyczy konieczności współpracy międzykrajowej w sytuacji daleko posuniętej integracji gospodarczej, która dominuje nad interesami państw narodowych.

Hasło subsydiarności pojawiło się w odniesieniu do polityk europejskich stosunkowo niedawno, po raz pierwszy w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r, a następnie w Traktacie z Maastricht. Aktualne brzmienie części art.5 tego Traktatu jest następujące: „W dziedzinach, które nie podlegają jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota powinna podejmować działanie, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko i wyłącznie w takiej mierze, w jakiej cele proponowanej akcji nie mogą zostać w wystarczającym stopniu osiągnięte przez Państwa Członkowskie i mogą w związku z tym, z powodu skali lub efektów proponowanej akcji, być lepiej osiągnięte przez Wspólnotę”¹¹⁷.

Idea subsydiarności wnika z postulatu, by decyzje były podejmowane na optymalnym poziomie decyzyjnym¹¹⁸. Należy przy tym uwzględnić zarówno argumenty za decentralizacją, jak też za centralizacją decyzji. Za decentralizacją przemawia przede wszystkim to, że pozwala ona w większym stopniu uwzględnić zróżnicowane lokalne preferencje dotyczące poszczególnych polityk. Z kolei podstawowym argumentem za centralizacją jest to, że we współczesnej gospodarce decyzje jednego kraju wpływają na sytuację w krajach innych (np. ograniczenia techniczne wprowadzone w jednym kraju członkowskim mogą stanowić przeszkodę dla sprzedaży przez dostawców z innego kraju) i stąd może być potrzebna interwencja centralna ograniczająca szkodliwe dla innych państw działania. Również argumentem dla centralizacji może być możliwość wykorzystywania efektów wielkiej skali. Z takiego powodu może być korzystne ujednoczenie systemu patentowego, tworzenie

¹¹⁶ A.Cassella, B.Frey, *Federalism and clubs; towards a theory of overlapping political jurisdictions*, "European Economic Review", vol. 36, No. 2/3, 1992, s. 639-646.

¹¹⁷ *European Union Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2003.

¹¹⁸ S.Ederveen, G.Gelauff, J.Pelkmans, *Assessing Subsidiarity*, w: : *Subsidiarity and Economic Reform in Europe* (red. G.Gelauff, I.Grilo, A.Lejour) Springer, Verlag, Berlin-Heidelberg 2008, s. 19 – 40.

europiejskich organizacji badawczych, wspólne prowadzenie negocjacji handlowych z państwami trzecimi. Kolejny argument dotyczy oszczędności kosztów transakcyjnych. Jest to związane z większą harmonizacją reguł działania, co pozwala ominąć szereg kosztów wynikających z konieczności uzgadniania zasad działania między partnerami z różnych krajów członkowskich. Przekazywanie kompetencji na poziom centralny skutkuje też większą wiarygodnością polityki, która w mniejszym stopniu podlega zmiennym w czasie interesom narodowym. Ostatnim w końcu argumentem jest większe bezpieczeństwo, w wyniku możliwości podziału kosztów szoków zewnętrznych¹¹⁹.

Jeśli jednak nawet występują okoliczności uzasadniające centralizację polityki, to jednak mogą istnieć rozwiązania alternatywne, w postaci koordynacji centralnej polityk prowadzonych na szczeblu niższym. Może to mieć miejsce wtedy, gdy możliwa jest dobrowolna i skuteczna współpraca między państwami członkowskimi. Do tego należy jeszcze rozważyć, który szczebel zapewnia prowadzenie i wykonywanie polityki przy możliwie najniższym koszcie.

Dodatkowo należy wziąć pod uwagę możliwe niesprawności administracji publicznej zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich. Administracje państw członkowskich są co prawda przynajmniej częściowo kontrolowane przez czynniki demokratyczne i podlegają pewnej selekcji przez konkurencję, tym niemniej mogą wspierać pewne interesy niekoniecznie zgodne czy to z preferencjami własnych społeczeństw, czy też innych państw członkowskich lub całej Unii Europejskiej (np. popierać krajowych monopolistów). Z kolei administracja Unii Europejskiej ma naturalną tendencję do centralizacji. Ponadto, choć podlega kontroli przez państwa członkowskie, to jednak często kontrola ta jest iluzoryczna z powodu rozbieżnych interesów tych państw. Pewien zakres centralizacji polityk umożliwia lepszą konfrontację doświadczeń poszczególnych państw (np. w drodze otwartej koordynacji) i stąd uczenie się.

Równowaga pomiędzy centralizacją i decentralizacją poszczególnych decyzji jest przedmiotem ciągłych negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W związku z regułami głosowania w Radzie Europejskiej (większością głosów) może dochodzić do sytuacji kiedy decydowana jest nadmierna centralizacja w wyniku krótkookresowego układu interesów pomiędzy państwami w innych kwestiach. Również unikanie wzajemnych zdrażnień, a zwłaszcza stwarzania wrażenia ograniczania autonomii krajów członkowskich często prowadzi do niejasnego formułowania założeń polityk, z widoczną szkodą dla ich efektywności. Centralizacja

¹¹⁹ W.Molle, *The Economics of European Integration*, op.cit. s.17.

może też oznaczać nieefektywne gospodarowanie wspólnymi funduszami, gdy ilość beneficjentów poszczególnych środków jest mała w stosunku do płatników¹²⁰.

