

Tomasz Grzegorz Grosse

KSZTAŁTOWANIE DEMOKRACJI W POLSCE MIĘDZY EUROPEIZACJĄ A WPŁYWEM KULTURY POLITYCZNEJ

WPROWADZENIE

W roku 2004 Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Było to jedno z najważniejszych zdarzeń w historii Polski XX wieku, które wpłynęło w istotny sposób na przebieg transformacji ustrojowej zainicjowanej jeszcze w roku 1989. Wejście do Wspólnoty wiązało się z przyjęciem wielu instytucji europejskich, przede wszystkim regulacji prawa wspólnotowego, ale również wielu rozwiązań organizacyjnych, metod zarządzania oraz zasad stosowanych w życiu publicznym. Przygotowywanie do członkostwa wiązało się z przyjmowaniem europejskich standardów dotyczących zarówno funkcjonowania demokracji, realizowania polityk publicznych, jak również egzekwowania praw jednostki i społeczeństwa obywatelskiego. Różnorodny zestaw norm i instytucji europejskich przekazywany do państw członkowskich wraz z rozwojem procesów integracji europejskiej jest określany w literaturze przedmiotu¹ mianem europeizacji. Wspomniane procesy można również określić,

¹ Por. T.A. Börzel, *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*, [w:] *The Member States of the European Union*, (red.) S. Bulmer, Ch. Lequesne, Oxford University Press, Oxford–New York 2005; T.A. Börzel, T. Risse, *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*, [w:] *Handbook of European Union Politics*, (red.) K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond, Sage, London 2007; M.G. Cowles, J.A. Caporaso, T. Risse (red.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2001; K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003; P. Mair, *The Europeanization dimension (Review)*, „Journal of European Public Policy” 2004, nr 11(2), s. 337–348; C.M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*, (red.) K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford University Press, Oxford–New York 2003. See also various definitions of europeanization:

jako *transfer instytucjonalny* ze Wspólnoty do Polski, który był tym silniejszy, że pod wieloma względami wymuszony warunkami członkostwa².

Bez wątpienia procesy europeizacji wpływały na zmiany w polskiej administracji publicznej, w tym na sposoby organizowania polityk publicznych. Wpływały na debatę publiczną i rolę organizacji pozarządowych w realizowaniu zadań publicznych. Sprzyjały także celom modernizacyjnym, jakie bez wątpienia przyświecały polskiemu członkostwu w Unii Europejskiej. Jednak *transfer instytucjonalny* z Unii Europejskiej do Polski nie przebiegał bez zakłóceń. Badania na ten temat³ wyraźnie wskazują, że był on wewnątrznie sprzeczny, a niejednokrotnie jedne rozwiązania lub instytucje europejskie utrudniały zastosowanie innych, a więc również osłabiały skuteczność procesów europeizacji. Ponadto europeizacja wzmacniała określone poglądy w krajowej debacie publicznej, jak również niektóre ugrupowania i interesy polityczne. W ten sposób wywierała wpływ na kształtowanie polskiej sceny politycznej, wielu polityk rządu, jak również standardy poprawności politycznej i innych zasad odbudowywanej demokracji. Poważnym wyzwaniem europeizacji było dostosowanie nowych rozwiązań do istniejących instytucji krajowych, ich zestrojenie z lokalną tradycją instytucjonalną. Poważnym wyzwaniem była również polska kultura polityczna i administracyjna, która w wielu wymiarach blokowała możliwości efektywnego wykorzystania szans, które dawało członkostwo w UE.

WPLYW EUROPEIZACJI

Krajom akcesyjnym z Europy Środkowo-Wschodniej postawiono w roku 1993 tzw. kryteria kopenhaskie jako warunek członkostwa w Unii Europejskiej. Wśród nich znajdował się wymóg istnienia instytucji gwarantujących

J.P. Olsen, *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, nr 40(5).

² U. Sedelmeier, *Europeanisation in new member and candidate states*, Living Reviews in European Governance 2006, Ireg-2006-3, <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/index.html>; A. Moravcsik, M.A. Vachudová, *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, „East European Politics and Societies” 2003, nr 17(1), s. 42–57; T.A. Börzel, U. Sedelmeier, *The EU Dimension in European Politics*, [w:] *Developments in European Politics*, (red.) P.M. Heywood, E. Jones, M. Rhodes, U. Sedelmeier, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, New York 2006.

³ Por. T.G. Grosse, *Europeizacja administracji: Nowe metody zarządzania w trzech nowych państwach członkowskich*, [w:] *Nowe Metody Zarządzania*, (red.) L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

stabilną demokrację, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i praw mniejszości. Była to znacznie bardziej efektywna metoda demokratyzacji, niż poprzez wspieranie rozwoju gospodarczego lub intensyfikację relacji politycznych i gospodarczych Unii z poszczególnymi krajami⁴. Cechowała ją asymetria władzy między instytucjami europejskimi (i rządami „starych” państw członkowskich) a krajami akcesyjnymi. Ponadto jest ona zaliczana do metod oddziaływania siłowego (przymusowego) w stosunkach międzynarodowych⁵. Wprawdzie decyzja o przystąpieniu do Unii Europejskiej była suwerennym i dobrowolnym wyborem politycznym, ale szereg warunków przyjęcia do Wspólnot nie podlegało negocjacom i zostało jednostronnie narzucone krajom akcesyjnym.

Jednym z celów demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej była stabilizacja polityczna regionu, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego na wschodniej granicy Unii. Eksperci wskazują⁶, że realizacja tego celu polegała m.in. na niechętnym traktowaniu przez instytucje europejskie wszelkich tendencji autorytarnych lub nacjonalistycznych i wspieraniu poglądów oraz ruchów społeczno-politycznych akceptujących liberalne wartości, w tym prawa człowieka i prawa mniejszości. Popierano również rozwój społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza takich organizacji, które krzewiły wartości europejskie i sprzyjały staraniom o przyjęcie krajów postkomunistycznych do Wspólnot. Można więc powiedzieć, że europeizacja nie ograniczała się jedynie do wprowadzania ogólnych standardów demokratycznych, ale propagowała określone wzorce i wartości. Proponowała również określone standardy poprawności politycznej. Zgodnie z nimi faworyzowano niektóre organizacje i poglądy polityczne, a inne traktowano jako zagrożenie dla demokracji lub integracji europejskiej. Świadomie ograniczano możliwości swobodnego rozwoju pełnego spektrum ruchów politycznych i profilowano odbudowywaną demokrację zgodnie z własnymi celami politycznymi. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że w Polsce ruchy prawicowe mają niejednokrotnie poglądy eurosceptyczne, przywiązane do

⁴ F. Schimmelfennig, H. Scholtz, *EU Democracy Promotion in the European Neighborhood*, „European Union Politics” 2008, Vol. 9, nr 2, s. 187–215.

⁵ M. Thatcher, *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, „West European Politics” 2002, Vol. 25, nr 1, s. 125–147; C. Radaelli, *Policy Transfer in the European Union*, „Governance” 2000, Vol. 13, nr 1, s. 25–43; M. Thatcher, A. Stone Sweet, *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, „West European Politics” 2002, Vol. 25, nr 1, s. 1–22.

⁶ C. Stoian, *The Benefits and Limitations of European Union Membership as a Security Mechanism*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29, nr 2, s. 189–207.

suwerenności narodowej oraz katolickich wartości w życiu społecznym (np. niechęć do liberalizacji aborcji lub zbyt szerokim prawom dla mniejszości seksualnych). Tego typu idee kolidowały więc z głównym nurtem europeizacji i były systematycznie pomniejszane lub dezawuowane przez jej zwolenników. W podobny sposób instytucje unijne podchodziły do promowania reform rynkowych, wspierając prywatyzację, liberalizację i integrację gospodarczą z krajami zachodnimi oraz osłabiając poglądy protekcjonistyczne lub związane z nacjonalizmem ekonomicznym⁷. Eksperci⁸ wskazują również na to, że powierzchowna demokryzacja w krajach postkomunistycznych ułatwiła wprowadzanie radykalnych reform liberalnych. Takie podejście do europeizacji miało związek z interesami politycznymi i ekonomicznymi Zachodu. Wśród nich najważniejsze były korzyści ekonomiczne wynikające z ekspansji gospodarczej w Europie Środkowo-Wschodniej⁹, jak również wcześniej wspomniana stabilizacja polityczna i poszerzenie wpływów geopolitycznych w regionie.

Europeizacja z jednej strony propagowała rozwój standardów demokratycznych, w tym debaty publicznej, a z drugiej preferowała określone spektrum poglądów wyrażanych w tej debacie, a niekiedy nawet uniemożliwiała społeczną dyskusję na tematy bezpośrednio związane z integracją europejską. Najlepszym tego przykładem jest wymuszenie szybkiej implementacji dorobku prawnego UE bez możliwości negocjacji lub jego dostosowania do specyficznych uwarunkowań krajów akcesyjnych. Mimo tego, że wprowadzano instytucje i reformy niezwykle ważne dla obywateli, pozostawiono je poza możliwością publicznej debaty lub instytucjami dialogu społecznego¹⁰. W ten sposób nie tylko ograniczono możliwości dyskusji publicznej, ale również faktycznie osłabiono możliwości zbudowania silnych instytucji i standardów demokratycznych. Skuteczność europeizacji rozumianej jako transfer prawa unijnego była więc ważniejsza niż budowanie solidnych fundamentów demo-

⁷ Por. M.A. Orenstein, *Out-liberalizing the EU: pension privatization In Central and Eastern Europe*, „Journal of European Public Policy” 2008, Vol. 15, nr 6, s. 899–917.

⁸ Ibidem, s. 905.

⁹ Por. M.A. Orenstein, S. Bloom, N. Lindstrom (red.), *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press; P. Ziltener, *The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations – and the reality*, „Review of International Political Economy” 2004, Vol. 11, nr 5, s. 953–979.

¹⁰ Szerzej: T.G. Grosse, *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, „Civitas” 2007, nr 10, s. 121–152.

kratycznych. W literaturze¹¹ wyrażane jest często zdziwienie, że w krajach Europy Środkowo-Wschodniej brakowało poważnej dyskusji o integracji europejskiej przed akcesją. Wynikało to nie tylko z braku doświadczenia i słabości demokracji w tych państwach, ale również z ograniczeń wprowadzonych przez samą europeizację.

Warto zauważyć, że także w stosunku do krajów zachodnioeuropejskich jest formułowany zarzut niewystarczającej debaty publicznej na tematy związane z integracją europejską¹². W ten sposób narasta luka między powagą decyzji podejmowanych w Unii Europejskiej a deficytem społecznej debaty i demokratycznej kontroli nad tymi decyzjami. Należy w tym miejscu odnieść się do bogatej literatury wskazującej na poważne trudności i ograniczenia dla rozwoju demokracji związane z procesami integracji europejskiej. Dotyczą one m.in. ograniczania wiarygodności instytucji demokratycznych w państwach członkowskich w wyniku przeniesienia wielu kompetencji i decyzji politycznych na szczebel Unii Europejskiej¹³. Przykładem tej tendencji jest zmniejszenie roli parlamentów narodowych i wzrost znaczenia technokratów (zarówno na poziomie unijnym, jak i narodowym)¹⁴. Z kolei budowanie instytucji demokratycznych na szczeblu unijnym nie zostało zakończone, co jest określane jako deficyt demokratyczny w UE¹⁵. Procesy europeizacji są więc obciążone wieloma uwarunkowaniami, które zamiast pomagać faktycznie utrudniają odbudowanie demokracji w krajach postkomunistycznych.

