

Rola administracji publicznej w procesie integracji europejskiej

Tomasz Grzegorz Grosse (Instytut Spraw Publicznych)

PAŃSTWO NARODOWE, A WIĘC RÓWNIEŻ związana z nim administracja jest w trakcie silnych zmian dotychczasowego zakresu i form działania. W przypadku Polski nakładają się przynajmniej trzy grupy czynników, wpływające na te zmiany.

Po pierwsze, jest to transformacja systemowa, która stawia przed politykami i urzędnikami poważne zadania związane z modernizacją państwa, gospodarki, a także zmianą zasad oddziaływania przez struktury państwa na życie społeczne i gospodarcze. Przejście do systemu gospodarki rynkowej ogranicza tradycyjne funkcje państwa socjalistycznego. Wprowadzenie demokracji wymusza z kolei wprowadzenie nieznanych wcześniej standardów otwartości działań administracji przed opinią publiczną, zmianę sposobu podporządkowania urzędników działaczom partyjnym, profesjonalizację korpusu urzędniczego itp.

Transformacja gospodarcza w naszej części Europy sprzyja prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, ale nie przekreśla roli instytucji państwowych w sferze regulacyjnej i interwencyjnej. Co więcej, stawia bardzo poważne wyzwania dotyczące budowania najbardziej odpowiadających interesom narodowym instytucji rynkowych, wspierania procesów modernizacyjnych oraz identyfikowania strategicznych kierunków działania państwa. Istnieje również potrzeba przeciwdziałania przez aparat państwowy sytuacjom kryzysowym, kiedy niezbędna jest systemowa korekta procesów transformacyjnych. W rezultacie stawia to przed administracją publiczną zupełnie nowe i wymagające zadania.

W wielu sferach państwo nie tylko nie powinno się wycofywać, ale musi zachować pozycję lidera przemian, a także dbać o sterowność i bezpieczeństwo procesów modernizacyjnych.

Po drugie, zmianę dotychczasowego sposobu działania administracji publicznej wymuszają procesy związane z integracją europejską. Są one związane przede wszystkim z procesem dostosowawczym do struktur europejskich, a także przygotowaniem się do efektywnej absorpcji funduszy Unii Europejskiej. Oznacza to w pierwszym rzędzie przejście dorobku prawnego, niekiedy również struktur instytucjonalnych, procedur działania a nawet niektórych polityk Unii Europejskiej. Jest to także związane z przyjęciem specyficznej kultury organizacyjnej, którą cechuje transparentność procedur, większe uspołecznienie podejmowania decyzji, decentralizacja niektórych struktur organizacyjnych, profesjonalizacja korpusu urzędniczego, większa dbałość o rzetelne wykorzystywanie funduszy publicznych itp. W ramach tych procesów następuje również istotne ograniczenie niektórych kompetencji administracji krajowej, zwłaszcza szczebla centralnego. Jest to związane z jednej strony z ograniczeniem do tej pory suwerennych kompetencji państwa narodowego poprzez delegowanie ich na szczebel unijny. Z drugiej strony, proces decyzyjny i część kompetencji na szczeblu krajowym jest przynajmniej częściowo zdecentralizowana lub uspołeczniiona.

Jednocześnie integracja z Unią Europejską stawia przed polską administracją poważne wyzwania związane z umiejętnością identyfikowania interesów narodowych i określania strategicznych kierunków działania w poszczególnych sferach polityki publicznej. Także przed państwami nie należącymi do Unii Europejskiej stoją podobne wyzwania. Niemniej przynależność do struktur europejskich zdaje się wyodrębniać niektóre problemy strategiczne i stawia większe wymagania wobec umiejętności wyodrębniania interesu narodowego. Wreszcie, kolośalnym wyzwaniem dla administracji państwowej jest umiejętne realizowanie krajowych strategii na forum europejskim, poprzez wpływanie na kierunek działania polityk unijnych i kształtowanie procesu regulacyjnego Unii Europejskiej.

Po trzecie, na funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce wpływają procesy globalizowania się gospodarki. Jak się wydaje, w tej dziedzinie zmiany dotyczące roli państwa są najbardziej wielowątkowe i niejednoznaczne. Z jednej strony niewątpliwie globalizacja gospodarki, razem z popularnością doktryny neoliberalnej w ekonomii, wpłynęła na zwiększenie otwartości międzynarodowej wymiany gospodarczej, a tym samym wpłynęła na samoograniczenie się władz politycznych wielu państw. Chęć przyciągnięcia inwestorów wpływa na przykład na zmniejszanie opodatkowania i usuwanie barier prawnych oraz celnych. Wiąże się to z ograniczeniem instrumentów makroekonomicznych będących w dyspozycji państwa, a także wpływów budżetowych. Zmniejsza to z kolei zakres możliwości dotychczasowej interwencji państwa w sferze społecznej.