Dodatkowym argumentem, który powinien być brany pod uwagę przy rozważaniu centralizacji i decentralizacji jest istnienie grup interesu. Działają one i na poziomie narodowym, i ponadnarodowym (zwłaszcza gdy ich podłożem są wspólne interesy podmiotów ponadnarodowych). Stąd powinna być brana pod uwagę ich obecność, metody działania i możliwość panowania nad nimi.

2. Opinie Europejczyków

Na podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską a rządami krajowymi mają wpływ opinie obywateli. Wyniki analizy wykonanej na podstawie badania opinii publicznej Eurobarometr z wiosny 1999 i wiosny 2004 są wysoce interesujące¹²¹. W odniesieniu do 25 dziedzin polityki obywatele EU15 (tzw. „starej Unii”) wypowiedzieli się za centralizacją polityki na szczeblu europejskim w następujących 11 dziedzinach:

- handel ludźmi i ich wykorzystywanie,
- informacja o EU,
- polityka zagraniczna,
- badania naukowe,
- narkotyki,
- pomoc regionalna,
- przestępczość zorganizowana,
- ubóstwo i wykluczenie społeczne,
- pomoc humanitarna,
- wspólna waluta,
- środowisko.

Dwie rzeczy są interesujące. Po pierwsze, w wielu dziedzinach, w których nie ma zasadniczego uzasadnienia dla centralizacji polityki na szczeblu UE obywatele woleliby, by była ona scentralizowana. Po drugie, występują różnice w preferencjach obywateli poszczególnych krajów. Francja, Belgia, Włochy, Hiszpania popierają centralizację, podczas gdy Wielka Brytania i kraje skandynawskie są jej przeciwnie.

¹²⁰ S.Ederveen, G.Gelauff, J.Pelkmans, *Asssessing Subsidiarity*, op.cit.

¹²¹ J.Ahrens, M.Meurers, C.Renner, *Who Shall Decide What ? Citizens' Attitudes Towards Political Decision Making in the EU*, w: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe* (red. G.Gelauff, I.Grilo, A.Lejour) Springer, Verlag, Berlin-Heidelberg 2008, s. 41 – 58.

Wyraźnie niska sprawność rządów jest jedną z przyczyn, dla których obywatele wypowiadają się za przenoszeniem kompetencji na szczebel europejski.

Okazało się też, że obywatele „nowych” krajów Unii (UE10 w momencie badania) w znacznie silniejszym stopniu popierają centralizację. Według ich wskazań miały to też dotyczyć polityki bezrobocia, obrony, przestępczości młodzieży, rolnictwa i rybołówstwa, azylu politycznego, imigracji, edukacji, zdrowia i dobrobytu społecznego, polityki w stosunku do uchodźców. Obok wyraźnego wpływu niskiej oceny własnych narodowych administracji publicznych dochodzi do tego prawdopodobnie wysoka ocena spodziewanych rezultatów polityk unijnych (np. w dziedzinie rolnictwa).

3. Traktatowy podział kompetencji między UE i kraje członkowskie w zakresie polityki gospodarczej

W niektórych, bardzo nielicznych, dziedzinach, Unia Europejska ma wyłączne kompetencje do stanowienia prawa, a państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z jej upoważnienia lub w celu wykonywania aktów prawnych Unii.

Według art. 2b Traktatu z Lizbony dziedziny, w których Unia Europejska ma wyłączne kompetencje, to:

- unia celna,
- ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych dla funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich należących do strefy euro,
- zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa,
- wspólna polityka handlowa.

Traktat stanowi też, że Unia ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych. Dotyczy to umów międzynarodowych, których zawarcie zostało przewidziane w akcie prawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres¹²².

W większości dziedzin Unia Europejska dzieli swe kompetencje z państwami członkowskimi. Wówczas akty prawne mogą stanowić i Unia Europejska i państwa

¹²² Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C306 z 17 grudnia 2007 r.

członkowskie, ale państwa członkowskie w takim zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swych kompetencji. Unia Europejska ma też kompetencję do określania zasad, a w szczególności kierunków i wytycznych, według których państwa członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze i zatrudnienia.

Do dziedzin, w których Unia Europejska dzieli swe kompetencje z państwami członkowskimi należą:

- rynek wewnętrzny,
- pewne aspekty polityki społecznej (określone w Traktacie),
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna,
- rolnictwo i rybołówstwo (z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, które są w wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej),
- środowisko naturalne,
- ochrona konsumentów,
- transport,
- sieci transeuropejskie,
- energia,
- przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego (w odniesieniu do aspektów określonych w Traktacie).

Ponadto w niektórych dziedzinach Unia ma kompetencje w zakresie prowadzenia działań wspierających (np. finansowych), koordynujących lub uzupełniających działania państw członkowskich. Natomiast w tych dziedzinach Unia nie może tworzyć aktów prawnych. Do takich dziedzin należy zatrudnienie, kultura, edukacja i badania naukowe¹²³.

Mapa podziału kompetencji pomiędzy Unią i państwami członkowskimi jest dość skomplikowana. Niekiedy w ramach jednej polityki (np. rybołówstwa) występują różne zakresy kompetencyjne. Traktat z Lizbony zawiera pewne uporządkowanie i sformalizowanie podziału kompetencji.