¹¹ Por. K. Duvold, M. Jurkynas, *Europeanization without Party Involvement: The Case of Lithuania*, [w:] *The European Union and Party Politics in Central and Eastern Europe*, (red.) P. Lewis, Z. Mansfeldová, Basingstoke: Palgrave MacMillan 2006, s. 107–27; T. Haughton, D. Malová, *Emerging Patterns of EU Membership: Drawing Lessons from Slovakia's First Two Years as a Member State*, „Politics” 2007, Vol. 27, nr 2, s. 69–75.

¹² Por. C. Parsons, *Puzzling out the EU role in national politics*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 7, s. 1135–1149.

¹³ Porównaj tezę o podwójnym kryzysie demokracji w wyniku integracji europejskiej: na szczeblu narodowym i w UE: V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006.

¹⁴ Por. dyskusję na ten temat: K.H. Goetz, J-H. Meyer-Sahling, *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, „Living Reviews in European Governance” 2008, Vol. 3, nr 2.

¹⁵ Szerzej: T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwycięzania*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, (red.) U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 75–96.

ROLA LOKALNEJ KULTURY

Kultura polityczna¹⁶ może być definiowana jako całokształt postaw społecznych, norm zachowania i wartości kulturowych członków danego społeczeństwa wobec polityki i systemu władzy. W szczególności określa ona wzajemne relacje władzy politycznej i społeczeństwa, sposoby legitymizacji tej władzy, jej sprawowania i wykorzystywania do realizacji interesów społecznych, jak również sposoby partycypacji społecznej w polityce. Kultura administracyjna będzie odnosiła się przede wszystkim do postaw, norm i wartości określających funkcjonowanie administracji, w tym dotyczących realizowania polityk publicznych, relacji między urzędnikami i politykami oraz zakresu partycypacji społecznej w pracach administracji. Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, w jaki sposób normy kultury politycznej oraz polska tradycja administracyjna utrudniają procesy europeizacji, a zwłaszcza ograniczają możliwości pełnego wykorzystania członkostwa w Unii Europejskiej. Wskutek tego wiele zmian zainicjowanych przez polskie wejście do Wspólnoty należy traktować jako powierzchowne lub w poważnym stopniu ograniczane przez uwarunkowania kulturowe i krajową tradycję instytucjonalną.

Źródłem wielu dysfunkcji w polskim życiu publicznym są zjawiska w dużym stopniu wynikające z doświadczeń historycznych sprzed transformacji ustrojowej. W poważnym stopniu rzutują one również na możliwości wykorzystania polskiego członkostwa w UE, jak również utrudniają kształtowanie polskiej polityki europejskiej. Istotną cechą charakterystyczną polskiej polityki jest skupienie na doraźnej walce o zdobycie władzy, a mniej na możliwości realizacji określonego programu po zwycięstwie wyborczym. Powoduje to mniejsze zainteresowanie polityków kwestiami merytorycznymi i budowaniem strategii polityk publicznych. Są oni natomiast skupieni na działaniach promocyjnych, marketingu politycznym i nieustającej kampanii wyborczej. Preferowani są w związku z tym spin-doktorzy i doradcy wizerunkowi, a nie

¹⁶ Por. definicje kultury politycznej: P. Sztompka, *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002; G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture*, MA: Little, Brown and Company, Boston 1965; M.J. Aronoff, *Political Culture*, [w:] *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, (red.) N.J. Smelser, P.B. Baltes, Oxford: Elsevier 2002, s. 11640; R.W. Wilson, *The Many Voices of Political Culture: Assessing Different Approaches*, „World Politics” 2000, Vol. 52, nr 1 (January), s. 246–73; zastosowanie tego terminu w naukach społecznych: W. Markiewicz, *Kultura polityczna, jako przedmiot badań naukowych*, „Kultura i Społeczeństwo” 1976, nr 4; analiza kultury administracyjnej w Polsce oraz jej uwarunkowań historycznych: T.G. Grosse, *Służba cywilna w Polsce u progu XXI wieku*, „Studia Polityczne” 2001, Vol. 12, s. 59–94.

stratedzy kompetentni w odpowiednich politykach publicznych. Dotyczy to również strategii w politykach europejskich. Ponadto skupienie na krajowej rywalizacji politycznej zmniejsza zainteresowanie areną europejską, a kwestie polityki zagranicznej są traktowane równie instrumentalnie w rywalizacji krajowej, jak wszystkie inne zagadnienia merytoryczne poruszane w debacie publicznej.

Kolejną cechą polskiej polityki jest totalizacja rywalizacji politycznej. Oznacza to, że toczy się ona bezpardonowo przy pokonywaniu kolejnych barier poprawności politycznej. Cechą tej walki jest dążenie do unicestwienia przeciwnika politycznego, szczególnie widoczne w podejściu przedstawicieli rządu do opozycji. Politycy opozycyjni nie są więc traktowani jako ewentualni partnerzy w dyskusji o przyszłości kraju lub pretendenci do sprawowania władzy, którzy mogą poczuwać się do odpowiedzialności za losy państwa. Konsekwencją totalnej walki politycznej są trudności znalezienia porozumienia między oponentami politycznymi, a więc płaszczyzny dobra wspólnego wyłączonego z bieżącej walki wyborczej. Dotyczy to również polskiej polityki europejskiej, która stała się kolejnym obszarem bezpardonowego starcia politycznego.

Inną cechą polskiej polityki jest brak myślenia w kategoriach państwowotwórczych. Państwo i administracja są traktowane jako instrument przydatny w rywalizacji politycznej, co służy upolitycznieniu urzędników i modelowaniu struktur biurokratycznych nie w celu jak najlepszego wypełniania zadań publicznych, ale zlikwidowania wpływów przeciwników politycznych i przejęcia pełnej kontroli zwycięskiej partii nad administracją. Preferowany jest system silnie scentralizowany, który umożliwia „ręczne sterowanie” urzędnikami przez polityków. Dotyczy to również tych segmentów administracji, które są związane z realizacją polityk europejskich. Przykładem może być upolitycznienie administracji i kontrola partyjna nad funduszami europejskimi przeznaczonymi na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich¹⁷.

Warto zauważyć, że wyżej wymienione cechy polskiej polityki są bezpośrednio związane ze słabością młodej demokracji i spuścizną wcześniejszych okresów historycznych. Na przykład skupienie na doraźnej walce o władzę, a nie na możliwości realizacji programu politycznego było cechą działań opozycji w okresie państwa socjalistycznego. Chodziło bardziej o walkę z systemem, a nie o przejęcie władzy i odpowiedzialności politycznej w celu realizowania konkretnego programu. Jednocześnie spór polityczny między

¹⁷ Por. T.G. Grosse, *Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 1 (3), s. 69–90.

rzędem a opozycją w okresie PRL opierał się na rywalizacji totalnej, której celem było wyeliminowanie przeciwnika¹⁸. Także brak podejścia państwowotwórczego w polskiej kulturze politycznej wynika z doświadczeń historycznych. Państwo socjalistyczne było traktowane przez polityków opozycji jako wrogie, które należało zwalczać i dążyć do jego rozpadu. Warto zauważyć, że takie podejście nawiązuje do znacznie starszej tradycji, sięgającej jeszcze okresu rozbiorów, kiedy państwo nie było pojmowane jako struktura realizacji interesów narodowych, ale instrument obcych wpływów i zniewolenia Polaków¹⁹. Właśnie dlatego w Polsce występuje zjawisko alienacji społecznej wobec spraw publicznych i wycofywania się do sfery prywatnej²⁰.

Specjaliści²¹ wskazują na niewielkie zainteresowanie budową sprawnego państwa w okresie transformacji ustrojowej po roku 1989. Było to zapewne związane ze swoistą „ucieczką” od opresyjnego i onnipotentnego państwa socjalistycznego²², jak również fascynacja reformatorów ideologią liberalną²³. Ponadto wynikało z deficytu postrzegania instytucji państwa jako dobra wspólnego i braku tradycji myślenia państwowotwórczego w kulturze politycznej. Właśnie dlatego administracja była traktowana jako „łup polityczny”²⁴, a idee dobra wspólnego bywały utożsamiane z partykularnymi interesami elit politycznych i administracyjnych. Przetrwiała również socjalistyczna tradycja postrzegania administracji jako panującej nad społeczeństwem, a nie jemu

¹⁸ Nieco inną opinię zaprezentował wybitny historyk prof. P. Wieczorkiewicz, który uznał, że aparat przymusu i służby specjalne PRL tolerowały istnienie opozycji, choć miały możliwości jej całkowitej likwidacji. Zamiast tego inwigilowały i kontrolowały jej działania, a nawet wykorzystywały do realizacji własnych celów politycznych. Szerzej: *Napiszmy historię Polski od nowa*, wywiad z prof. P. Wieczorkiewiczem, P. Zychowicz, „Rzeczpospolita. Plus Minus”, 27-03-2009.

¹⁹ Por. J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1996.

²⁰ Por. E. Wnuk-Lipiński, *Die Bürgergesellschaft und die politische Kultur im neuen Polen*, [w:] *Das neue Polen in Europa*, (red.) F. Merli, G. Wagner, StudienVerlag, Innsbruck–Wien–Bozen 2006, s. 141–154.

²¹ B. Ackerman, *The Future of Liberal Revolution*, New Haven: Yale University Press 1992.

²² Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *Europeizacja*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, (red.) W. Morawski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 289–316.

²³ Por. D. Ost, *Defeat of Solidarity*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2005.

²⁴ Por. A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, ISP PAN, Trio, Warszawa 2004, s. 127–137.

służącej oraz realizującej polityki publicznie wspólnie z przedstawicielami organizacji społecznych. W rezultacie państwo polskie cechuje niska jakość rządzenia²⁵ oraz wysoki poziom korupcji²⁶.

Kultura polityczna istniejąca w Polsce nie jest wyłącznie produktem ostatnich lat, a więc nie kształtuje się dopiero od momentu wprowadzenia instytucji demokratycznych po roku 1989. W znacznie większym stopniu, niż to powszechnie się zakłada, jest pozostałością wcześniejszych doświadczeń historycznych. Dlatego istnieją poważne sprzeczności między wieloma normami życia publicznego a standardami płynącymi z Unii Europejskiej. Jednak – co znacznie ważniejsze – korzenie polskiej kultury politycznej i administracyjnej utrudniają Polakom pełne wykorzystanie członkostwa w Unii Europejskiej dla realizowania wspólnych celów.

W niniejszym artykule zamierzam przedstawić wybrane dysfunkcje między lokalną kulturą polityczną (i tradycją administracyjną) a wpływem europeizacji, przez co bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej musi być traktowany mniej entuzjastycznie niż się powszechnie sądzi. W szczególności zamierzam przedstawić przykłady dotyczące trzech obszarów: (1) kształtowania wizji strategicznych działań; (2) kłopotów implementacyjnych w zakresie polityki europejskiej, (3) trudności podjęcia współdziałania sieciowego w UE.