Jednocześnie niektóre państwa stosują różnorodne formy interwencjonizmu państwowego dla pobudzenia rozwoju gospodarczego, zwiększenia eksportu albo podwyższenia konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw. Przykładem tego typu interwencjonizmu jest wspieranie procesu liberalizacji wymiany gospodarczej na świecie, zwłaszcza w stosunku do krajów, których produkty są mniej konkurencyjne. Taki sposób działania niektórych państw zyskał w literaturze miano pragmatycznej liberalizacji.¹ Często bywa tak, że protekcjonizm stosuje się do ochrony własnych rynków, natomiast zwalcza kiedy podmioty gospodarcze (zwłaszcza z udziałem kapitału krajowego) chcą wejść na obce rynki. Jest to częsta polityka nie tylko tzw. „tygrysów azjatyckich”, ale również Stanów Zjednoczonych Ameryki i krajów Unii Europejskiej. Przykładem opisywanych zjawisk jest niedawna decyzja władz amerykańskich wprowadzenia dodatkowej ochrony celnej dla produkcji stalowej i przemysłu drzewnego. W przypadku krajów UE klasycznym przykładem protekcjonizmu jest polityka ochronna stosowana na rynku rolnym.

Wbrew obiegowym opiniom globalizacja nie sprzyja w sposób jednoznaczny procesowi deregulacji prawa krajowego. Wprawdzie w jednych sferach następuje w istocie usunięcie ograniczeń dla działalności wolnorynkowej, ale kiedy indziej państwa uznają za celowe zaostrzyć kontrolę lub wprowadzić ograniczenia tej działalności. W niektórych przypadkach – jak to ma miejsce w Unii Europejskiej – regulują funkcjonowanie określonych segmentów rynku pod wpływem norm ponadnarodowych. Klasycznym przykładem mogą być przepisy ekologiczne lub przepisy związane z bezpieczeństwem pracy stosowane w prawie europejskim. Nierzadko ograniczają one dużo bardziej liberalne prawodawstwo gospodarcze w krajach członkowskich.

Niniejszy artykuł podejmuje tematykę zmian form i zakresu działania polskiej administracji. Zamierzam skupić się głównie na aspekcie wyzwań stojących przed naszą administracją w perspektywie integracji europejskiej. Jednocześnie punktem wyjścia dla moich rozważań będą dylematy związane z reformą administracji publicznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Najpierw jednak zamierzam przybliżyć najważniejsze procesy, w które uwikłane jest państwo narodowe i jego administracja w ramach integracji europejskiej.

Państwa narodowe a instytucje unijne w procesie integracji europejskiej

Jednym z podstawowych wątków debaty o Unii Europejskiej jest próba zdefiniowania zakresu wpływów państw narodowych w stosunku do innych podmiotów, przede wszystkim instytucji unijnych. Stanowiska w tej dyspacie są bardzo zróżnicowane: od koncepcji wskazujących na podstawowe znaczenie relacji międzyrządowych, do postawy wspólnotowej, a nawet federalistycznej.

Według neofunkcjonalistów pogłębiająca się współpraca ekonomiczna na starym kontynencie wywierała coraz większą presję na dalszą integrację o charakte-

rze politycznym i wzmacnianie instytucji z poziomu europejskiego. Instytucjami, które według szkoły neofunkcjonalnej w szczególności sposób oddziałują na tworzenie wspólnoty ponadnarodowej w Europie, są Komisja Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Dzięki najlepszemu dostępowi do informacji, a także prawu do inicjatywy ustawodawczej i obowiązki implementowania prawa i polityk europejskich – Komisja Europejska w znaczącym stopniu wpływa na proces podejmowania decyzji politycznych w Europie.² Według Patricka Le Gales'a w kwestiach spornych z administracjami państw członkowskich Komisja wykazuje większą niż one skuteczność działania, zwłaszcza w perspektywie długofalowej³. Zręcznie interpretuje prawo europejskie, potrafi wykorzystać wsparcie ze strony grup lobbystycznych, rozgrywa różnice zdań pomiędzy rządami narodowymi, umiejętnie korzysta z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Potrafi działać niczym wytrawny gracz polityczny, wykorzystując zarówno formalne jak i nieformalne reguły gry.⁴ Osłabia na przykład swoje działania wobec danego kraju w trakcie odbywających się tam wyborów powszechnych, kiedy spór z instytucjami europejskimi mógłby prowadzić do zwycięstwa ugrupowań eurosceptycznych, - wzmagając nacisk na osiągnięcie korzystnej dla siebie interpretacji spornej kwestii po wyborach.

Z kolei według Paula Piersona,⁵ państwa członkowskie mają kluczowy wpływ na podejmowane decyzje w Unii Europejskiej tylko na wstępnym etapie kształtowania procedur i instytucji europejskich. Jest to spowodowane przede wszystkim tym, że w trakcie inicjowania nowych działań unijnych rządy europejskie zawsze pozostawiają luki w systemie, wynikające z niemożności przewidzenia wszelkich konsekwencji przyjmowanego prawa. Wykorzystują to instytucje europejskie, na przykład Komisja Europejska, które dążą - zgodnie z określeniem Giandomenico Majone - do maksymalizowania własnej pozycji instytucjonalnej. Luki w systemie starają się również wykorzystać różne grupy interesów, przedsiębiorstwa i pojedynczy mieszkańcy Europy.

Zdaniem Piersona, państwa członkowskie mają stosunkowo krótki horyzont przewidywania swoich decyzji, ograniczony najczęściej interesami wyborczymi i kadencją rządów sprawujących władzę. W dłuższej perspektywie mogą się więc zmieniać interesy poszczególnych państw, podczas gdy instytucje europejskie zostały zaprojektowane podług innych oczekiwań i dużo bardziej konsekwentnie bronią swoich racji. Ponadto, nieustannie ewoluują, przy czym kierunek ich rozwoju nie jest wytyczony jedynie w momencie powstania tych instytucji. Duży wpływ mają na to inni aktorzy sceny europejskiej, na przykład Komisja Europejska.