Podział kompetencji między Unię i państwa członkowskie jest zróżnicowany dla poszczególnych polityk, różne jest też jego uzasadnienie. Tradycyjnie za najsilniej regulowaną spośród polityk, w których Unia Europejska dzieli swe kompetencje z państwami członkowskimi, jest uważana polityka rolna i dotycząca rybołówstwa. W tej dziedzinie duże znaczenie ma finansowanie elementów tej polityki z budżetu Unii Europejskiej. Podobna sytuacja ma miejsce w polityce spójności. W dziedzinie

¹²³ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr C306 op.cit.

wspólnego rynku i transportu uzasadnieniem kompetencji wspólnotowych jest pan-europejski charakter uwarunkowań, które powinny zapewnić korzyści tych polityk. Tym niemniej nawet w dziedzinie swobodnego przepływu towarów państwa członkowskie mogą stosować restrykcje, pod warunkiem, że jest to uzasadnione np. względami zdrowotnymi lub środowiskowymi, a nie wyłącznie chęcią ochrony własnych produktów.

4. Faktyczna sytuacja w zakresie podziału kompetencji między UE i kraje członkowskie

Obecnie faktyczny rozkład kompetencji pomiędzy różne organy Unii Europejskiej i państwa członkowskie oraz sposób współpracy między nimi jest znacznie bardziej skomplikowany od podziału traktatowego¹²⁴.

Występują w nim następujące konfiguracje:

- pełna delegacja pewnych polityk na szczebel Unii Europejskiej - dotyczy to polityk będących w wyłącznej kompetencji Unii, ale też innych (Wspólnej Polityki Rolnej, polityki handlowej w odniesieniu do produktów, stanowienia zasad rynku produktów, pewnych aspektów polityki regionalnej, polityki badań i rozwoju na poziomie UE);
- wiążące zobowiązanie - kiedy kraje członkowskie zobowiązują się do przestrzegania pewnych zasad pod sankcjami UE (jak w przypadku polityki budżetowej, pomocy publicznej, VAT, kontroli emisji gazów cieplarnianych);
- koordynacja - kraje członkowskie decydują niezależnie, ale w ramach procesu koordynacji (o różnych stopniach wymagalności) obejmującego UE. Dialog między państwami i ich porównywanie się mogą istotnie zmieniać politykę. W tym przypadku nie występują sankcje UE. Koordynacja jest stosowana w odniesieniu do polityki rynku pracy, nadzoru finansowego, rynku usług, rozwoju regionalnego;
- polityka autonomiczna na poziomie państw członkowskich, działająca na zasadzie konkurencji między państwami. Dotyczy to np. polityki podatkowej, wydatków publicznych, edukacji, dobrobytu, narodowej polityki badań i rozwoju.

Z kolei w ramach koordynacji występują następujące jej metody:

- formułowanie bezpośrednich wytycznych (guidelines), których państwa członkowskie powinny przestrzegać i które są przedmiotem wzajemnej kontroli,
- określanie wspólnych reguł aprobowanych przez głosowanie większościowe państw członkowskich (dotyczy to np. reguł wspólnego rynku),

¹²⁴ A. Sapir i in., *An Agenda for a Growing Europe*. The Sapir Report, Oxford University Press, Oxford 2004.

- dialog nieformalny na wysokim szczeblu (jak w przypadku Eurogrupy),
- Otwarta Metoda Koordynacji, polegająca na wzajemnych informowaniu i ocenianiu się przez państwa członkowskie.

Jeśli chodzi o implementację polityk unijnych, to odbywa się ona we współpracy pomiędzy organami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi, na których spoczywa główny ciężar zapewnienia odpowiedniej jakości tej implementacji. Do wykonywania polityki służą instrumenty o bardzo różnej sile: legislacja europejska, zasady traktatowe, decyzje, upoważnienia negocjacyjne, sankcje, bodźce finansowe, uzgodnione cele i wskaźniki, dobrowolne dostosowanie się krajów członkowskich do celów oraz sieci współpracy.

Jeśli chodzi o określenie roli Unii Europejskiej w różnych dziedzinach polityki, to biorąc pod uwagę intensywność legislacji, najpoważniejsza wydaje się być ona w dziedzinie Wspólnego Rynku, Wspólnej Polityki Rolnej i wspólnej polityki handlowej. Instrumenty stosowane w poszczególnych dziedzinach mówią też o roli państw członkowskich. W dziedzinie Wspólnego Rynku stosowane są przede wszystkim dyrektywy. Ponieważ są one następnie transponowane przez państwa członkowskie, więc dają pewną autonomię poprzez sposób transpozycji. Natomiast w politykach sektorowych, w polityce konkurencji i handlu występują głównie rozporządzenia i decyzje, co znacznie ogranicza autonomię (w zakresie polityki konkurencji Unia Europejska ma bezpośrednie kompetencje implementacyjne). W dziedzinach objętych Strategią Lizbońską (innowacje, edukacja, badania naukowe) legislacja unijna ma bardzo mały zakres.

Można też przedstawić różne role, które wykonuje Unia Europejska w sposób następujący¹²⁵:

¹²⁵ A.Sapir i in., *An Agenda for a Growing Europe*. The Sapir Report, s. 98.

Rodzaj kompetencji	Rola UE	Metoda zarządcza
Kompetencje UE	Twórca prawa	Delegacja kompetencji na poziom UE (dot. Wspólnego Rynku)
	Twórca polityki	Delegacja władzy wykonawczej do organów UE (dot. Wspólnej Polityki Rolnej, handlu, polityki monetarnej w UGW)
	Regulator	Delegacja władzy sądowniczej lub regulacyjnej na poziom UE (np. kontrola koncentracji)
Kompetencje dzielone	Twórca prawa	Częściowa delegacja kompetencji legislacyjnych na poziom UE (np. przez dyrektywy – dot. Wspólnego Rynku)
	Twórca polityki	Częściowa delegacja funkcji budżetowych na poziom UE (np. w polityce spójności)
	Nadzorujący	Wdrażanie zobowiązań, również przez sankcje (dot. np. pomocy publicznej)
	Moderator	Koordinacja polityk narodowych (np. w dziedzinie rynku pracy)

Jak widać, występuje bardzo duża różnorodność ról, które pełni Unia Europejska w stosunku do państw członkowskich. Role te ulegają zmianom w czasie. Początkowo Unia (Wspólnota) Europejska działała głównie na zasadzie delegacji kompetencji i koncentrowała się na stanowieniu prawa. Z czasem jednak, w związku z wymaganiami sytuacji gospodarczej (coraz ściślejsze powiązanie gospodarek państw członkowskich, poszerzanie Unii, większa różnorodność) następowało przekazywanie na szczebel Unii różnych kompetencji w zakresie stanowienia polityki.