TRUDNOŚCI GENEROWANIA POMYSŁÓW POLITYCZNYCH

Jedną z najważniejszych cech polskiej kultury politycznej i administracyjnej jest słabość myślenia strategicznego o merytorycznych aspektach polityk publicznych oraz przyjęcie postawy biernej wobec inicjatyw płynących z zewnątrz, w tym z Unii Europejskiej. Jak wcześniej wspomniałem, jest to związane ze spuścizną okresu socjalistycznego, kiedy energia działaczy opozycyjnych skupiała się przede wszystkim na doraźnej walce z państwem socjalistycznym, a nie wypracowywaniu długofalowych koncepcji programowych mogących mieć zastosowanie po przejęciu władzy. Warto pamiętać, że wielu spośród tych polityków piastowała później poważne funkcje publiczne w III (lub IV) Rzeczypospolitej, a więc mogła mimowolnie przenosić normy uprawiania polityki z wcześniejszego okresu. Brak zainteresowania

²⁵ Por. wyniki rankingu Banku Światowego: *Governance Matters 2008: Worldwide Governance Indicators 1996–2007*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

²⁶ Por. wskaźniki korupcji przygotowywane przez Transparency International: *Corruption Perceptions Index*, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

merytorycznymi zagadnieniami polityk publicznych, a w szczególności strategicznym planowaniem ich rozwoju, jest także związane z totalizacją walki politycznej, niedostrzeganiem w opozycji partnera w ważnych dla kraju obszarach strategicznych, a także brakiem przestrzeni dobra wspólnego wyłączonego z bieżącej rywalizacji partyjnej. W połączeniu z dość krótkim okresem cyklu wyborczego utrudnia to politykom myślenie długofalowe o rozwoju kraju. Przekłada się to na działania strategiczne podejmowane przez administrację. Są one kształtowane przede wszystkim dlatego, że jest to najczęściej wymóg polityk europejskich, a nie próba włączenia programów wyborczych do pracy administracji. Często dokumenty strategiczne są odkładane „na półkę” niemal natychmiast po ich przyjęciu przez decydentów. Innym problemem są trudności koordynacji między różnorodnymi i wycinkowymi strategiami sektorowymi. W polityce europejskiej sytuacja wygląda gorzej. Tutaj brakuje dokumentów strategicznych, które określałyby cele i priorytety polityczne, a wiele działań jest podejmowana pod wpływem chwili lub w reakcji na cudze inicjatywy.

W ten sposób tworzy się specyficzna asymetria między działaniami modernizacyjnymi inicjowanymi przez Unię Europejską a potencjałem strategicznego myślenia po stronie polskich polityków i urzędników. Wraz z politykami europejskimi i funduszami na ich realizację transferowane są do Polski różnorodne rozwiązania organizacyjne i pomysły programowe. Jednak brakuje potencjału, aby w pełni wykorzystać te instrumenty do realizowania celów rozwojowych polskiej gospodarki. Brakuje bowiem woli politycznej i odpowiednich zasobów kultury politycznej, które umożliwiłyby podjęcie debaty na temat krajowych interesów rozwojowych przy wykorzystaniu instrumentów UE. Brakuje również krajowych mechanizmów polityk publicznych, które pozwalałyby na wypracowanie i realizację strategicznych działań rozwojowych autonomicznych wobec instrumentów europejskich. Dobrą ilustracją omawianego zjawiska jest porównanie instrumentarium unijnej polityki spójności realizowanej w Polsce z krajowymi mechanizmami polityki regionalnej. Te pierwsze obejmują ogromną strukturą biurokratyczną w administracji rządowej i samorządowej, dużą liczbę programów sektorowych i regionalnych, a także rozliczne dokumenty strategiczne przygotowywane zarówno na szczeblu centralnym, jak również terytorialnym. Większość mechanizmów zarządzania, instytucji, zasad organizacyjnych została wprowadzona w wyniku *transferu instytucjonalnego* z UE, a więc jest efektem europeizacji polskiej administracji. Natomiast krajowa polityka regionalna została ograniczona w dużym stopniu do instrumentu kontraktów wojewódzkich, które służyły zakończeniu inwestycji rozpoczętych jeszcze w okresie socjalistycz-

nym bądź pełnią funkcję pomocniczą względem regionalnych działań polityki spójności²⁷.

Przykład ten dość dobrze oddaje to, że w Polsce nie ma odpowiedniej bazy programowej w obrębie krajowych polityk rozwojowych, która mogłyby ukierunkować sposób realizacji działań europejskich w Polsce, a także ułatwiłyby strategiczne kształtowanie polskiej polityki na arenie europejskiej. Właśnie dlatego podstawowym wyzwaniem dla polskich decydentów jest wysoka absorpcja środków finansowych z UE, a nie jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy do realizacji polskich celów rozwojowych²⁸. Wobec braku odpowiedniego myślenia strategicznego o krajowych celach rozwojowych, a także kulejącego instrumentarium pozwalającego na realizację polityk krajowych – naturalną postawą jest wtórne reagowanie na pomysły inicjowane przez Unię Europejską, a także bierna lub w najlepszym razie reaktywna postawa w polityce europejskiej.

Warto przypomnieć, że w okresie PRL-u prawdziwe centrum polityczne było usytuowane poza naszym krajem, a elity polityczne państwa socjalistycznego przywykły do zależności zewnętrznej i niesamodzielności politycznej. Tworzyło to mechanizmy postawy reaktywnej na bodźce płynące z otoczenia zewnętrznego. Wspomniana cecha kultury politycznej ma dość duże odbicie w polskiej polityce europejskiej. Wymogiem skuteczności na arenie unijnej jest aktywność i umiejętność generowania inicjatyw politycznych. Tymczasem poza nielicznymi wyjątkami polskie członkostwo w UE charakteryzuje bierność i reagowanie na inicjatywy innych aktorów sceny europejskiej ze znacznym opóźnieniem, najczęściej pozwalającym jedynie na blokowanie inicjatyw, rzadziej umożliwiającym wynegocjowanie sensownego kompromisu. Dodatkowo brak współpracy między polskimi elitami politycznymi w obszarze polityki europejskiej przenosi się na trudności poszukiwania sojuszników na arenie unijnej. Jednym z podstawowych warunków skuteczności w polityce europejskiej jest bowiem nie tylko włączanie się do prac w instytucjach europejskich na odpowiednio wczesnym etapie, ale również poszukiwanie współ-

²⁷ Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 4 (30), s. 31–47; T.G. Grosse, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego i kontrakty wojewódzkie: czy są jeszcze potrzebne?*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12, s. 7–19.

²⁸ Na ten temat także: T.G. Grosse, *Pierwsze miesiące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Szanse zwiększenia korzyści w odniesieniu do wybranych polityk gospodarczych*, [w:] *Ocena pierwszych miesięcy członkostwa Polski w UE – fakty i mity*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2005; T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

noty interesów między partnerami politycznymi²⁹. Warto przy tym zauważyć, że choć naturalnym partnerem dla polskiej dyplomacji powinny być kraje regionu Europy Środkowo-Wschodniej, to tego typu współdziałanie przebiega z wielkimi oporami. Jedną z przyczyn jest bez wątpienia brak tradycji tego typu współpracy z okresu realnego socjalizmu.

Zastanawiając się nad trudnościami generowania pomysłów politycznych w polskiej kulturze politycznej, należy uczynić jedno zastrzeżenie. O ile wśród elit politycznych brakuje skłonności (i odpowiedniej wiedzy) do myślenia o różnorodnych aspektach merytorycznych polityk publicznych, o tyle widoczne jest zainteresowanie tzw. polityką wysoką³⁰. Chodzi o tematykę bezpieczeństwa narodowego i zagadnienia powiązane z geopolityką. Tym należy tłumaczyć dość daleko idącą zgodę między różnymi ugrupowaniami politycznymi dotyczącą aspiracji do członkostwa w UE na początku lat 90. ubiegłego wieku. Polskie dążenia cechowała przy tym dominacja celów geopolitycznych (związanych z wejściem do struktur zachodnich i osłabieniem wpływu politycznego Rosji), a także stosunkowo niewielkie zainteresowanie kwestiami gospodarczymi. Przykładem mogą być warunki polskiego stowarzyszenia ze Wspólnotą u progu procesów integracyjnych (1991), które dawały wiele korzyści dla europejskich przedsiębiorstw i inwestorów³¹. Sprawiało to wrażenie, że interesy w sferze ekonomicznej zostały poświęcone w imię celów geopolitycznych, ale mogło być również związane z brakiem zainteresowań oraz odpowiedniej wiedzy w zakresie polityki gospodarczej w relacjach międzynarodowych. Warto zauważyć, że kulturowe podstawy dla braku zainteresowania interesami ekonomicznymi można odnaleźć jeszcze w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej, kiedy ówczesna elita polityczna gardziła handlem i działalnością produkcyjną zostawiając te prace innym stanom lub obco-krajowcom (podstawą dochodów szlachty było rolnictwo, korzyści płynące z urzędów publicznych, a także służba dla bogatej szlachty lub magnaterii)³².

²⁹ Por. T.G. Grosse, *Czy polska prezydencja może być sukcesem?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 4(38), s. 29–52.

³⁰ Krytyczną ocenę takiego podziału w polityce zagranicznej przedstawił: N.M. Ripsman, *False Dichotomies: Why Economics Is High Politics*, [w:] *Guns and Butter. The Political Economy of International Security*, (red.) P. Dombrowski, Lynne Rienner Publishers, Boulder–London 2005. Także: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 31–38.

³¹ B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską*, Instytut Zachodni, Poznań 2003, s. 21–33.

³² Na ten temat na przykład: J. Tazbir, *Kultura szlachecka w Polsce*, Poznańskie Wydawnictwo, Poznań 2002; I. Ichnatowicz, A. Mączak, B. Zientara, J. Żarnowski, *Spoleczeństwo polskie od X do XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa 1988, s. 213–396.

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej w dalszym ciągu cechą polskiej polityki jest niedostateczne zainteresowanie sprawami ekonomicznymi, co ma szczególną wagę biorąc pod uwagę to, że polityka europejska ma odniesienie do wielu zagadnień polityk sektorowych. Widoczna jest także wyższość „wysokiej polityki” nad pozostałymi zagadnieniami merytorycznymi, czego wyrazem jest dość duża aktywność w sprawach o znaczeniu geopolitycznym, np. europejskiej polityce wschodniej lub zwiększaniu bezpieczeństwa energetycznego. To, co się jednak zmieniło w stosunku do okresu akcesyjnego, to zwiększające się różnice między elitami politycznymi w odniesieniu do strategicznych celów polskiej polityki europejskiej. Ma to odniesienie do zagadnień geopolitycznych, w tym m.in. do relacji sojuszniczych wobec USA, ale obejmuje także szerszy stosunek do postępów integracji europejskiej. Wspomniane różnice można przedstawić w pewnym uproszczeniu jako rywalizację dwóch obozów. Pierwszy (reprezentowany przez PO i Lewicę) wspiera dalszy rozwój procesów integracyjnych, zwłaszcza mechanizmów wspólnotowych w Unii (a nawet federacyjnych). Traktuje je jako rękojmię dalszego rozwoju kraju i zabezpieczenie naszych interesów geopolitycznych, w tym przed dominacją Niemiec lub nadmiernym wpływem ze strony Rosji. Drugi obóz polityczny (PiS i inne partie prawicowe) z nieufnością podchodzi do procesów integracyjnych, gdyż skutkują one zbyt wielką koncentracją władzy w gestii najsilniejszych krajów europejskich. Ponadto uznaje, że podstawą geopolitycznego bezpieczeństwa powinien być sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, choć także niektóre działania na arenie europejskiej mogą zostać wykorzystane dla ochrony polskich interesów³³. Powyższa analiza skłania mnie do dwóch wniosków. Po pierwsze, podział na polskiej scenie politycznej obejmuje w coraz większym stopniu zagadnienia ściśle powiązane z politykami europejskimi, co bez wątpienia wiąże się z wpływem europeizacji. Po drugie, wraz z eskalacją konfliktu politycznego na scenie krajowej coraz częściej w doraźnej rywalizacji wykorzystywane są sprawy polityki europejskiej. Jest to związane w dużej mierze z uwarunkowaniami lokalnej kultury politycznej.