Jedną z podstawowych przyczyn, dla których Komisja wpływa na rozwój instytucji unijnych, jest stosunkowo duża trudność zmiany reguł systemowych przez państwa członkowskie. Jest im dużo łatwiej zainicjować proces, aniżeli go reformować. Według Piersona wiąże się to przede wszystkim z tym, że raz uruchomiony proces instytucjonalny na poziomie europejskim lepiej uwidacznia sprzeczności interesów. Są one bowiem w praktycznym działaniu znacznie bardziej wy-

raziste aniżeli w negocjacjach dyplomatycznych. Wynika to głównie z powszechnej dostępnej wiedzy na temat skutków dokonanych wyborów instytucjonalnych. Ponadto, pojawienie się nowych instytucji automatycznie pociąga za sobą powstanie nowych grup interesów. W rezultacie ewentualna zmiana polityki rządów narodowych wiąże się z koniecznością przełamywania tych interesów. Jest to tym trudniejsze, że niejednokrotnie uzyskały już one formalną podstawę działania, prawo wyrażania swoich racji i umiejętność funkcjonowania w środowisku instytucji unijnych. Dlatego państwa są niekiedy zmuszone dostosować się do reguł europejskich, gdyż niemal niemożliwe jest przeformułowanie całego systemu. Wbrew sobie muszą więc korygować własne polityki wewnętrzne i akceptować kompromisowe rozwiązania wynikające z porządku europejskiego. Dzięki tej właśnie sile sprawczej instytucje unijne tworzą coraz bardziej spójny system, który wykracza daleko poza mechanizmy współpracy międzyrządowej.

Według Gary'ego Marksa, Liesbet Hooghe oraz Kermita Blanka⁶ w procesie integracji europejskiej państwa narodowe stopniowo tracą suwerenne kompetencje na rzecz współdecydowania nie tylko z innymi państwami, ale również z różnymi instytucjami o charakterze ponadnarodowym i samorządowym. Państwa przekazują swoje uprawnienia innym podmiotom i jedynie współdecydują w sprawach dotąd zastrzeżonych wyłącznie do ich kompetencji. Co więcej, przestają mieć zdolność kontrolowania procesu decyzyjnego, a nawet przestają odgrywać rolę pośrednika w kontaktach pomiędzy instytucjami unijnymi a władzami lub organizacjami z obszaru danego kraju członkowskiego. W ten sposób tracą monopol na reprezentowanie interesów narodowych na forum polityki europejskiej. W coraz większym stopniu przestają również kontrolować działania podejmowane na ich terytorium i jedynie współdecydują o normach prawnych obowiązujących na własnym obszarze.

Nurtem teoretycznym podkreślającym znaczenie rządów narodowych w procesach integracji europejskiej jest *liberalny intergovernmentalizm*, którego przedstawicielem jest Andrew Moravcsik.⁷ Analizuje on najbardziej przełomowe decyzje członków wspólnoty, poczynając od traktatów rzymskich, aż do traktatu z Maastricht i ustanowienia Unii Europejskiej. Były to pragmatyczne decyzje polityczne podejmowane przez rządy zainteresowanych państw. Integracja europejska wynikała więc z gry interesów państw członkowskich. Zależała z jednej strony od postawy elit politycznych, a więc umiejętności identyfikowania i reprezentowania interesów narodowych. Z drugiej zaś wynikała z faktycznej pozycji negocjacyjnej danego państwa, co wiązało się z jego siłą ekonomiczną i polityczną na arenie międzynarodowej, zwłaszcza europejskiej. W praktyce decydujące znaczenie miały takie czynniki, jak wysokość składki do budżetu unijnego, siła głosów, liczba reprezentantów w instytucjach europejskich itd.

Wspomniana gra interesów nie była więc prowadzona między równorzędnymi partnerami międzynarodowymi, lecz wynikała z asymetrycznej współzależności (*asymmetrical interdependence*) poszczególnych państw. Oznacza to, że współpraca na starym kontynencie dążyła do osiągnięcia kompromisu wszyst-

kich zainteresowanych stron i przeciwdziałania decyzjom podejmowanym jednostronnie, uwzględniając jednak nierównomierną siłę negocjacyjną poszczególnych podmiotów. Asymetryczna współzależność prowadziła więc do tego, że najbardziej wpływowe rządy narodowe, które były zainteresowane przeforsowaniem określonego ustalenia traktatowego, były skłonne do ustępstw w sprawach mniej istotnych lub słabo związanych z przedmiotem negocjacji. Tego typu ustępstwa pozwalały im osiągać korzyści w najważniejszych obszarach współpracy. Ustępstwa zapobiegały wetowaniu porozumienia przez mniej zainteresowanych (lub poszkodowanych) partnerów, ale były prowadzone jedynie do pewnego momentu, mianowicie takiego, który nie zagrażał zasadniczym celom porozumienia albo którego koszty nie przewyższały ewentualnych korzyści negocjowanego kompromisu.

Koncepcję integracji regionalnej opierającą się na asymetrycznej współzależności przedstawił także Lloyd Gruber.⁸ Zachodzi ona, w jego opinii, najczęściej pod dyktando najsilniejszych państw i jest korzystna głównie z punktu widzenia ich interesów. Kraje tworzące instytucje i reguły gry współpracy regionalnej zyskują przy tym ogromną przewagę nad innymi podmiotami, zwłaszcza tymi, które początkowo nie uczestniczą w porozumieniu. Jednak, jak podkreśla Gruber, nieprzyłączenie się do systemu współpracy regionalnej może rodzić znacznie większe problemy.