O faktycznych efektach polityki europejskiej decyduje jej wdrażanie. Na mocy Traktatu z Maastricht Unia Europejska została zobowiązana do wdrażania polityki, głównie dla zapewnienia funkcjonowania Wspólnego Rynku. Podobnie jak w zakresie tworzenia legislacji i definiowania polityk, tak też i w zakresie wdrażania istnieje kilka jego ścieżek, a mianowicie¹²⁶:

- wdrażanie pośrednie - jest ono wykonywane przez państwa członkowskie i egzekwowane przez Komisję Europejską. Wynika to z założenia, iż Unia Europejska ma koordynować interesy państw członkowskich, a nie zastępować je. Przepisanie

¹²⁶ M.Cini, *Wdrażanie polityki europejskiej*, w : *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie* (red. M.Cini), PWE, Warszawa 2007, s. 484 – 504.

kompetencji wdrażania do państw członkowskich wynika też z uwarunkowań finansowych (w wielu przypadkach ma miejsce współfinansowanie przez państwa członkowskie). Wdrażanie pośrednie, np. poprzez transpozycję i egzekwowanie dyrektyw, wiąże się z możliwością ujawnienia sprzeczności z prawem krajowym lub z wolą parlamentów narodowych, które powinny akceptować prawo wynikające z transpozycji dyrektyw. Ponadto stosowaniem i egzekwowaniem prawa wynikającego z polityk europejskich zajmują się organy administracji sektorowej i regionalnej państw członkowskich, co znowu rodzi ryzyko opacznego stosowania, choćby w związku z brakiem koordynacji pomiędzy tymi organami lub, w ich ramach, z innymi zamierzeniami polityki krajowej;

- wdrażanie bezpośrednie, za które jest odpowiedzialna sama Unia Europejska - dotyczy ono dziedzin wyłącznej kompetencji Unii (jak pomoc humanitarna, ochrona zasobów morskich, polityka konkurencji). Wdrażanie to jest wykonywane w trybie decyzji administracyjnych (np. związanych z projektowanymi fuzjami między przedsiębiorstwami). Ten zakres wdrażania jest stosunkowo ograniczony w związku z ograniczonym personelem i środkami Komisji Europejskiej i niektóre kompetencje są przekazywane w gestię państw członkowskich;

- wdrażanie poprzez tworzenie przepisów wykonawczych przez Komisję Europejską - dotyczy to przepisów wykonujących akty wyższego rzędu (Rady i Parlamentu Europejskiego) na podstawie delegowania uprawnień. Z tym trybem wdrażania wiąże się pojęcie komitologii, czyli działalności różnych komitetów, w których uczestniczą przedstawiciele państw członkowskich, a które mają na celu kontrolowanie działalności Komisji. Komitety te mogą mieć różne kompetencje, poczynając od formułowania zaleceń dla Komisji, poprzez wyrażanie zgody na proponowaną decyzję lub wyrażanie zgody pod warunkiem zatwierdzenia większością głosów przez Radę.

5. Słabości integracji instytucjonalnej

W ciągu ostatnich kilku lat miało miejsce szereg zjawisk, które pozwoliły ujrzeć ograniczenia w sposobie działania Unii Europejskiej¹²⁷. Pierwszym z nich był rozwój Wspólnego Rynku. Pomimo założeń, rynek ten nadal jest w dużej mierze posegmentowany na rynki narodowe. Ujawniły się również różnice preferencji w pojmowaniu i ocenie wspólnego rynku pomiędzy krajami, z których niektóre miały nastawienie bardziej liberalne, a inne bardziej protekcjonistyczne i pomiędzy podmiotami gospodarczymi i grupami społecznymi, które w różnym stopniu

¹²⁷ A. Sapir i in., *An Agenda for a Growing Europe*. The Sapir Report, s. 99-108.

korzystały z integracji. W związku z tym rozwiązania upatrywano w subsydiarności, dającej możliwość znalezienia złotego środka pomiędzy celami Wspólnego Rynku a interesami narodowymi. Następną trudnością były konflikty związane ze sposobem regulowania zwłaszcza dziedzin infrastruktury, w której bardzo silne były interesy przedsiębiorstw narodowych. W wielu przypadkach utworzone zostały narodowe podmioty regulacyjne. Niektóre dyrektywy dotyczące Wspólnego Rynku nie zostały zaimplementowane, a inne były w niewielkim stopniu przestrzegane. W końcu Unia była częstym przedmiotem krytyki ze strony podmiotów tracących znaczenie w wyniku integracji. Skutkiem tych procesów było osłabienie aktywności legislacyjnej Unii w tej dziedzinie.