Na zakończenie analizy dotyczącej trudności programowania polityki europejskiej należy kilka słów refleksji poświęcić problemom debaty publicznej w Polsce. Cechuje ją powierzchowność poruszania zagadnień merytorycznych, dość silne zabarwienie propagandowe, a także wykorzystywanie spraw europejskich w sposób instrumentalny do budowania wizerunku medialnego poszczególnych polityków. Aby zrozumieć istotę tych zjawisk ponownie odwo-

³³ Por. szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie” 2008, nr 3 (26).

lując się do tradycji historycznej. W okresie socjalistycznym trudno jest mówić o jakiegokolwiek debacie publicznej. Na poziomie medialnym dominowała propaganda, a więc próba sterowania poglądami społecznymi przez decydentów politycznych. Natomiast debata merytoryczna miała charakter wybitnie elitarny i odbywała się niemal w całkowitym oderwaniu od społeczeństwa, w obrębie hermetycznych instytucji państwa socjalistycznego lub w konspiracji między działaczami opozycji. Tego typu tradycja powoduje poważne trudności wprowadzania zagadnień europejskich do dyskursu publicznego. W przekazie medialnym brakuje więc poważnej debaty o zagadnieniach merytorycznych. Dodatkowym czynnikiem jest podejście samych mediów do relacjonowania życia publicznego w Polsce, które cechuje skupienie na emocjach i konfliktach personalnych. Brakuje także definicji misji publicznej mediów, które mogłyby na przykład w większym stopniu wprowadzać zagadnienia merytoryczne polityki europejskiej do publicznej debaty. Zamiast tego, media – zarówno publiczne, jak i prywatne – cechuje skłonność do upolitycznienia, a więc również do sterowania opinią publiczną zgodnie z określonymi interesami politycznymi. Tego typu podejście do mass mediów wydaje się w dużym stopniu odziedziczone po okresie realnego socjalizmu, choć może także wynikać ze splotu interesów gospodarczych i politycznych powstałych w trakcie transformacji systemowej³⁴.

TRUDNOŚCI PRAKTYCZNEJ REALIZACJI CELÓW

Trudno realizować skuteczną politykę w sytuacji, kiedy nie ma klarownej strategii politycznej. Dotyczy to zwłaszcza polskiej polityki na arenie europejskiej, choć ostatnio proponowane zmiany prawne poprawiają sytuację w tej mierze³⁵. W niektórych przypadkach choć istnieją dokumenty strategiczne, występują różnorodne problemy z ich efektywną implementacją. Dotyczy to zwłaszcza niektórych polityk europejskich realizowanych w Polsce. Jest to ponownie związane z kulturą polityczną i administracyjną. Tak jak wcześniej wspominałem, w polskiej kulturze politycznej brakuje wartości państwowo-

³⁴ Por. J. Staniszkis, *Postkomunizm*, Wydawnictwo Słowo/Obraz/Terytoria, Gdańsk 2001.

³⁵ Mam na myśli *projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, który wprowadza obowiązek planowania strategicznego polityki europejskiej w administracji rządowej, a także mechanizmy koordynacji tego planowania przez MSZ. Por. http://bip.msz.gov.pl/Projekt_ustawy_o_rzadowym_systemie_koordynacji_spraw_europejskich,21515.html, 2 stycznia 2009 r.

czych, które pozwalałyby traktować instytucje publiczne jako dobro wspólne służące realizacji celów rozwojowych Polaków. Zamiast tego istnieje tradycja opozycji wobec instytucji państwa jako reprezentujących obcą władzę i służących zniewoleniu narodu. Wiązało się to, brakiem poszanowania prawa i instytucji administracyjnych, dążeniem do osłabiania lub rozbijania instytucji państwowych, a nie ich wzmacniania lub wykorzystywania dla dobra wspólnego. Tego typu tradycja obniża możliwości skutecznego implementowania polityk publicznych, gdyż nie służy wykształceniu umiejętności sprawnego wykorzystywania instrumentów administracyjnych, a także co równie istotne – wytworzeniu mechanizmu wsparcia społecznego dla działań podejmowanych przez urzędników.

Kolejną przyczyną jest kultura administracyjna, którą cechuje niechęć do podejmowania odpowiedzialności (w tym trudnych lub brzemiennych w skutki finansowe decyzji) oraz tendencja do upolitycznienia urzędników. Tego typu nieformalne normy kultury osłabiają możliwości sprawnego realizowania działań programowych. Ponadto upolitycznienie urzędników sprzyja najczęściej wypieraniu kompetencji merytorycznych z administracji, gdyż rzadko kiedy partie polityczne dysponują wysoko wykwalifikowanymi kadrami. Upolitycznienie instytucji publicznych wzmacnia również oddziaływanie cykli wyborczych, które w tej sytuacji utrudniają realizowanie polityk publicznych w strategicznej perspektywie.

Inną cechą polskiej administracji, która wywodzi się bezpośrednio z okresu państwa socjalistycznego, jest silna tendencja do centralizacji zarządzania przy wyraźnej odrębności poszczególnych sektorów. W okresie integracji ze strukturami europejskimi dodatkowym czynnikiem wzmacniającym jej centralizację i hierarchiczność było dążenie polityków do przejęcia pełnej kontroli nad funduszami europejskimi. Było to związane m.in. z chęcią wykorzystania tych środków do celów partykularnych lub partyjnych³⁶, co przypominało znane z literatury³⁷ procesy zawłaszczania państwa (*capture of state*). Centralizacja struktur administracyjnych oraz tendencja do „ręcznego” sterowa-

³⁶ Por. T.G. Grosse, *Europeizacja administracji: Nowe metody zarządzania w trzech nowych państwach członkowskich*, ISP 2009; T.G. Grosse, *Save Public Assets. Monitoring Corruption Threats in the Distribution of Structural Funds, The Case of Integrated Regional Operational Programme in Poland*, Institute of Public Affairs, Warsaw 2007.

³⁷ Por. J. Hellman, D. Kaufmann, *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*, Finance & Development, International Monetary Fund, September 2001, Vol. 38, nr 3; J.S. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann, „*Seize the State, Seize the Day*”. *State capture, Corruption, and Influence in Transition*, Policy Research Working Paper, 2444 Synthesis, World Bank Institute 2000.

nia funduszami unijnymi sprzyjała tworzeniu „wąskich gardeł” w procesach zarządzania, co powodowało opóźnienia i obniżało skuteczność implementacji polityk publicznych. Kolejnym zjawiskiem obserwowanym w administracji było przygotowywanie działań implementacyjnych na ostatnią chwilę, co skutkowało nadmiernym pośpiechem i błędami organizacyjnymi. Jest to związane ze słabością planowania operacyjnego, które wymaga odpowiedniego rozpisania działań w czasie i ich przygotowania pod względem logistycznym³⁸.

Jedną z największych trudności zarządzania w polskiej administracji są kłopoty koordynacji działań między różnymi segmentami administracji. Wiąże się to z silną sektorowością struktur administracyjnych, a także rywalizacją między decydentami politycznymi o maksymalizację władzy w obrębie administracji. Przykładem tego zjawiska są polityki unijne realizowane w Polsce, jak również polska polityka na arenie Wspólnoty. Trudno jest jednoznacznie wskazać ośrodek koordynacyjny w obrębie administracji rządowej, czy jest to Kancelaria Premiera, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, resort spraw zagranicznych czy do niedawna Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (włączony w roku 2009 do struktur MSZ)³⁹. Jednocześnie dla kształtowania struktur instytucjonalnych oraz koordynacji prac niejednokrotnie decydujące znaczenie ma konfiguracja wpływów politycznych między ministrami bądź w obrębie koalicji rządowej. Na spory w administracji rządowej nakłada się dodatkowo rywalizacja polityczna między ośrodkiem prezydenckim a rządowym. Przykładem konfliktów między tymi instytucjami, które miały destrukcyjny wpływ na jakość polskiej polityki europejskiej, były spory między prezydentem L. Kaczyńskim a premierem D. Tuskiem (prowadzone w latach 2007–2009). Obaj politycy wywodzą się z ostro zwalczających się ugrupowań politycznych i dodatkowo rywalizują w nadchodzących wyborach prezydenckich (2010). Jednocześnie na konflikty personalne i partyjne nakłada się dość poważna różnica zdań w sprawach merytorycznych, o czym wspominałem wcześniej pisząc o dwóch obozach wobec przyszłości integracji europejskiej i polskiej polityki w UE. Totalizacja walki politycznej w Polsce utrudnia osiągnięcie ponadpartyjnego porozumienia wokół polityki europejskiej. Dodatkowo brakuje odpowiednich instytucji, które pozwalałyby politykom uzgadniać wspólną strategię działania w zasadniczych sprawach. Zamiast tego normy konstytucyjne (przyjęte w roku 1997) sprzyjają konfliktom, zwłaszcza silna ustrojowa pozycja prezydenta w polityce zagranicznej. Należy przypomnieć,

³⁸ Szerzej wyniki badań na ten temat: T.G. Grosse, *Save Public Assets*, op. cit.

³⁹ Por. projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (przyjęty przez Radę Ministrów 30 grudnia 2008).

że rozwiązania instytucjonalne w tej mierze były podejmowane pod wpływem doraźnych interesów politycznych, jak również pod wpływem uwarunkowań kulturowych.

TRUDNOŚCI PODJĘCIA WSPÓLDZIAŁANIA SIECIOWEGO

Jeden z najważniejszych wymiarów kultury politycznej dotyczy udziału społeczeństwa w życiu politycznym oraz otwartości administracji na partycypację obywateli w realizacji polityk publicznych. Podział na trzy typy kultury politycznej Gabriela Almonda i Sidneya Verby dotyczy właśnie tego aspektu życia politycznego⁴⁰. *Model zaściankowy* charakteryzuje się małym zainteresowaniem zagadnieniami politycznymi, a w związku z tym małą aktywnością polityczną. Występuje on w społecznościach znajdujących się na niskim szczeblu rozwoju cywilizacyjnego, gdzie panuje model życia plemiennego, a rytuały magiczne dominują nad innymi formami aktywności publicznej. *Typ uczestniczący* oznacza gotowość do współdziałania w życiu politycznym, w tym w sprawowaniu władzy. Ten rodzaj kultury jest charakterystyczny dla społeczności o ugruntowanej tradycji demokratycznej. Natomiast *typ poddańczy* cechuje się uległością rządzonych wobec rządzących. Ludność nie widzi potrzeby angażowania się w politykę, akceptując, iż to zadanie należy do elity władzy. Jednocześnie poszczególni członkowie społeczeństwa – jeśli w ogóle interesują się polityką – mogą mieć wyrobione własne poglądy polityczne, często krytyczne wobec przedstawicieli władzy. Taki rodzaj kultury politycznej jest charakterystyczny dla społeczeństw rządzonych autorytarnie bądź dla społeczeństw, które niedawno wyszły z tego systemu i nie są jeszcze mentalnie przygotowane do funkcjonowania w państwie demokratycznym.

Jak się wydaje, *model poddańczy* dość dobrze charakteryzuje polską kulturę polityczną. Bierność polskiego społeczeństwa obejmuje zarówno niską aktywność w wyborach powszechnych (lub referendach), jak również stosunkowo niewielki udział organizacji społecznych w konsultowaniu lub realizowaniu polityk publicznych przez administrację⁴¹. Innym objawem jest stosunkowo niewielki poziom aktywności społecznej w organizacjach poza-

⁴⁰ G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture*, op. cit.