Dobłą ilustracją tej tezy jest stanowisko Włoch. Politycy włoscy obawiali się, że ich kraj spadnie do gorszej kategorii krajów europejskich. Dlatego – mimo iż mechanizm europejskiego systemu monetarnego był korzystny przede wszystkim dla Niemiec i Francji postanowili się doń włączyć. Inaczej Włochy mogłyby stracić zainteresowanie inwestorów międzynarodowych, co groziłoby masowym odpływem środków finansowych z tego rynku. Politycy włoscy obawiali się też politycznych następstw pozostawania poza systemem (trwałego podziału Unii Europejskiej na państwa lepsze i gorsze) oraz nadmiernej emancypacji Niemiec. Doskonale wiedzieli bowiem o korzyściach, jakie ten kraj mógł odnieść w wyniku wprowadzenia europejskiego systemu monetarnego. Włosi woleli więc przystąpić do systemu i uczestniczyć w wypracowywaniu jego decyzji, by w ten sposób pośrednio kontrolować zachowanie Niemiec i silniej związać ten kraj ze Wspólnotami Europejskimi.

Według Moravcsika podstawową regułą działania charakterystyczną dla dotychczasowego procesu integracji starego kontynentu było wspieranie przez określone państwa liberalizacji lub deregulacji w sferach, w których gospodarka narodowa danego kraju była najbardziej konkurencyjna i mogła odnieść zdecydowane korzyści z powiększenia rynku. Moravcsik dowodzi również, że państwa uważnie kalkulują opłacalność delegowania swoich kompetencji na poziom europejski. Pogłębiająca się integracja europejska nie jest więc przypadkowa, lecz zamierzona i najczęściej zgodna z interesem narodowym poszczególnych państw. Przewidują one zarówno pozytywne, jak również nega-



tywne konsekwencje swoich decyzji. Są skłonne oddać część swoich suwerennych uprawnień, o ile ich narodowe interesy będą współgrały z politykami wspólnotowymi. Jednocześnie Moravcsik wskazuje liczne przykłady wprowadzania przez rządy instrumentów kontrolnych nad instytucjami europejskimi, jak na przykład system komitetów zarządzających, regulacyjnych i doradczych sprawujących nadzór nad działaniami Komisji (*comitology*).

Także George Tsebelis i Geoffrey Garrett⁹ udowadniają, iż to właśnie państwa narodowe odgrywają w Unii Europejskiej zasadniczą rolę polityczną. Przewidują one konsekwencje podejmowanych decyzji instytucjonalnych, prawnych i finansowych. Kształtują ramy działania instytucji szczebla unijnego i starają się przewidzieć sposób, w jaki będą one wypełniały swój mandat. Delegują do nich swoich przedstawicieli i skrupulatnie monitorują ich działalność. Dlatego też zależności między państwami a instytucjami unijnymi w dużym stopniu pokrywają się z założeniami teorii *principal-agent*, zgodnie z którą rządy przekazują część swoich uprawnień instytucjom unijnym.

Państwa mają także istotny wpływ na ważne decyzje polityczne i prawne. W sytuacji, gdy inne podmioty (na przykład Trybunał) interpretują prawo niezgodnie z intencjami państw członkowskich, Rada zawsze może je zmienić na bardziej odpowiadające ich interesom. Ponadto, według obu autorów, Trybunał rzadko występuje w kwestiach, które naruszają szczególnie wrażliwe interesy państw członkowskich. Autorzy uznają także, iż zakres realnej władzy Komisji znacząco się zmniejszył po przyjęciu traktatu amsterdamskiego.

Relacje instytucji unijnych wobec rządów państw członkowskich w podobny sposób interpretuje wielu autorów. Również dla Marka Pollacka stosunki panujące między tymi podmiotami najlepiej wyjaśnia teoria *principal-agent*. Wprawdzie Komisja Europejska, Parlament Europejski i Europejski Trybunał Sprawiedliwości są znaczącymi aktorami procesu integracji europejskiej, ale zdaniem autora pełnią jedynie rolę w przedstawieniu napisanym i okresowo zmienianym przez rządy państw członkowskich. Przyczyną delegowania uprawnień z poziomu administracji rządowej na europejski jest chęć zapewnienia wiarygodności procesom integracyjnym i przestrzegania zasad współpracy europejskiej, zwłaszcza przez podmioty gospodarcze.¹⁰

Administracja państw członkowskich w dobie integracji europejskiej

Unia Europejska jest strukturą hybrydalną. Łączy w sobie zarówno elementy tradycyjnej współpracy międzyrządowej jak również coraz silniejsze elementy integracji ponadnarodowej. Bez względu na to, w jaki sposób zdefiniujemy Unię Europejską ogromną rolę w jej działaniach pełnią struktury biurokratyczne oraz regulacyjny sposób pogłębiania integracji ekonomicznej i politycznej. Dlatego właśnie tak ogromne znaczenie zyskują profesjonalni urzędnicy za-

trudnieni zarówno przez instytucje europejskie, zwłaszcza Komisję Europejską, jak również zaplecze administracyjne poszczególnych państw członkowskich.