Drugą sferą doświadczeń Unii było wprowadzenie obszaru wspólnej waluty euro i wspólnej polityki monetarnej. Było to doświadczenie szczególne, bo obejmujące tylko grupę krajów, a także związane z utworzeniem nowego podmiotu o dużej niezależności, w postaci Europejskiego Banku Centralnego. Zarządzanie UGW unaocznilo znacznie trudności w wykonywaniu dzielonych kompetencji w odniesieniu do polityki fiskalnej.

Wreszcie realizowanie Strategii Lizbońskiej pokazało brak kompetencji Unii w zasadniczych dla tej Strategii dziedzinach (edukacja, badania naukowe, innowacje) i konieczność oparcia się w większym stopniu na koordynacji działań krajów członkowskich, zwłaszcza w postaci otwartej metody koordynacji. Eksperymentowano z wykorzystaniem tej metody, określając najpierw ogólne wytyczne dla polityk narodowych krajów i wskaźniki służące do porównywania stopnia ich realizacji, a następnie dokonując monitorowania i porównywania wyników krajów.

Tak więc w ostatnich latach nastąpiło odejście od przeciwstawiania delegacji kompetencji na szczebel Unii Europejskiej i autonomii państw członkowskich na korzyść pośrednich form: wiążących zobowiązań i koordynacji. Jednak w zastosowaniu obu tych form natrafiono na znaczne problemy. Ponadto tworzą się nowe formy zarządzania, w postaci regulatorów krajowych niezależnych od rządów (jak nadzór bankowy) i sieci ich współpracy.

Istotnym mankamentem działania Unii Europejskiej jest deficyt wdrażania¹²⁸. Deficyt ten może wynikać z nieprawidłowego wdrażania prawnego (opóźniona, niepełna lub nieprawidłowa transpozycja) lub nieprawidłowego wdrażania praktycznego (nieprawidłowe zastosowanie lub brak zastosowania, monitorowania lub egzekwowania). Stan wdrażania jest monitorowany na etapie transpozycji (w przypadku niepełnej lub opóźnionej transpozycji Komisja wdraża postępowanie

¹²⁸ M.Cini, *Wdrażanie polityki europejskiej*, op.cit., s. 493 – 501.

przeciw państwu członkowskiemu), natomiast w znacznie mniejszym stopniu na etapie egzekwowania (głównie poprzez skargi podmiotów krajowych na niewłaściwe stosowanie prawa europejskiego). Deficyt wdrażania powoduje, że może istnieć duża rozbieżność pomiędzy celami uzgodnionej polityki a jej faktyczną realizacją. Taka sytuacja niewątpliwie osłabia działanie europejskiego wspólnego rynku.

Przyczyny deficytu wdrażania leżą i po stronie Unii, i po stronie państw członkowskich. Sam proces wdrażania ma obecnie bardzo skomplikowaną strukturę. Obok Komisji Europejskiej biorą w nim udział rządy, władze regionalne, różne agencje, a wszystko to jest mnożone przez 27 państw członkowskich. Przyczyną trudności we wdrażaniu są też warunki, w jakich w różnych państwach działają poszczególne organy administracji publicznej (np. ich ograniczone kompetencje, środki finansowe). Państwa członkowskie mają też zróżnicowane systemy prawne (część ma prawo zwyczajowe a część prawo skodyfikowane) oraz różne kultury praworządności. W poszczególnych przypadkach ma też miejsce gra interesów, polegająca na konflikcie między państwami członkowskimi a kontrolującymi je organami Komisji, a także brak społecznej akceptacji dyrektyw czy wręcz sabotaż ze strony elit narodowych.

Szereg problemów wdrażania ma też swoje źródło na poziomie Unii Europejskiej. Unia jest bardziej zaangażowana w tworzenie reguł aniżeli w ich wdrażanie. Brakuje jej po temu kompetencji i środków finansowych. Legislacja unijna jest obecnie tak złożona, że trudno jest uniknąć wewnętrznych sprzeczności pomiędzy jej fragmentami. Przeszkodą jest też niedostateczna wiedza o efektach wdrażania – informacje pochodzą albo od samych państw członkowskich (i stąd mogą być nierzetelne lub też oparte na niedostatecznej wiedzy o zamierzonych celach), lub ze skarg (i wtedy są niepełne).

Obecnie sposób zarządzania praktykowany w Unii Europejskiej wzbudza poważne zastrzeżenia, dotyczące¹²⁹:

- złożoności organów, ich kompetencji i zasad współpracy, które cechują się niejasnością i częściowo nakładają się;
- niedostosowania zbyt słabych instrumentów do zbyt ambitnych celów Unii (co jest widoczne w przypadku UGW czy Strategii Lizbońskiej);
- małej efektywności nowych metod – wiążących zobowiązań i koordynacji;
- niepełnej i zróżnicowanej między krajami implementacji i wdrażania.

Dodatkową trudnością jest znaczna inercja w kształtowaniu struktur zarządczych, która głównie wynika z tego, że ich podstawy są stanowione w traktatach, których zmiany wymagają jednomyślności. Trudności w przyjęciu Konstytucji, a następnie

¹²⁹ A. Sapir i in., *An Agenda for a Growing Europe*. The Sapir Report, s.110.

Traktatu Lizbońskiego pokazują dowodnie, że dokonywanie takich zmian przy obecnej liczbie i zróżnicowaniu krajów członkowskich jest bardzo trudne.