⁴¹ Są to dwa główne obszary społecznej partycypacji w życiu publicznym oraz legitymizacji polityki. Por. F.W. Scharpf, *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, „MPIfG Working Paper” 2003, nr 1; także: T.G. Grosse (2008): *Europa na rozdrożu*, op. cit., rozdz. 4.

rządowych⁴², co pokazuje pasywność Polaków w sferze publicznej. W ten sposób mechanizmy kontroli i rozliczania polityków z obietnic wyborczych i skuteczności rządów są słabe. Kulturę polityczną charakteryzuje również zdystansowanie do instytucji państwowych oraz silny ładunek krytyki i nieufności wobec elit politycznych lub biurokratycznych. Tworzy to dość trwały podział na dwie odrębne sfery życia między państwem (elitami władzy) a społeczeństwem. Taki podział wywodzi się przynajmniej od czasu PRL (podobne zjawisko mogło występować również podczas zaborów).

Typologia Almonda i Verby dotyczy przede wszystkim kultury politycznej całości społeczeństwa, a więc w mniejszym stopniu zajmuje się zjawiskami kulturowymi występującymi w obrębie elit władzy lub wśród funkcjonariuszy administracyjnych. Tymczasem właśnie tutaj widać szczególnie silny wpływ tradycji państwa socjalistycznego. Administrację cechuje brak otwartości przed opinią publiczną, niechęć do ujawniania własnych prac i włączania organizacji społecznych do realizacji polityk publicznych. Procesy europeizacji polskiej administracji wprowadziły m.in. wiele standardów dotyczących transparentności jej funkcjonowania, dialogu społecznego i obywatelskiego⁴³, jak również społecznej partycypacji w zarządzaniu politykami publicznymi. Tego typu normy działania dotyczą zwłaszcza polityk unijnych realizowanych w Polsce. Jednocześnie badania wskazują na to⁴⁴, że dość często wspomniane standardy są traktowane w sposób powierzchowny. Administracja wykorzystuje konsultacje społeczne dość instrumentalnie, przede wszystkim dla realizacji własnych celów, zazwyczaj nie tworzy stałych i reprezentatywnych instytucji dialogu. Te, które istnieją, są często pomijane przy podejmowaniu ważnych inicjatyw politycznych.

⁴² Według badań sondażowych jedynie ok. 12 proc. Polaków należy do organizacji obywatelskiej. TNS OBOP, *Penuria społeczeństwa obywatelskiego, 2002–2007*, 2007-01-09, sygnatura K.001/07, badanie przeprowadzono: 5–9 stycznia 2007.

⁴³ *Dialog społeczny* to zinstytucjonalizowana forma konsultacji społecznych dotyczących problematyki relacji między pracodawcami i pracownikami, najczęściej odbywająca się między związkami zawodowymi i organizacjami biznesu, ewentualnie przy udziale przedstawicieli władz publicznych. *Dialog obywatelski* to proces konsultacji prowadzonych między instytucjami publicznymi a przedstawicielami społeczeństwa dotyczący poszczególnych polityk publicznych realizowanych przez administrację. Najczęściej odbywa się w szerokiej formule reprezentowania różnych interesów społecznych.

⁴⁴ Por. T.G. Grosse, *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, „Civitas” 2007, nr 10, s. 121–152; M. Fałkowski, T.G. Grosse, O. Napiątek, *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Aby uwydatnić specyfikę polskiej kultury politycznej i administracyjnej, zaproponowałem dwa modele postrzegania instytucji publicznych przez elity polityczne i administracyjne, tj. *modelu państwa administracyjnego* oraz *państwa sieciowego*⁴⁵. Te dwa podejścia pozwalają lepiej zrozumieć specyfikę kulturową polskich elit władzy, która w dużym stopniu została odziedziczona po okresie realnego socjalizmu. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z modelem państwa zredukowanego przede wszystkim do wymiaru struktur administracyjnych bezpośrednio zaangażowanych w realizację poszczególnych działań w sferze społecznej. W drugim państwo jest traktowane jako sieć instytucji, w ramach których administracja państwowa jest tylko jednym z wielu podmiotów współuczestniczących w realizacji polityk publicznych. Administracja ogranicza się raczej do formułowania „reguł gry” i stymulowania partnerów społecznych w określonym kierunku. Polityki publiczne są tutaj wynikiem interakcji w ramach sieci współdziałania społecznego i w dużym stopniu wynikają z aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

Zaproponowana klasyfikacja odwołuje się do kategorii *despotycznej* lub *infrastrukturalnej* władzy państwowej, wprowadzonej przez Michaela Manna⁴⁶. *Władza despotyczna* oznacza arbitralną i w praktyce nieograniczoną władzę administracji nad społeczeństwem, zaś *władza infrastrukturalna* stwarza ramy infrastrukturalne (m.in. prawne) dla aktywności społecznej, wprowadza zachęty dla określonych zachowań społecznych i prowadzi dialog (negocjacje) na temat polityk publicznych. Innym odniesieniem dla wyżej przytoczonej typologii modeli państwa jest *imperatywny* lub *interaktywny* sposób rządzenia⁴⁷. Istotą pierwszego jest wymuszanie za pomocą różnych dostępnych narzędzi pożądaných zachowań i zmian. Dla ośrodka kierowniczego uczestnicy systemu społecznego są jedynie obiektem oddziaływania. Przeciwnie podejście bazujące na metodzie interaktywnej polega na wywoływaniu pożądaných zmian przez generowanie społecznej innowacji dokonującej się w następstwie społecznych interakcji, w tym również w oparciu o reaktywne współzrządzenie ze strony władz publicznych⁴⁸.

⁴⁵ Por. T.G. Grosse, *New Modes of Governance in New European Union Member States. A report on social dialogue in selected European Union countries*, NewGov, Project no. CIT1-CT-2004-506392, ref. No. 17/D08, 2006, <http://www.connex-network.org/eurogov>

⁴⁶ Por. M. Mann, *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation States 1760–1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1993.

⁴⁷ Por. J. Kooiman, *Findings, Speculations and Recommendations*, [w:] *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage Publications, (red.) J. Kooiman, London 1993, s. 254.

⁴⁸ Szerzej: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 406–407.

Oba modele postrzegania państwa przez elity polityczne i administracyjne zakładają odmienne rozumienie potencjału państwa (*state capacity*). Termin ten można zdefiniować jako zdolność państwa do prowadzenia polityk publicznych⁴⁹. Oznacza to umiejętne wykorzystywanie odpowiednich zasobów państwa i metod zarządzania, które zapewniają realizację polityk publicznych⁵⁰. Ważnym wymiarem potencjału państwa jest zdolność funkcjonowania w zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym i wewnętrznym⁵¹. Jest to związane z zapewnieniem podstawowych funkcji państwa w odniesieniu do ustroju politycznego i gospodarczego funkcjonującego w danym kraju, zwłaszcza w okresie transformacji ustrojowej. Odnosi się także do zapewnienia sterowności politycznej i ekonomicznej w obliczu wyzwań związanych z globalizacją i integracją europejską⁵². *Model państwa administracyjnego* jest najczęściej powiązany z wysokim zakresem kompetencji administracyjnych oraz bezpośrednim zaangażowaniem państwa w realizowanie usług publicznych. Budowanie siły takiego państwa oznacza w pierwszym rzędzie wzmocnienie struktur administracyjnych i kwalifikacji urzędników. *Model państwa sieciowego* jest najczęściej powiązany z mniejszym zakresem kompetencji w gestii struktur administracyjnych, przyjęciem roli arbitra i regulatora zachowań społecznych. Wymaga więc od administracji umiejętności kształtowania warunków regulacyjnych dla odpowiedniego ukierunkowania aktywności społecznej.

Wzmocnienie potencjału państwa sieciowego nie może być ograniczone do wymiaru administracji publicznej. Powinno wzmocniać układ wzajemnej kooperacji między administracją oraz instytucjami społecznymi i prywatnymi, współpracującymi przy realizowaniu określonych polityk publicznych. Ważną płaszczyzną tej kooperacji są instytucje dialogu społecznego i obywatelskiego. Potencjał państwa (*state capacity*) w modelu sieciowym wymaga więc silnych i autonomicznych organizacji pozarządowych oraz efektywnych instytucji pomostowych łączących administrację z partnerami społecznymi. W sytuacji integracji europejskiej wsparcie dla krajowych organizacji społecznych powin-

⁴⁹ Szerzej: T.G. Grosse, *Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej*, „Studia Polityczne” 2007, nr 20, s. 35–62.

⁵⁰ Por. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005, s. 22.

⁵¹ Por. K.E. Brødsgaard, *State capacity in East Asia – Japan, Taiwan, China, and Vietnam*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000.

⁵² Por. T.G. Grosse, *Principal meanings of the term state capacity and experience of Central and East European countries*, artykuł prezentowany na konferencji konsorcjum NewGov w Berlinie 2005, 10.12.2005; także: T.G. Grosse, *Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej*, op. cit.

no obejmować ich skuteczne włączanie w system współpracy międzynarodowej, w szczególności lobbings brukselski⁵³. Dla efektywności tego modelu duże znaczenie mają umiejętności i techniki współzrządzenia (np. nowe metody zarządzania⁵⁴).

Można przyjąć, że w *modelu państwa administracyjnego* debata publiczna jest podporządkowana polityce informacyjnej rządu i traktowana instrumentalnie z punktu widzenia celów administracji. W modelu sieciowym państwo wykorzystuje proces debaty nie tylko do promocji i wzbogacania własnych pomysłów politycznych, ale także do wzmacniania partnerów społecznych, kultury dialogu i instytucji służących deliberacji publicznej. W modelu administracyjnym partnerów społecznych cechuje skłonność do bierności i nastawienie przede wszystkim na odbiór informacji płynących od administracji. Wynika to z wyraźnej asymetrii stron dialogu, w której dominującą pozycję mają decydenci rządowi. W ramach tej nierównowagi zasadnicze decyzje podejmuje administracja, a partnerzy społeczni są „przyzwyczajani” do niewielkiego wpływu na decydentów, co sprzyja ich pasywności. Ewentualna aktywność społeczna jest więc realizowana głównie poza oficjalnymi strukturami dialogu, na przykład w formule nieformalnych kontaktów z władzą lub działań opozycyjnych. Sprzyja to tendencji do instrumentalnego wykorzystywania dialogu społecznego, upolitycznienia partnerów społecznych lub organizacji pozarządowych, a także omijania oficjalnych instytucji dialogu. W modelu sieciowym partnerzy dialogu aktywnie angażują się w proces deliberacji, a później współuczestniczą w realizacji polityk publicznych. Jednocześnie włączenie się do programowania polityk na wczesnym etapie prac pozwala im nie tylko lepiej zabezpieczyć własne interesy, ale także skuteczniej uczestniczyć we wdrażaniu polityk publicznych.

Kształtowana w dużym stopniu w okresie socjalizmu kultura polityczna i administracyjna sprawia, że postrzeganie roli państwa i sposobu funkcjonowania administracji publicznej jest w Polsce zbliżone do *modelu państwa administracyjnego*. Ma to poważne implikacje dla jakości demokracji. Cechuje ją niechęć do aktywnego uczestniczenia w życiu politycznym, dystans do instytucji państwa i nadmierny krytycyzm wobec elit politycznych i administracyjnych. Po stronie instytucji biurokratycznych niepopularne jest wprowadzanie standardów transparentności oraz zapraszanie obywateli do aktywnego uczestnictwa w przygotowaniu lub realizowaniu polityk publicznych. Istniejące

⁵³ Por. U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

⁵⁴ Por. T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, (red.) J. Czaputowicz, PWN, Warszawa 2008.

mechanizmy dialogu społecznego lub obywatelskiego są dość instrumentalnie traktowane przez władzę. Widoczne jest również upolitycznienie partnerów społecznych, czego wyrazem jest m.in. angażowanie się w bieżącą rywalizację wyborczą. Także organizacje pozarządowe zdradzają w tym względzie swoje sympatie polityczne.