Analizując rolę administracji publicznej w krajach członkowskich UE, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

A) Szczególna rola administracji polega na tym, że staje się ona w warunkach Unii Europejskiej wyrazicielem i reprezentantem narodowej suwerenności. Jest to związane przede wszystkim z procesem dzielenia się suwerennością narodową przez państwa członkowskie z innymi podmiotami sceny europejskiej, w tym również innymi podmiotami państwowymi.¹¹ Ponadto, o specyficznej roli administracji decyduje deficyt legitymacji politycznej charakterystyczny dla struktur unijnych, które w niewystarczającym stopniu posiadają mandat demokratycznych wyborów. Dodatkowo w sytuacji znaczącego skomplikowania procedur negocjacyjnych i zarządzających maleje faktyczne znaczenie reprezentacji politycznej, a coraz większą rolę pełnią urzędnicy i eksperci. Dodatkowym czynnikiem jest zmienność i niejednoznaczność linii podziału między kompetencjami i zakresem władzy politycznej między krajami członkowskimi i instytucjami europejskimi. Są to warunki sprzyjające umacnianiu się wpływów profesjonalnych urzędników, którzy swobodnie poruszają się w meandrach procedur i prawa europejskiego.

B) Prawo i polityki unijne wpływają na sposób działania, a także w ograniczonym stopniu na struktury organizacyjne administracji państw członkowskich. Na uwagę zasługuje zwłaszcza zobowiązanie administracji krajów członkowskich do implementowania polityk europejskich i wprowadzania norm prawa europejskiego do rodzimego systemu legislacyjnego. Jednocześnie brakuje mechanizmów harmonizacyjnych dotyczących kształtu struktur administracyjnych odpowiedzialnych za implementowanie poszczególnych polityk. W praktyce państwa mają więc stosunkowo dużą swobodę w kształtowaniu odpowiednich instytucji administracyjnych.¹² Pod wpływem polityk unijnych administracja państwowa jest również zmuszona do korekty niektórych działań realizowanych w ramach polityk krajowych. Dokonuje również zmiany celów i wartości merytorycznej tych polityk. Kraje członkowskie są ponadto zmuszone rozbudować swoje służby dyplomatyczne i krajowe, aby uczestniczyć w procesach politycznych i biurokratycznych na forum europejskim. Jest to szczególnie widoczne w przypadku nowych krajów członkowskich.

C) Administracje państw członkowskich uczestniczą w poważnym stopniu w procesach tworzenia polityk oraz prawa wspólnotowego i w znaczącym stopniu mogą wpływać na efekty funkcjonowania Unii Europejskiej. Urzędnicy krajowi są obecni na każdym etapie prac unijnych instytucji i we wszystkich obszarach ich aktywności.¹³ Zaplecze administracyjne państw członkowskich wpływa na kierunek prac instytucji międzyrządowych Unii Europejskiej, zwłaszcza Rady UE oraz komitetów ministerialnych przygotowujących pracę Rady (m.in. komitety stałych przed-

stawicieli COREPER i ECOFIN). Przedstawiciele narodowych biurokracji wpływają również na decyzje rozlicznych komitetów doradczych, zarządzających oraz regulacyjnych, które w ogromnym stopniu wpływają na wyniki i kontrolują codzienną pracę Komisji Europejskiej.¹⁴

Również w pracach samej Komisji Europejskiej uczestniczą urzędnicy wywodzący się z administracji narodowej, którzy są niekiedy rzecznikami interesów poszczególnych państw członkowskich na tym forum. Istnieje od wielu lat niepisana reguła przyznająca parytety w obsadzaniu wyższych stanowisk w Komisji dla reprezentantów określonych nacji. Na przykład Francuzi zajmują się sprawami rozwoju regionalnego oraz rolnictwa, Brytyjczycy odpowiadają za politykę konkurencyjności i rynku wewnętrznego, Hiszpanie zajmują się relacjami z Ameryką Łacińską itp.¹⁵ Dyplomaci i przedstawiciele administracji państw członkowskich są również jednymi z najbardziej aktywnych lobbystów wpływających na pracę poszczególnych dyrekcji Komisji Europejskiej. Tworzą oni nieformalne siatki współdziałających ze sobą grup interesów, w których często uczestniczą wywodzący się z danego kraju deputowani do Parlamentu Europejskiego.

Istnieją przynajmniej dwa sposoby rozumienia jakości administracji publicznej w krajach Unii Europejskiej. Pierwszy – najprostszy – odnosi się do podstawowych zdolności funkcjonowania w zjednoczonej Europie. Jest związany z umiejętnością przejęcia dorobku prawnego i instytucjonalnego UE oraz efektywną absorpcją funduszy europejski. Wymaga podstawowych umiejętności od kadr administracyjnych, przede wszystkim znajomości języków, prawa i procedur UE. Drugi sposób rozumienia jakości administracyjnej jest znacznie bardziej wymagający. Nie ogranicza się jedynie do absorpcji rozwiązań europejskich, ale jest związany z umiejętnością wpływania na kierunek zmian wewnętrznych w Unii, kształtowania jej polityki i regulowania prawa zgodnie z interesami narodowymi. Dla uzyskania tego typu sprawności niezbędne są umiejętności określania strategicznych interesów narodowych i ich sprawnego wyrażania na forum europejskim.