Niewątpliwie fakt rozrastania się Unii, a zwłaszcza przystąpienia do niej krajów o niższym poziomie rozwoju i stąd powodujących rozbieżności interesów, zmniejszył skuteczność zarządzania. Jednym z nierozwiązanych problemów jest jednocześnie wymaganie jednolitości funkcjonowania Unii (a zwłaszcza Jednolitego Rynku) oraz potrzeba elastyczności i dostosowania się do faktu, że niektóre państwa członkowskie są mniej zaangażowane w integrację. Stąd pojawiają się postulaty „zróżnicowanej geometrii” zarządzania lub też „Europy o różnych prędkościach”¹³⁰. Innym problemem jest pogłębiająca się szczegółowość procesu decyzyjnego i jego znaczne zróżnicowanie w odniesieniu do poszczególnych polityk. Próbą poprawy zarządzania Unii Europejskiej była Konstytucja, a obecnie jest Traktat z Lizbony. Niewątpliwie kolejne lata przyniosą stopniową modyfikację sposobu zarządzania Unią Europejską.

6. Wpływ systemu regulacyjnego UE na państwa członkowskie

Otoczenie unijne, w którym funkcjonują państwa członkowskie niewątpliwie wpływa na funkcjonowanie narodowych systemów regulacyjnych. Wskazuje się tutaj na dwa mechanizmy, które mają miejsce, a mianowicie uczenie się przez doświadczenie (zarówno na poziomie UE, jak i krajowym) i selekcja konkurencyjna (utrzymują się rozwiązania lepsze w dostosowaniu do warunków zewnętrznych). Jednak adaptacja zależy w znacznej mierze od systemu istniejącego na początku na poziomie krajowym, a także od świadomego sterowania procesem adaptacji.

W przypadku Grecji wyspecyfikowano następujące polityczne konsekwencje integracji¹³¹:

- przystąpienie do UGW znacznie ograniczyło wybór w krajowej polityce gospodarczej, a w ślad za tym możliwe opcje polityczne,
- nastąpiło uzależnienie działania państwa od europejskich programów pomocowych,
- w związku z uregulowaniami wspólnego rynku nastąpiło znaczne ograniczenie możliwości stosowania protekcjonizmu,
- z uwagi na słabą pozycję przetargową reprezentacji Grecji w UE nastąpił bierny „import” uregulowań unijnych,

¹³⁰ W. Molle, *The Economics of European Integration*, op.cit., s. 56.

¹³¹ J.P. Olsen, *Europeizacja*, w: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, red. M. Cini, PWE, Warszawa 2007, s. 477.

- ze względu na proporcje sił w samej UE, nastąpiło zwiększenie siły władzy wykonawczej na poziomie krajowym,
- nastąpiła polaryzacja społeczeństwa w opiniach na temat UE i w korzystaniu z owoców integracji.

Nie ma dowodów na to, by sposób adaptacji w państwach członkowskich UE przebiegał w taki sam sposób. Oczywiście ujednoczenie występuje w większym stopniu w przypadku twardych norm prawnych, natomiast jest zdecydowanie zróżnicowane w przypadku norm „miękkich”. Ponieważ zakres takiej miękkiej regulacji poszerza się, tak też osłabia się możliwość ujednoczenia regulacyjnego modelu w państwach członkowskich. Nie rysuje się zatem tendencja do radykalnego ujednoczenia systemów narodowych.

7. Integracja realna gospodarki polskiej z Unią Europejską¹³²

Szereg zjawisk świadczy o tym, że w okresie tuż przed i po akcesji do Unii Europejskiej dokonał się silny proces integracji realnej gospodarki i społeczeństwa polskiego z Unią. Świadczy o tym przede wszystkim silna dynamika importu ale także i eksportu (pomimo niekorzystnego umacniania się złotego).

Tablica 1. Dynamika produktu krajowego, eksportu i importu (ceny stałe, rok poprzedni = 100)

Rok	PKB	Eksport	Import
2000	104,2	123,2	115,5
2001	101,1	103,1	94,7
2002	101,4	104,8	102,7
2003	103,8	114,2	109,3
2004	105,3	114,0	115,2
2005	103,5	108,0	104,7
2006	106,2	116,1 a	116,8 a
2007	106,5	107,3 a	113,1 a

Źródło: dane z rachunków narodowych GUS (poza danymi sygnowanymi „a”, pochodzącymi z najważniejszych informacji gospodarczych), www.stat.gov.pl

¹³² Nie piszę o takim elemencie integracji, jakim jest przepływ środków funduszy unijnych; jest to przedmiotem innej części opracowania zbiorowego.

W związku z na ogół znacznie szybszym wzrostem wymiany handlowej aniżeli produktu krajowego znacznie powiększyła się relacja eksportu i importu do produktu krajowego brutto.

Tablica 2. Relacja eksportu i importu do produktu krajowego brutto (% , w cenach bieżących)

Rok	Import/ PKB	Eksport / PKB
2000	33,5	27,1
2001	30,7	27,0
2002	32,1	28,7
2003	35,9	33,3
2004	39,5	37,5
2005	37,5	37,2

Zródło: Rachunki narodowe GUS (www.stat.gov.pl)

Aczkolwiek dla następnych lat brak na razie danych, to biorąc pod uwagę dynamikę produktu narodowego, eksportu i importu łatwo stwierdzić, że relacje te jeszcze bardziej się powiększyły. Oznacza to, że coraz większa część gospodarki polskiej współpracuje z gospodarką światową, głównie europejską. Tak więc spełniony jest warunek postępującej integracji gospodarczej tworzącej potrzebę integracji instytucjonalnej. W sensie praktycznym, polscy przedsiębiorcy potrzebują harmonizacji regulacji i polityki wewnętrznej w Polsce z analogicznymi regulacjami w krajach z którymi handlują.