W sytuacji słabości politycznej rządu, wynikającej np. z braku koordynacji między polityką poszczególnych ministrów lub osłabienia zaplecza parlamentarnego rządu, państwo sieciowe może czerpać z wiedzy i aktywności partnerów społecznych. Zapewnia to kontynuację polityk publicznych w strategicznych kierunkach. W przypadku osłabienia potencjału rządu w modelu administracyjnym państwo nie ma zbyt wielkich możliwości do wykorzystania potencjału partnerów społecznych, gdyż jest on słaby a instytucje dialogu są najczęściej zależne od władzy politycznej. Właśnie dlatego *model państwa sieciowego* znacznie lepiej wykorzystuje potencjał drzemiący w społeczeństwie do realizowania polityk publicznych. Pozwala także skuteczniej wykorzystać instrumenty polityk UE implementowanych w danym kraju do osiągania celów istotnych dla rozwoju społecznego i gospodarczego. Dotyczy to również możliwości podejmowania bardziej efektywnej polityki na arenie europejskiej.

Państwo funkcjonujące według modelu administracyjnego ma mniejsze możliwości włączania się w struktury sieciowe polityk europejskich⁵⁵. W przypadku Polski dotyczy to zwłaszcza problemu skuteczniejszego włączania ekspertów i organizacji pozarządowych do tych sieci. Ponadto jest związane z kłopotami współpracy między przedstawicielami administracji i organizacjami społecznymi w różnych instytucjach europejskich. W wielu wypadkach skuteczność polityki europejskiej zależy właśnie od kumulacji wysiłków różnych podmiotów we wspólnym kierunku. Należy również zauważyć, że funkcjonowanie instytucji publicznych zgodnie z *modelem państwa administracyjnego* służy wspieraniu rozwiązań międzyrządowych w UE. Może także sprzyjać nieufnemu traktowaniu propozycji dalszego zwiększania społecznej partycypacji w pracach UE⁵⁶.

⁵⁵ Ch. Mahoney, *The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union*, „European Union Politics” 2004, Vol. 5, nr 4, s. 441–466; R.A. W. Rhodes, *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press 1997, s. 32; J. Peterson, *Policy Networks*, [w:] *European Integration Theory*, (red.) A. Wiener and T. Diez, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.

⁵⁶ Chodzi o propozycje zmierzające do poprawy legitymizacji społecznej dla instytucji wspólnotowych, por.: B. Eberlein, D. Kerwer, *New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective*, „Journal of Common Market Studies” 2004, Vol. 42, nr 1, s. 121–142; D.J. Bailey, *Governance or the crisis of governmentality? Applying critical*

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Procesy europeizacji wzmacniały określone poglądy poruszane w debacie publicznej, a także wspierały wybrane interesy ekonomiczne i społeczne. Ukierunkowanie procesów europeizacji miało służyć stabilizacji sytuacji politycznej, a także ograniczać skrajne poglądy polityczne, ruchy nacjonalistyczne lub eurosceptyczne. Wynikało to m.in. z negatywnych doświadczeń transformacji ustrojowej w byłej Jugosławii. Procesy demokratyzacji w krajach naszego regionu były traktowane jako żywioł, który może łatwo zdestabilizować sytuację wewnętrzną i zagrozić interesom europejskim. Dlatego też transformacji demokratycznej towarzyszyła kontrola ze strony instytucji UE (m.in. sprawowana poprzez coroczne raporty dotyczące postępów wypełniania kryteriów kopenhaskich). Działania podejmowane na rzecz demokratyzacji były więc wyraźnie podporządkowane celom politycznym i interesom ekonomicznym podmiotów zachodnioeuropejskich. Wśród nich najważniejsze znacznie miała stabilność procesów transformacyjnych, szybka integracja z UE, zwiększenie wpływów geopolitycznych oraz korzyści związane z poszerzeniem na wschód wspólnego rynku⁵⁷.

W rezultacie integracja europejska wpływała w dużym stopniu na kształtowanie polskiej debaty publicznej oraz krajowej sceny politycznej. To nie przypadek, że od czasu integracji z UE dominujące znacznie w Polsce ma podział polityczny na ugrupowania liberalne i euroentuzjastyczne z jednej strony (PO, Lewica) oraz narodowo-socjaldemokratyczne i eurosceptyczne z drugiej (PiS, LRP itp.). Obejmuje on poglądy w zakresie integracji europejskiej, a także kwestie dotyczące stylu uprawiania polityki oraz wizerunku liderów politycznych. Z jednej strony uwydatniany jest wizerunek polityki nowoczesnej, a nawet postnowoczesnej, tj. zorientowanej na sprawne i technokratyczne (a nie odnoszące się do wartości politycznych) rozwiązywanie problemów zarządzania państwem. Jest to połączone z otwartym i pozytywnym stosunkiem do rozwoju integracji europejskiej. Dużo większe znaczenie ma tutaj stylistyka uprawiania polityki, opierająca się na wrażeniu profesjonalizmu i bezkonfliktowości, aniżeli na konkretnych wartościach. Akcentuje się bowiem postpolityczny dystans wobec tradycyjnych podziałów zorientowanych na wartości, choć faktycznie są preferowane idee liberalne zarówno w sferze

state theory at the European level, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 1, s. 16–33; także: T.G. Grosse, *Legitymizacja demokratyczna czy technokratyczna dla Unii Europejskiej?*, „Nowa Europa” 2008, nr 1 (6), s. 286–320.

⁵⁷ Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *Europeizacja*, op. cit.

gospodarczej, jak i społecznej. Z drugiej strony jest widoczne bardziej konserwatywne podejście do polityki, zakorzenionej w tradycyjnych wartościach i silnym nurcie polityki historycznej, połączone z obroną interesów i wartości narodowych na arenie europejskiej. Również rozróżnienie między III a IV Rzeczpospolitą obejmuje zestaw symboli, idei i wartości, a także próbę narzucenia poprawności politycznej, która miała wzmacniać własny obóz polityczny i osłabiać przeciwników. Wspomniany podział na scenie politycznej jest silnie związany z wartościami społecznymi oraz poglądami politycznymi i ekonomicznymi. Jak wspominałem, w procesach europeizacji były wspierane ugrupowania liberalne i proeuropejskie a osłabiane ruchy eurosceptyczne, nacjonalistyczne, protekcjonistyczne bądź zbyt konserwatywne w sferze obywatelskiej. Przyczyniało się to do narastania różnic strukturalnych w polskiej polityce, które uzewnętrzniły się i utrzymują na przestrzeni ostatnich kilku lat.

Wartości kultury politycznej kształtowane w długim procesie historycznym są często niedoceniane w analizie politologicznej. Podkreśla się natomiast znaczenie instytucji politycznych lub dominujących interesów społecznych, które wykorzystują te instytucje w określony sposób lub je modyfikują zgodnie z własnymi preferencjami⁵⁸. Tymczasem wartości lokalnej kultury mogą nie tylko decydować o sposobie postrzegania interesów społecznych, legitymizować określone formy ich realizowania, ale również wpływać na kształtowanie instytucji politycznych i sposób ich wykorzystywania w praktyce. Dotyczy to zwłaszcza okresu transformacji demokratycznej w Polsce, kiedy wiele instytucji było tworzonych od podstaw, choć niejednokrotnie przy wykorzystaniu wzorców zagranicznych. Duże znaczenie dla transferu instytucji zewnętrznych miały procesy europeizacji. Warto przy tej okazji zwrócić uwagę, że w niewielkim stopniu sięgano do krajowej tradycji instytucjonalnej, zwłaszcza z okresu dwudziestolecia międzywojennego. Widoczne było natomiast zjawisko „ucieczki” od doświadczeń państwa socjalistycznego, a więc również rozwiązań instytucjonalnych z tego okresu. Mimo tego, w wielu miejscach administracji widoczna jest do dziś tradycja instytucjonalna PRL-u⁵⁹, czego

⁵⁸ Por. A. Kamiński, *Stracony moment konstytucyjny w pokomunistycznej Polsce: skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, (red.) W. Morawski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 317–356.

⁵⁹ Na temat znaczenia tradycji instytucjonalnej (*path dependency*) w naukach społecznych, m.in.: R.D. Putnam, R. Leonardi, R.Y. Nanetti, *Making Democracy Work*, Princeton, Oxford: Princeton University Press 1993, s. 179–181; P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Oxford: Princeton University Press 2004, s. 17–53.

dobrym przykładem może być silnie scentralizowana i sektorowa struktura administracji państwowej. Utrudnia ona koordynację polityk publicznych, a więc wpływa również na obniżenie jakości rządzenia w Polsce.

Jeszcze silniej uwidacznia się spuścizna historyczna w sferze wartości kultury politycznej i administracyjnej. Dość dobrze ilustruje to przedstawiony w niniejszym artykule *model państwa administracyjnego*, który obrazuje sposób postrzegania instytucji publicznych przez elity polityczne i jest kulturową spuścizną państwa socjalistycznego. Bazuje on na przekonaniu o nadrzędności aparatu państwowego nad społeczeństwem, dość dużej niechęci do przejrzystości działań administracji przed opinią publiczną, jak również unikania współrządzenia z przedstawicielami społeczeństwa. Zgodna z tym modelem jest również słabość mechanizmów rozliczania elit politycznych przez społeczeństwo (zarówno przez mechanizm wyborów powszechnych, kontrolę niezależnych mediów i debatę publiczną prowadzoną z udziałem organizacji pozarządowych).

O dużej roli kultury politycznej dla procesów transformacji demokratycznej w Polsce może świadczyć sposób kształtowania regulacji konstytucyjnych (1997). W opinii komentatorów był to proces zdominowany przez doraźne interesy elity politycznej, w niewielkim stopniu mający na względzie efektywność i optymalizację procesów politycznych, systemowość przyjmowanych rozwiązań lub odniesienie do jakości funkcjonowania demokracji w Polsce⁶⁰. Kolejnym przykładem jest przyjęcie rozwiązań w zakresie ordynacji wyborczej oraz daleko posuniętego immunitetu członków parlamentu. Ordynacja proporcjonalna utrudnia skuteczność rządów i rozliczanie partii politycznych przez wyborców⁶¹. Jest to związane z większym rozproszeniem reprezentacji politycznej w parlamencie i koniecznością zawierania rządów koalicyjnych. Zwiększa także władzę przywództwa partii politycznych i ogranicza wpływ wyborców na wybór parlamentarzystów (poprzez wprowadzenie list wielomandatowych ustalanych przez nomenklaturę partyjną). Przyjęcie takich rozwiązań było podyktowane doraźnym interesem elit politycznych,

⁶⁰ Por. J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 125, 172–173; P. Winczorek, *Dobre państwo – spojrzenie prawnika*, [w:] *Dobre państwo*, (red.) W. Kierzuń, J. Kubin, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 27; W. Osiatyński, *Kilka uwag na temat trybu uchwalania Konstytucji III Rzeczypospolitej*, [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, (red.) M. Wyrzykowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998, s. 92.