Zakres wpływu administracji narodowej na funkcjonowanie poszczególnych instytucji unijnych zależy w praktyce w ogromnym stopniu od kompetencji i profesjonalizmu działania tej administracji. Słabe administracje, o ograniczonym potencjale kadrowym, słabości koordynacyjnej lub niewielkim zapleczu eksperckim stają się raczej biernym obserwatorem procesów politycznych, aniżeli aktywnym ich uczestnikiem i inspiratorem. W rezultacie w niewystarczającym stopniu wykorzystują swoją obecność w strukturach unijnych. Zamiast tego mogą być przedmiotem manipulacji ze strony urzędników Komisji Europejskiej lub przedstawicieli innych krajów członkowskich.

Należy pamiętać, że szereg praktycznych skutków działalności Unii Europejskiej wynika nie tylko z wzajemnego współdziałania i współzależności, ale również rywalizacji między poszczególnymi krajami. O jej wyniku w coraz większym stopniu decyduje nie tylko siła gospodarcza i polityczna danego kraju, ale

również jakość narodowej administracji. Elementem konkurencji międzynarodowej w Unii Europejskiej są więc nie tylko podmioty rynkowe, ale również podmioty publiczne – państwa, regiony i władze samorządowe krajów członkowskich. Dlatego właśnie specjalne znaczenie w tych warunkach uzyskuje jakość i sprawność funkcjonowania administracji publicznej.

D) Administracje publiczne krajów europejskich coraz częściej uczestniczą w procesach delegowania lub prywatyzowania swoich dotychczasowych zadań i kompetencji. Jest to proces wielowątkowy. Po pierwsze, zachodzi na poziomie europejskim. Kraje członkowskie delegują coraz więcej suwerennych kompetencji do instytucji unijnych. Ponadto, niektóre instytucje traktatowe, w tym przede wszystkim Komisja Europejska, delegują część uprawnień wyspecjalizowanym (ale pozatraktatowym) agencjom unijnym. Są to instytucje, które ułatwiają i monitorują funkcjonowanie Wspólnego Rynku, posiadając niekiedy znaczące kompetencje regulacyjne. Inne agencje posiadają specyficzne funkcje wykonawcze (np. wykonują tłumaczenia). Obok nich występują agencje nie posiadające kompetencji regulacyjnych, które jedynie zbierają informacje lub promują dialog społeczny w Europie.¹⁶

Po drugie, zmiany funkcjonowania administracji w omawianym wymiarze zachodzą również na poziomie krajowym. Niektóre kompetencje administracji rządowej są delegowane do wyspecjalizowanych agencji. Inne są oddawane do realizowania poprzez przedsiębiorstwa wolnorynkowe. Procesy rozpraszania lub delegowania władzy administracyjnej są często związane z nieskoordynowanym i spontanicznym rozrastaniem się biurokracji. Może to wynikać z pojawienia się nowych zadań albo ustanowienia nowej ekipy politycznej w rządzie. Politycy mają bowiem skłonność do powoływania nowych struktur organizacyjnych w celu dysponowania bardziej zaufaną kadrą urzędniczą lub budowania zaplecza administracyjnego dla własnej klienteli politycznej.

Trzeba jednocześnie stwierdzić, że szereg wspomnianych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej wynikało z niezwyklej popularności w ostatnim czasie haseł związanych z nowym kierunkiem zarządzania sektorem publicznym (*New Public Management*). Głównym celem tych zmian było najczęściej usprawnienie funkcjonowania sektora publicznego. Niekiedy skrywanym celem reformy administracyjnej była chęć ograniczenia deficytu budżetu państwa i przerzucenia ciężarów związanych z rozwiązywaniem niektórych problemów społecznych na wolny rynek. Właśnie dlatego efekty reform administracyjnych są rozczarowujące. Jak twierdzi nestor nauk administracyjnych Guy Peters, tendencja do podporządkowania jakości wykonywania usług publicznych jedynie rynkowej efektywności i oszczędności budżetowej doprowadziła do kryzysu znaczenia interesu publicznego i zaniku traktowania misji administracji w kategoriach służby publicznej.¹⁷

Delegowanie niektórych zadań administracyjnych do pozarządowych agencji było również związane z chęcią ograniczenia bezpośredniego wpływu politycznego na wykonywanie niektórych zadań. Zdaniem niektórych specjalistów



pewne zdania publiczne wymagają nie tylko wyspecjalizowanych umiejętności urzędników, ale również powinny być niezależnione od negatywnego wpływu związanego z cyklem wyborczym. Wymagają one realizowania długofalowych polityk opierających się na wiarygodnych i niezmiennych przesłankach.¹⁸

Klasycznym przykładem takiego rozumowania jest przekazanie kompetencji związanych z polityką pieniężną do instytucji eksperckich związanych z bankiem centralnym. Mają one na celu prowadzić politykę przede wszystkim w odniesieniu do powierzonego merytorycznego celu działania, a nie uwarunkowań bieżącej polityki rządu. W ten sposób zapewnia się nie tylko większą stabilność krótkoterminowej sytuacji gospodarczej w kraju, ale przede wszystkim zaufanie inwestorów i międzynarodowych instytucji finansowych do polityki pieniężnej prowadzonej w danym kraju.