Już w 2004 r. przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego wytwarzały 41,6% ogólnej wartości sprzedaży (a 55,8% wartości sprzedaży przemysłu przetwórczego)¹³³. W latach następnych miał miejsce dalszy poważny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski (10 mld euro w 2004 r, 8,3 mld w 2005 r, 15 mld w 2006 r., 12,8 mld w 2007 r¹³⁴). Tak więc około połowy gospodarki polskiej znajduje się pod bezpośrednim wpływem kapitału zagranicznego, głównie z krajów Unii Europejskiej. Przedsiębiorstwa te niewątpliwie potrzebują największej harmonizacji warunków działalności w Polsce z warunkami istniejącymi w ich krajach macierzystych.

¹³³ J. Chojna, *Miejsce podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w gospodarce narodowej Polski*, w: *Inwestycje zagraniczne w Polsce. Raport roczny* (red. J. Chojna), IKiCHZ, Warszawa 2006, s. 77-96.

¹³⁴ Dane według www.paiz.gov.pl

Inną miarą integracji jest przepływ pracowników. Oficjalnie (według Rocznika Statystycznego 2007) emigracja na stałe z Polski wynosiła w 2004 r. 18,9 tysięcy osób, w 2005 r. 22,2 tysiące osób, a w 2006 r. 46,6 tysiąca osób. Tym niemniej szacuje się, że zwłaszcza w Irlandii i w Wielkiej Brytanii mieszka obecnie bardzo wielu Polaków, z których część zmierza się tam osiedlić na stałe. Dane szacunkowe dla Irlandii to 100-200 tysięcy Polaków, a dla Wielkiej Brytanii 800 – 1300 tysięcy¹³⁵. Zjawisko to niewątpliwie przyczyniło się do znacznego spadku stopy bezrobocia (z 16,% w 2000 r. i 19,7% w 2002 r. do 8,5 r w końcu 2007 r.), choć zubożyło rynek pracy o młodych i wykwalifikowanych potencjalnych pracowników. Część z tych osób pozostanie w krajach przyjmujących na stałe, choć niewątpliwie nie zerwie kontaktów osobistych i finansowych z Polską, a część zamierza powrócić. Ich powrót będzie zależał od upodobnienia się warunków życia i pracy do tych, z których mogą korzystać zagranicą. Po powrocie zaś będą wpływać na te warunki życia i pracy wprowadzając praktyki, do których przywykli i które będą uważali za skuteczne.

* * *

Wejście Polski do Unii Europejskiej ma miejsce w trudnym okresie działania Unii. Jedną z przyczyn trudności jest akcesja 12 nowych państw członkowskich, o specyficznym poziomie i potrzebach gospodarczych, a także o specyficznej historii politycznej. Nie jest to jedyna przyczyna obecnych napięć w działaniu Unii Europejskiej. Inne są związane z naciskiem gospodarki globalnej i trudnością w realizacji wielkich projektów, które miały być odpowiedzią na nią (Strategia Lizbońska i Unia Gospodarcza i Walutowa). Wejście do Unii Europejskiej w tym krytycznym momencie ma też niewątpliwą zaletę – możliwości uczestniczenia w dyskusji nad przyszłym kształtem Unii Europejskiej. Miało to miejsce w pracy nad Traktatem Lizbońskim, a w odniesieniu do ustaleń operacyjnych będzie kontynuowane po jego przyjęciu przez wszystkie państwa członkowskie.

Integracja gospodarcza Polski z Unią Europejską, która w szybkim tempie postępuje, wywołuje efekt „głosowania nogami” przez przedsiębiorców polskich i zagranicznych i przez polskich obywateli pracujących w innych krajach Unii, za przyjmowaniem rozwiązań, które tę integrację jeszcze bardziej ułatwią. Z punktu widzenia polityki gospodarczej jest to wzmacnianie nacisku za integracją a przeciw różnym formom protekcjonizmu. Akcesja do Unii Europejskiej i istnienie polityk

¹³⁵ http://www.eduskrypt.pl/naukowcy_polska_emigracja_nowym_zjawiskiem_socjologicznym-info-4894.html

unijnych (zwłaszcza związanych ze wspólnym rynkiem) niewątpliwie umocniła pozycję tych grup społecznych przeciw grupom popierającym protekcjonizm oraz wywiera nacisk na orientowanie polityki krajowej w tym kierunku.

Niewątpliwie najsilniejszy wpływ na politykę krajową ma miejsce w dziedzinach związanych z funduszami pomocowymi. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę „prawa sponsora”, choć powoduje wiele napięć. Nacisk ten jednak ma swoje dobre strony: dyscyplinuje procesy finansowe, powoduje uczenie się nowych procedur (choć można mieć wątpliwość, czy rzeczywiście muszą one być tak skomplikowane), mobilizuje do podejmowania i przedstawiania działań aktywnych.

Silny wpływ mają też liczne uregulowania dotyczące konkurencji i Wspólnego Rynku. Ze względu na nadal niepełne wykorzystanie jego możliwości rozwiązania te będą nadal doskonałe, choć być może nie będzie to oznaczało ich uszczegółowienia. Postęp w ujednoczeniu reguł rządzących Wspólnym Rynkiem jest jak najbardziej korzystny dla polskich przedsiębiorców działających poza Polską, ale, z drugiej strony, będzie wymagał ustępstw co do wewnętrznych reguł stosowanych w Polsce.