⁶¹ Por. A. Lijphard, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945–1990*, Oxford University Press, Oxford–New York 1994, s. 144; A.Z. Kamiński, B. Kamiński (2004), s. 222–231.

a nie budowaniem stabilnej demokracji lub sprawnych rządów. Należy jednak zauważyć, że takie zachowanie decydentów politycznych znajduje głębokie uzasadnienie w polskiej kulturze politycznej. Stawianie wyżej interesów partykularnych nad wspólnymi, doraźne postrzeganie interesów, jak również brak myślenia systemowego wynika z doświadczeń historycznych, zwłaszcza długiego okresu braku suwerennego państwa. Jest to związane z niedostrzeganiem w państwie dobra wspólnego Polaków i płaszczyzny realizacji wspólnych interesów klasy politycznej. Tego typu tradycja rodzi dwojakie konsekwencje. Po pierwsze, liderzy partii politycznych mają skłonność do utożsamiania dobra publicznego z własnymi i najczęściej doraźnymi interesami politycznymi. Po drugie, istnieje tendencja do zawłaszczania administracji publicznej i nadużywania władzy dla partykularnych celów, niejednokrotnie związanych z rywalizacją wyborczą.

Procesy europeizacji polskiego życia publicznego podlegają zmianom pod wpływem rodzimej kultury politycznej i administracyjnej. To właśnie cechy tej kultury utrudniają możliwości pełnego wykorzystania członkostwa w Unii Europejskiej, zwłaszcza instrumentów polityk unijnych, które są implementowane w Polsce. Ponadto utrudniają realizację polskiej polityki na arenie europejskiej. Jest to w dużym stopniu spowodowane wpływem kultury odziedziczonej po okresie realnego socjalizmu, jak również wywodzącej się z wcześniejszych okresów historycznych. Dotyczy to m.in. trzech sfer życia publicznego analizowanych w niniejszym artykule: (1) problemów kształtowania wizji strategicznych działań; (2) kłopotów implementacyjnych w zakresie polityki europejskiej, oraz (3) trudności podjęcia współdziałania sieciowego w UE.

Zastanawiając się nad możliwościami zmiany polskiej kultury politycznej i administracyjnej, należy zauważyć, że jest to zadanie trudne. Dotyczy bowiem procesów kształtowanych w długiej perspektywie, które nawarstwiają się pod wpływem doświadczeń historycznych. Integracja z Unią Europejską oraz wprowadzenie ustroju demokratycznego stanowią więc tylko kolejne wydarzenia w dziejach narodu, które wprawdzie wywierają istotny wpływ na kulturę, ale są konfrontowane z wcześniej wykształconymi postawami i wartościami społecznymi. Dla analizy zjawisk społecznych, w tym również w sferze kultury – jest pomocne rozróżnienie trzech wzajemnie na siebie oddziałujących elementów. Są to dominujące interesy społeczne, idee oraz instytucje życia publicznego⁶². Wchodzą one ze sobą w różnorodne interakcje, także takie, które mogą mieć konsekwencje dla kultury politycznej i administracyjnej. To właśnie instytucje mogą zostać tak zaprojektowane, aby sprzyjać

⁶² Szerzej: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, op. cit., rozdz. 11.

zmianie postaw i wartości społecznych. Jednak dla kształtowania rozwiązań instytucjonalnych duże znaczenie ma debata ideowa oraz konfiguracja interesów.

Podstawowe znaczenie dla poprawy polskiej kultury ma pytanie o sposoby definiowania interesu narodowego w polityce europejskiej. Czy podobnie, jak ma to miejsce w odniesieniu do innych polityk publicznych, swoistym remedium w tym względzie może być profesjonalna i stabilna administracja? Taki pogląd jest zakorzeniony w *doktrynie wiarygodności* zarządzania publicznego⁶³. Według niej, aby zapewnić wiarygodność zobowiązań publicznych i długotrwałość realizowania polityk publicznych należy budować takie instytucje, które będą odseparowane od nadmiernych wpływów polityków. W przeciwnym wypadku działania publiczne będą doraźne i zmieniające się pod wpływem cykli wyborczych. Jeśli takie myślenie jest poprawne, to należałoby zaproponować rozwiązania instytucjonalne, które będą tworzyły apolityczny i wysoko profesjonalny korpus służby cywilnej, niezależny od zmian wyborczych zachodzących w polityce i zapewniający w perspektywie strategicznej ciągłość podstawowych kierunków polityki europejskiej. Szczególnie ważne jest kształtowanie odpowiednich kompetencji w zakresie programowania strategicznego i operacyjnego, prowadzenia monitoringu działań administracyjnych w zakresie polityki europejskiej (także przy udziale niezależnych ekspertów lub ośrodków badawczych)⁶⁴. Choć tego typu rozwiązania są pożądane, to są one w moim przekonaniu daleko niewystarczające. Bez wątpienia polskie interesy w polityce europejskiej nie mogą być reprezentowane wyłącznie przez korpus administracyjny (i interesy urzędników). W ustroju demokratycznym podstawowe znaczenie dla wyznaczania kierunków tej polityki powinny mieć elity polityczne oraz wyborcy. Dlatego należałoby zreformować mechanizmy polityki wyborczej, a także poprawić jakość debaty publicznej. Należałoby również w większym stopniu włączyć do realizowania polityk publicznych organizacje społeczne, zgodnie z *modelem państwa sieciowego*.

⁶³ G. Majone, M. Everson, *Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control*, [w:] *Governance in the European Union*, (red.) O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2001; G. Majone, *Nonmajoritarian Institutions and the Limits of democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 2001, Vol. 157, nr 1, 57–78; G. Majone, *Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance*, „European Union Politics” 2001, Vol. 2, nr 1, 103–122; także: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, op. cit., rozdz. 5.

⁶⁴ Por. szerzej na temat: T.G. Grosse, *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2008, nr 23.

Podstawowe znaczenie ma wprowadzenie tematyki europejskiej do głównego nurtu polityki wyborczej. Dotyczy to zarówno strategii wykorzystania instrumentów unijnych w Polsce, jak również aktywności na forum instytucji europejskich. Wymaga to jednoczesnego wprowadzenia wielu reform. Wśród nich duże znaczenie ma wzmocnienie kompetencji merytorycznych partii politycznych, a także nadanie większej rangi programom wyborczym w życiu publicznym. Środki państwowe na finansowanie partii powinny być obligatoryjnie przeznaczane na działania programowe polityków, na przykład poprzez finansowanie instytutów badawczych działających przy głównych partiach politycznych oraz finansowanie prac ekspertów doradzających w sprawach polityki europejskiej. Partie polityczne powinny mieć także środki i odpowiednie zaplecze eksperckie, które zapewni im monitorowanie prac rządowych w zakresie polityki europejskiej. Powinny mieć odpowiedni dostęp do informacji ze strony administracji publicznej. Z pieniędzy publicznych można również finansować filie zagraniczne głównych partii politycznych, które zbierałyby informacje i uczestniczyłyby w polskiej polityce europejskiej. Pewnym wzorem mógłby być tutaj model finansowania z budżetu federalnego niemieckich fundacji partii politycznych. W ten sposób oprócz doraźnej (i totalnej) walki wyborczej partia stawałaby się w większym stopniu reprezentantami interesów społecznych w polityce europejskiej oraz ośrodkami myślenia strategicznego o losach kraju. Chodziłoby zwłaszcza o zrównoważenie obecnego zainteresowania polityków głównie bieżącą walką o władzę przez refleksję nad programem sprawowania tej władzy. Dodatkowo, wprowadzenie wyżej przedstawionych reform mogłoby skutkować tym, że partie opozycyjne pośrednio uczestniczyłyby w polityce europejskiej prowadzonej przez administrację. Wpływałoby to korzystnie na ciągłość strategicznych kierunków w polityce europejskiej, a także pozwoliłoby wyłączyć część spraw merytorycznych poza doraźną rywalizację międzypartyjną.

Dodatkowo niezbędne jest wprowadzenie instytucji pozwalających na konsultacje między głównymi siłami politycznymi w zasadniczych sprawach strategicznych podejmowanych przez rząd. Przykładem może być wybór priorytetów polskiej prezydencji w UE w roku 2011. Póki co, nie ma tego typu rozwiązań instytucjonalnych. Warto jednak zauważyć, że ostatnio wprowadzono propozycje, które zwiększają koordynację polityki europejskiej w łonie administracji rządowej⁶⁵. Jednak nadal brakuje szerszej koncepcji sposobu

⁶⁵ Por. projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

koordynacji polityki europejskiej między rządem a prezydentem⁶⁶. Nie ma również instytucji, które w sposób systemowy zapewniłyby wysoką jakość merytoryczną urzędu prezydenckiego. Musiałoby się to wiązać z rozbudową jego administracji, przebudową obecnych struktur tego urzędu, jak również budowaniem fachowych kadr eksperckich i doradczych w zakresie polityki europejskiej.

Istotne znaczenie ma nie tylko wprowadzenie do programów wyborczych tematyki europejskiej, ale również zapewnienie możliwości ich realizowania przez administrację po ewentualnym zwycięstwie wyborczym. Duże znaczenie może mieć także wprowadzenie mechanizmów zapewniających rozliczanie obietnic programowych przez partię rządzącą. Jednym z takich instrumentów może być finansowanie z budżetu państwa wyspecjalizowanych instytucji pozarządowych, które zajmowałyby się prowadzeniem tego typu monitoringu. Należałoby również wprowadzić trwałe mechanizmy finansowania z budżetu państwa najważniejszych organizacji pozarządowych lub *think-tanków*, które specjalizują się w monitoringu polityk europejskich lub uczestniczą w wypracowywaniu strategii polskiej polityki na forum unijnym. Kolejnym instrumentem byłaby pomoc państwa dla uczestnictwa tych instytucji w europejskich sieciach politycznych. Potrzebne byłyby również instytucje koordynujące działania organizacji społecznych z aktywnością polskiej administracji. Okazją do wzmocnienia organizacji pozarządowych i *think-tanków*, a także ich włączenia w prace polskiej administracji na arenie unijnej mogłaby być polska prezydencja w UE (w roku 2011). Kolejnym instrumentem poprawiającym rozliczalność elit politycznych byłaby zamiana ordynacji wyborczej z proporcjonalnej na większościową.

Duże znaczenie dla poprawy kultury politycznej ma odbudowa debaty publicznej w sferze dotyczącej polityki europejskiej. Dla realizacji tego celu pomocne może być odpowiednie zdefiniowanie i zoperacjonalizowanie misji publicznej, przede wszystkim w mediach publicznych. Powinny one w większym stopniu pełnić funkcje edukacyjne w zakresie problematyki unijnej. Ponadto misja publiczna może oznaczać szersze wprowadzanie zagadnień merytorycznych dotyczących polityki europejskiej do debaty publicznej, zwłaszcza w okresie wyborczym. Kolejnym pomysłem może być zwiększenie roli referendów w ważnych sprawach europejskich. Jest to okazja do wyrażania poglądów przez partie polityczne i ekspertów w dyskursie publicznym, a także do zwiększania wiedzy o sprawach europejskich w społeczeństwie. Referenda mogą także ugruntować znaczenie demokracji w życiu społecznym, a także

⁶⁶ Szerzej: T.G. Grosse, *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, op. cit.

zwiększyć odpowiedzialność obywateli za państwo i bieg spraw publicznych. Być może z czasem pozwoli to zmniejszyć poczucie odrębności między państwem (i politykami publicznymi) a społeczeństwem (i sferą życia prywatnego). Z tego punktu widzenia poważnym błędem było odrzucenie referendum, jako sposobu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego lub rozstrzygnięcia kwestii szybkiego wprowadzenia euro. Okazją do wzmocnienia znaczenia debaty publicznej w polityce europejskiej może być także przygotowanie i realizacja polskiej prezydencji w UE (w 2011 roku).