Zazwyczaj delegowanie kompetencji przez administrację rządową do agencji wpływa na większy poziom profesjonalizmu wykonywanych zadań. Decyzje dotąd podejmowane w dużym stopniu przez polityków są przesuwane w gestie technokratów i ekspertów. W krótkiej perspektywie czasowej są to zazwyczaj dużo bardziej efektywne i oszczędne struktury działania. Możliwe są jednak różne sytuacje prowadzące do patologii działania pozarządowych agencji. Po pierwsze, obok czynników merytorycznych związanych z wypełnianiem powierzonych zadań na pracy agencji wraz z upływem czasu odbijają się coraz silniej partykularne interesy biurokracji związanej z tą agencją. Mogą one niekiedy stać w sprzeczności z jej podstawową misją działania. Niejednokrotnie, zamiast dążyć do optymalizacji i oszczędności kosztów agencje skupiają swoje wysiłki na uzasadnianiu potrzeby poniesienia dodatkowych kosztów własnego działania. Jest to również przykład iluzorycznych korzyści jakie w niektórych sytuacjach wynikają z delegowania władzy.

Po drugie, istnieje możliwość przejścia agencji przez lobby związane z określonymi interesami gospodarczymi lub wybranym ugrupowaniem politycznym. Czasami na pracę omawianych instytucji wpływają grupy eksperckie lansujące nieodpowiedzialne propozycje rozwiązań merytorycznych. We wszystkich tych sytuacjach działania agencji mogą być podporządkowane wąskim interesom grupowym lub ekonomicznym, stojącym w sprzeczności z misją, dla której powołano daną agencję. W dłuższej perspektywie czasowej może to prowadzić do bardzo niekorzystnych zmian społecznych lub gospodarczych, zwłaszcza w sytuacji, kiedy agencja ma również ważne kompetencje regulacyjne. Ponadto, problem delegowania kompetencji przez ministerstwa rodzi poważne problemy dotyczące właściwej koordynacji prac rządowych. Niekiedy agencje przestają być sprawnym instrumentem władzy politycznej, co osłabia możliwości skutecznego prowadzenia polityki rządu. W skrajnych sytuacjach ministrowie są pozbawieni faktycznych instrumentów władzy, które zostały delegowane do autonomicznych agencji.

Dlatego też zasadniczym problemem związanym z delegowaniem zadań poza administrację rządową jest kwestia odpowiedniej kontroli wykonywania tych zadań i zachowania przez władzę polityczną możliwości interwencji w razie wykrycia nie-

prawidłowości lub kryzysowej sytuacji społecznej. Niekiedy koszty wprowadzenia skutecznego monitoringu wspomnianych zadań przez rząd są bardzo wysokie.

Warto również zauważyć, że agencje często wprowadzają różne formy konsultacji społecznych, które mają zrównoważyć brak ich odpowiedniej legitymizacji działań, a także osłabić możliwość przywrócenia odpowiedniej kontroli politycznej ze strony demokratycznie wyłonionych elit. Niekiedy agencje wykorzystują proces konsultacji społecznej do manipulowania opinią publiczną i faktycznego faworyzowania wybranych ugrupowań lub interesów.

E) Administracje państwowe krajów członkowskich coraz częściej dokonują również reform decentralizacyjnych. Pośrednio wynika to z oddziaływania Unii Europejskiej, zwłaszcza europejskiej polityki regionalnej. Wprawdzie Komisja Europejska formalnie nie wymaga od krajów członkowskich zdecentralizowanych struktur administracyjnych, ale w sposób nieformalny wpływa na tego typu kierunek reform. Jest to przede wszystkim związane z zasadami funkcjonowania europejskiej polityki regionalnej. Wśród nich znajduje się m.in. idea rozwijania partnerstwa społecznego i terytorialnego, a także zasada subsydiarności, czyli pozostawiania maksymalnych kompetencji w gestii samorządów terytorialnych i obywateli oraz zachowania jedynie pomocniczej funkcji państwa.¹⁹

Głównym celem omawianych reform decentralizacyjnych było najczęściej zwiększenie uczestnictwa obywatelskiego w decyzjach administracyjnych, jak również usprawnienie lub wprowadzenie bardziej efektywnego zarządzania zadaniami publicznymi. Niekiedy skrywanym celem reformy administracyjnej była chęć ograniczenia deficytu budżetu państwa i przerwania ciężarów związanych z rozwiązywaniem niektórych problemów społecznych na samorządy terytorialne. Przyczyną trendu decentralizacyjnego jest również emancypacja społeczności terytorialnych, związana z tradycją historyczną, obecnością mniejszości etnicznych lub narodowych, albo narastającym partykularyzmem gospodarczym. Na przykład bogatsze regiony lub metropolie coraz częściej formułują żądania polityczne pozostawienia większej części lokalnych dochodów podatkowych w gestii władz samorządowych. Przykładem takiego zachowania są niektóre landy niemieckie, północne regiony włoskie, hiszpańska Katalonia itp.

Jest to przykład narastającej rywalizacji jednostek samorządowych – zarówno między sobą jak również z rządem centralnym o coraz szczuplejsze dochody budżetu państwa. Elementem tej rywalizacji są również fundusze europejskie. Z jednej strony samorządy uzyskują stosunkowo dużą swobodę w dysponowaniu tymi funduszami, a jednocześnie wykorzystują okazję do naciskania na rządy w sprawie większego zdecentralizowania finansów publicznych. Wraz z upływem czasu udział w polityce europejskiej staje się dla nich okazją do faktycznego zwiększenia kompetencji, zwłaszcza w stosunku do rządów narodowych.²⁰ Z drugiej strony, rządy centralne starają się wykorzystać napływ środków europejskich do zwiększenia swojej kontroli nad polityką inwestycyjną w



regionach, a także do ograniczania niektórych instrumentów działania władz samorządowych. Dlatego też wprowadzenie europejskiej polityki regionalnej przyczyniło się w wielu krajach do zwiększenia w pierwszym okresie jej funkcjonowania zakresu centralizacji administracji publicznej.²¹

Mobilizacja regionalna jest również spowodowana tendencjami światowymi. Coraz częściej wymagają one od władz lokalnych i regionalnych samodzielnej polityki nawiązującej do wyzwań i zagrożeń związanych z globalizacją. Przykładem mogą być niektóre metropolie, które wchodzą w układ wzajemnych powiązań występujących w światowej sieci największych miast i w coraz mniejszym stopniu są związane z krajowymi problemami lub interesami gospodarczymi.