W przeważającej ilości dziedzin Unia Europejska współpracuje z państwami członkowskimi na zasadzie podziału kompetencji i subsydiarności. Rozwijają się, choć nie bez trudności, metody „miękkiej koordynacji”. Tak więc nadal państwa członkowskie w większości dziedzin dysponują dużym stopniem autonomii. Polityka gospodarcza i systemy regulacji w poszczególnych państwach członkowskich są nadal znacznie zróżnicowane. Tak więc, polityce i regulacji gospodarczej w Polsce nie grozi ujednoczenie z (nieistniejącym) modelem idealnego państwa unijnego. Różnorodność i liczne okazje do porównywania dają możliwość mądrego przejmowania rozwiązań lepszych stosowanych przez innych.

Streszczenie

Podstawą integracji instytucjonalnej jest integracja gospodarek na poziomie realnym, dokonująca się dla lepszego wykorzystania zasobów i podwyższenia efektywności i innowacyjności. Dla lepszej współpracy podmiotów i państw potrzebna jest z kolei integracja regulacyjna, powodująca zbliżenie systemów instytucjonalnych. Jeśli nie jest ona możliwa w całym ugrupowaniu, dokonuje się wśród najbardziej zbliżonych państw, czyli „klubu”. Integracja instytucjonalna ułatwia współpracę między podmiotami i czyni ją bardziej przewidywalną.

Istnieją uzasadnienia zarówno dla większej centralizacji integrujących się ugrupowań, jak i dla większej ich decentralizacji. Ku decentralizacji kieruje chęć lepszego uwzględnienia zróżnicowanych preferencji, za centralizacją przemawia istnienie efektów zewnętrznych polityk poszczególnych krajów oraz możliwość wykorzystania efektów wielkiej skali. Próbą pogodzenia tych dwóch tendencji jest idea subsydiarności, według której „Wspólnota powinna podejmować działanie, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko i wyłącznie w takiej mierze, w jakiej cele proponowanej akcji nie mogą zostać w wystarczającym stopniu osiągnięte przez Państwa Członkowskie”.

Unia Europejska w pewnej niewielkiej liczbie dziedzin ma wyłączne kompetencje do działania, w przeważającej liczbie dziedzin kompetencje są dzielone między Unię i państwa członkowskie, a w kilku dziedzinach Unia może wyłącznie działać wspomagająco. Według badań socjologicznych obywatele Unii Europejskiej raczej skłonni byłiby przyznać większe kompetencje Unii. Dotyczy to zwłaszcza obywateli nowych państw członkowskich i tych krajów, w których administracja publiczna jest uważana za niesprawną.

W rzeczywistości podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską odbywa się według bardzo różnych konfiguracji i zależy od przedmiotu integracji (legislacja, decyzje polityczne, wdrażanie) oraz od dziedziny polityki. System współpracy jest skomplikowany i dużą rolę odgrywają w nim formy pośrednie (wiążące zobowiązania, koordynacja). Efektywność jest oceniana jako niska zwłaszcza w odniesieniu do Strategii Lizbońskiej i Unii Gospodarczej i Walutowej. Unia Europejska jest w trakcie reformy zarządzania, której podstawą jest Traktat Lizboński.

Regulacyjne otoczenie Unii Europejskiej stanowi niewątpliwie pewne ograniczenie dla systemu gospodarczego i kierunków polityki państw członkowskich, które nie mogą odstępować np. od reguł konkurencji czy Wspólnego Rynku, ale nie powoduje ujednoczenia systemów instytucjonalnych.

Po akcesji do Unii Europejskiej postępuje integracja gospodarki Polski z gospodarką ugrupowania. Powoduje to nacisk społeczny na dostosowanie regulacji i polityki do zamierzeń europejskich, dając jednocześnie gwarancję stabilności tego otoczenia.

Abstract

The integration of economies in real terms, taking place for better utilisation of resources and enhanced efficiency and innovation is a basis of institutional integration. It is regulatory integration that – in turn – is essential for better co-operation of entities and states as it makes institutional systems associate closer. If it is not possible within the whole group, it occurs among the most closely associated states, i.e. a ‘club’. Institutional integration facilitates co-operation between entities and makes it more predictable.

There exist grounds for both larger centralisation and decentralisation of groups undergoing the integration process. Decentralisation is prompted by the willingness for better consideration of differentiation of preferences, while centralisation is supported by the existence of external effects of policies of individual countries as well as a possibility of using large-scale effects.

It is the subsidiarity idea that is an attempt to reconcile the two tendencies. In line with the idea ‘The Community should take action in accordance with the subsidiarity principle only and exclusively to such an extent to which objectives of the action proposed may fail to be sufficiently accomplished by the member States’.

The European Union, in some small number of fields, has got exclusive competence of acting. In majority of fields the competence is shared by the Union and its member states. On the other hand, there are a few fields where the Union may provide a support action only. In line with sociological research findings, the citizens of the European Union would rather tend to provide the Union with larger scope competence. This concerns mainly the citizens of new member states as well as the countries where public administration is considered inefficient.

In real terms the division of competence within the European Union is carried out basing on variety of patterns and depends on the integration subject (legislation, political decisions, implementation) as well as on a field of politics. The system of co-operation is complicated with supplementary forms (binding obligations, coordination) playing a significant role. Efficiency is assessed as low especially regarding the Lisbon Strategy as well as The Economic and Monetary Union. The European Union is in a process of management reform, the Lisbon Treaty being its basis.

The regulatory environment of the European Union undoubtedly constitutes some restrictions to the economic system and directions of member countries policy. It is them that cannot abandon e.g. rules of competition or the Common market. Yet, such an environment does not result in homogenous institutional systems.

After Poland’s accession to the European Union, the integration of Polish economy with the one of the EU has been taking place. This results in social pressure on the adjustment of regulations and policy to the European objectives providing – simultaneously – a guarantee of the environment stability.