BIBLIOGRAFIA

- Ackerman B., *The Future of Liberal Revolution*, New Haven: Yale University Press 1992.
- Aronoff M.J., *Political Culture*, [w:] *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, (red.) N.J. Smelser, P.B. Baltes, Oxford: Elsevier 2002.
- Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture*, MA: Little, Brown and Company, Boston 1965.
- Bailey D.J., *Governance or the crisis of governmentality? Applying critical state theory at the European level*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 1.
- Börzel T.A., *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*, [w:] *The Member States of the European Union*, (red.) S. Bulmer, Ch. Lequesne, Oxford University Press, Oxford–New York 2005.
- Börzel T.A., Risse T., *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*, [w:] *Handbook of European Union Politics*, (red.) K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond, Sage, London 2007.
- Börzel T.A., Sedelmeier U., *The EU Dimension in European Politics*, [w:] *Developments in European Politics*, (red.) P.M. Heywood, E. Jones, M. Rhodes, U. Sedelmeier, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, New York 2006.
- Brødsgaard K.E., *State capacity in East Asia – Japan, Taiwan, China, and Vietnam*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000.
- Cowles M.G., Caporaso J.A., Risse T. (red.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2001.
- Duvold K., Jurkynas M., *Europeanization without Party Involvement: The Case of Lithuania*, [w:] *The European Union and Party Politics in Central and Eastern Europe*, (red.) P. Lewis, Z. Mansfeldová, Basingstoke: Palgrave MacMillan 2006.

- Eberlein B., Kerwer D., *New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective*, „Journal of Common Market Studies” 2004, Vol. 42, nr 1.
- Fałkowski M., Grosse T.G., Napiątek O., *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Featherstone K., Radaelli C.M. (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005.
- Goetz K.H., Meyer-Sahling J.-H., *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, „Living Reviews in European Governance” 2008, Vol. 3, nr 2.
- Grosse T.G., *Shuzba cywilna w Polsce u progu XXI wieku*, „Studia Polityczne” 2001, Vol. 12.
- Grosse T.G. (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Grosse T.G., *Pierwsze miesiące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Szanse zwiększenia korzyści w odniesieniu do wybranych polityk gospodarczych [w:] Ocena pierwszych miesięcy członkostwa Polski w UE – fakty i mity*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2005.
- Grosse T.G., *New Modes of Governance in New European Union Member States. A report on social dialogue in selected European Union countries*, NewGov, Project no. CIT1-CT-2004-506392, ref. No. 17/D08, 2006, <http://www.connex-network.org/eurogov>.
- Grosse T.G., *Czy polska prezydencja może być sukcesem?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 4(38).
- Grosse T.G., *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, „Civitas” 2007, nr 10.
- Grosse T.G., *Czy Polska potrzebuje Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 4(30).
- Grosse T.G., *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego i kontrakty wojewódzkie: czy są jeszcze potrzebne?*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12.
- Grosse T.G., *Save Public Assets. Monitoring Corruption Threats in the Distribution of Structural Funds, The Case of Integrated Regional Operational Programme in Poland*, Institute of Public Affairs, Warsaw 2007.
- Grosse T.G., *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, „Civitas” 2007, nr 10.

- Grosse T.G., *Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej*, „Studia Polityczne” 2007, nr 20.
- Grosse T.G., *Legitymizacja demokratyczna czy technokratyczna dla Unii Europejskiej?*, „Nowa Europa” 2008, nr 1 (6).
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 1 (3).
- Grosse T.G., *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwycięzania*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, (red.) U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie” 2008, nr 3 (26).
- Grosse T.G., *Nowe metody zarządzania*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, (red.) J. Czaputowicz, PWN, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2008, nr 23.
- Grosse T.G., *Europeizacja administracji: Nowe metody zarządzania w trzech nowych państwach członkowskich*, [w:] *Nowe Metody Zarządzania*, (red.) L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Grosse T.G., *Europeizacja*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, (red.) W. Morawski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
- Grosse T.G., *Wpływ kultury politycznej na kształtowanie polityki europejskiej w Polsce*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2010, nr 1 (25).
- Haughton T., Malová D., *Emerging Patterns of EU Membership: Drawing Lessons from Slovakia's First Two Years as a Member State*, „Politics” 2007, Vol. 27, nr 2.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Hellman J., Kaufmann D., *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*, Finance & Development, International Monetary Fund, September 2001, Vol. 38, nr 3.
- Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D., „*Seize the State, Seize the Day*”. *State capture, Corruption, and Influence in Transition*, Policy Research Working Paper, 2444 Synthesis, World Bank Institute 2000.
- Ihnatowicz I., Mączak A., Zientara B., Żarnowski J., *Spółczesność polskie od X do XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa 1988.

- Kamiński A.Z., Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, ISP PAN, Trio, Warszawa 2004.
- Kamiński A., *Stracony moment konstytucyjny w pokomunistycznej Polsce: skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, (red.) W. Morawski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
- Kooiman J., *Findings, Speculations and Recommendations*, [w:] *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage Publications, (red.) J. Kooiman, London 1993.
- Koszel B., *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską*, Instytut Zachodni, Poznań 2003.
- Kurczewska U. (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Lijphart A., *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945–1990*, Oxford University Press, Oxford–New York 1994.
- Linz J.J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1996.
- Mahoney Ch., *The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union*, „European Union Politics” 2004, Vol. 5, nr 4.
- Mair P., *The Europeanization dimension (Review)*, „Journal of European Public Policy” 2004, nr 11 (2).
- Majone G., Everson M., *Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control*, [w:] *Governance in the European Union*, (red.) O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2001.
- Majone G., *Nonmajoritarian Institutions and the Limits of democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 2001, Vol. 157, nr 1.
- Majone G., *Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance*, „European Union Politics” 2001, Vol. 2, nr 1.
- Mann M., *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation States 1760–1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1993.
- Markiewicz W., *Kultura polityczna jako przedmiot badań naukowych*, „Kultura i Społeczeństwo” 1976, nr 4.
- Moravcsik A., Vachudová M.A., *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, „East European Politics and Societies” 2003, nr 17(1).

- Olsen J.P., *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, nr 40 (5).
- Orenstein M.A., *Out-liberalizing the EU: pension privatization In Central and Eastern Europe*, Journal of European Public Policy 2008, Vol. 15, nr 6.
- Orenstein M.A., Bloom S., Lindstrom N. (red.), *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Osiatyński W., *Kilka uwag na temat trybu uchwalania Konstytucji III Rzeczypospolitej*, [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, (red.) M. Wyrzykowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.
- Ost D., *Defeat of Solidarity*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2005.
- Parsons C., *Puzzling out the EU role in national politics*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 7.
- Peterson J., *Policy Networks*, [w:] *European Integration Theory*, (red.) A. Wiener and T. Diez, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.
- Pierson P., *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Oxford: Princeton University Press 2004.
- Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y., *Making Democracy Work*, Princeton, Oxford: Princeton University Press 1993.
- Radaelli C.M., *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*, (red.) K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.
- Radaelli C., *Policy Transfer in the European Union*, „Governance” 2000, Vol. 13, nr 1.
- Rhodes R.A.W., *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press 1997.
- Ripsman N.M., *False Dichotomies: Why Economics Is High Politics*, [w:] *Guns and Butter. The Political Economy of International Security*, (red.) P. Dombrowski, Lynne Rienner Publishers, Boulder–London 2005.
- Scharpf F.W., *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, „MPIfG Working Paper” 2003, nr 1.
- Schimmelfennig F., Scholtz H., *EU Democracy Promotion in the European Neighborhood*, „European Union Politics” 2008, Vol. 9, nr 2.
- Schmidt V.A., *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006.
- Sedelmeier U., *Europeanisation in new member and candidate states*, Living Reviews in European Governance, Ireg-2006-3, 2006, <http://european-governance.livingreviews.org/Articles/index.html>.

- Staniszki J., *Postkomunizm*, Wydawnictwo Słowo/Obraz/Terytoria, Gdańsk 2001.
- Stoian C., *The Benefits and Limitations of European Union Membership as a Security Mechanism*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29, nr 2.
- Sztompka P., *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.
- Tazbir J., *Kultura szlachecka w Polsce*, Poznańskie Wydawnictwo, Poznań 2002.
- Thatcher M., *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, „West European Politics” 2002, Vol. 25, nr 1.
- Thatcher M., Stone Sweet A., *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, „West European Politics” 2002, Vol. 25, nr 1.
- Wilson R.W., *The Many Voices of Political Culture: Assessing Different Approaches*, „World Politics” 2000, Vol. 52, nr 1 (January).
- Winczorek P., *Dobre państwo – spojrzenie prawnika*, [w:] *Dobre państwo*, (red.) W. Kierzuń, J. Kubin, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
- Wnuk-Lipiński E., *Die Bürgergesellschaft und die politische Kultur im neuen Polen*, [w:] *Das neue Polen in Europa*, (red.) F. Merli, G. Wagner, Studien-Verlag, Innsbruck–Wien–Bozen 2006.
- Zakrzewska J., *Spór o konstytucję*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.
- Ziltener P., *The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations – and the reality*, „Review of International Political Economy” 2004, Vol. 11, nr 5.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza wybranych cech polskiej kultury politycznej oraz wpływu procesów europeizacji na kształtowanie demokracji. Kultura polityczna istniejąca w Polsce nie jest wyłącznie produktem ostatnich lat, a więc nie kształtuje się dopiero od momentu wprowadzenia instytucji demokratycznych po roku 1989. W znacznie większym stopniu, niż to powszechnie się zakłada, jest pozostałością wcześniejszych doświadczeń historycznych. W niniejszym artykule zamierzam przedstawić wzajemne oddziaływanie między lokalną kulturą polityczną (i tradycją administracyjną) a wpływem europeizacji, przez co bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej musi być traktowany mniej entuzjastycznie niż się powszechnie sądzi. W szczególności zamierzam przedstawić przykłady dotyczące trzech obszarów: (1) kształtowa-

nia wizji strategicznych działań; (2) kłopotów implementacyjnych w zakresie polityki europejskiej, (3) trudności podjęcia współdziałania sieciowego w UE. W tych obszarach pozytywny wpływ europeizacji jest blokowany przez zjawiska kulturowe związane z doświadczeniem braku suwerennej państwowości i traktowania państwa jako dobra wspólnego Polaków. Ponadto europeizacja wzmocniła określone poglądy i ugrupowania polityczne, co przyczyniło się do kształtowania polskiej sceny politycznej.

SUMMARY

The article is aimed at analyzing some selected features of Polish political culture and the impact of Europeanization processes on the development of democracy. Polish political culture is not exclusively a product of recent years, thus it has not been developed since the introduction of democratic institutions after 1989. It is an outcome of the former historical experiences to a greater extent than it is commonly assumed. In the present article, I am going to present mutual influence of local political culture (and administrative tradition) and Europeanization due to which the Polish membership in the European Union balance must be treated in a less enthusiastic way than it is commonly believed. I am especially going to present examples referring to three areas: 1) the development of a vision of strategic actions; 2) implementation difficulties within the European policy; 3) difficulties in undertaking network co-operation in the European Union. In those areas, the positive influence of Europeanization is blocked by cultural phenomena connected with the experience of a lack of a sovereign state and the treatment of a state as a common good of all the Poles. Moreover, Europeanization strengthened particular ideas and political organizations which contributed to the development of the Polish political arena.