Władze samorządowe podlegają podobnym procesom zmian administracyjnych co rządy centralne i ich zaplecze administracyjne. Wprowadzają nowe zasady zarządzania, delegują zadania do wyspecjalizowanych lub skomercjalizowanych jednostek, prywatyzują niektóre usługi lokalne, borykają się z ograniczeniami finansów publicznych itp. Siła wpływów niektórych podmiotów gospodarczych na danym terenie, rozproszenie władzy publicznej między różnymi instytucjami, w tym również agendami rządowymi, wreszcie wpływy polityczne Unii Europejskiej przyczyniają się do faktycznego osłabienia wielu władz samorządowych. W rezultacie poważnym zagrożeniem jest utrata podmiotowości politycznej przez te władze, jako najważniejszego reprezentanta i wyraziciela interesów lokalnej społeczności. Może to również w konsekwencji prowadzić do utraty zdolności strategicznego planowania rozwoju społecznego i ekonomicznego, jak również do zaniedbywania zadań o charakterze lokalnym. Dlatego dla wielu samorządów swoistą „ucieczką do przodu” wobec tych zagrożeń jest rozbudzanie partykularyzmów lokalnych i regionalnych oraz dążenie do większej samodzielności politycznej.

F) Cechą charakterystyczną administracji publicznej w krajach członkowskich UE jest strukturalne ograniczenie ich dotychczasowych możliwości działania. Wynika to z wielu wzajemnie ze sobą powiązanych przyczyn. Być może najważniejszą jest wpływ prawa europejskiego i instytucji unijnych, które pod wieloma względami przejmują lub ograniczają tradycyjne kompetencje państwa narodowego. Przykładem może być wprowadzenie Wspólnego Rynku. Ograniczeniem tradycyjnego władztwa państwowego w tej mierze jest zniesienie taryf celnych, co w poważny sposób zmniejsza wpływy budżetowe poszczególnych państw. Ze Wspólnym Rynkiem są również związane ograniczenia dla rządowej polityki przemysłowej oraz pomocy publicznej wobec przedsiębiorstw, a także konieczność liberalizowania wielu segmentów rynku, co może być niezgodne z wcześniejszą polityką gospodarczą rządu.

W przypadku krajów należących do unii walutowej państwa członkowskie zrezygnowały z istotnego atrybutu suwerenności, jakim jest narodowa waluta. Dodatkowo musiały wyrzec się istotnych kompetencji w sferze polityki pieniężnej i kursowej, co jest poważnym uszczupleniem ich prerogatyw w przy-

padku chęci wykorzystywania tych polityk dla celów stabilizowania produkcji i zatrudnienia. Ponieważ zdaniem większości specjalistów Unia Europejska nie jest jak dotąd optymalnym obszarem walutowym,²² dlatego jednolita polityka monetarna prowadzona na poziomie europejskim nieuchronnie musi wywoływać tzw. wstrząsy asymetryczne. Są one związane z okresami zakłóceń gospodarczych i prowadzą m.in. do spadku produkcji oraz wzrostu bezrobocia na mniej konkurencyjnych obszarach należących do unii walutowej. W ramach Unii Europejskiej nie ma odpowiednio rozwiniętych polityk redystrybucyjnych, które mogłyby skutecznie przeciwdziałać takim wstrząsom. Dodatkowo traktat z Maastricht wprowadza limity dla rozmiaru deficytu budżetu państwa (tzw. kryteria konwergencji). W ten sposób utrudnia możliwość korygowania kryzysowej sytuacji gospodarczej poprzez efekty popytowe wynikające ze zwiększonych wydatków rządowych.

Kolejnym utrudnieniem dla funkcjonowania administracji rządowej może być delegowanie kompetencji do agencji zarządzających lub regulacyjnych, bez odpowiedniej kontroli ze strony ministrów i parlamentu. Może to skutkować faktycznym pozbawieniem instrumentów działania i utratą kontroli politycznej w poszczególnych obszarach kompetencyjnych. Dodatkowym problem w tym względzie jest postępujące zmniejszenie realnego wpływu parlamentu na władzę wykonawczą, a zwłaszcza osłabienie jego funkcji kontrolnych nad administracją państwową i systemem finansów publicznych.²³

Innym ściśle z tym związanym ograniczeniem jest nadmierne rozproszenie władzy w obrębie rządu i słabość koordynacji polityki rządowej. W sytuacji ograniczonych możliwości sprawowania władzy przez ministrów, a także coraz bardziej napiętego budżetu państwa rodzi to kosztowną w skutkach rywalizację między ministrami. Przyczynia się do zaniku politycznej sterowności rządu nad priorytetowymi zadaniami gabinetu, a także do stopniowego zanikania zdolności do identyfikowania strategicznych wyzwań stojących przed krajem. Są to uwarunkowania, które osłabiają znaczenie przywództwa politycznego nad administracją, powodując tym samym jej wewnętrzne osłabienie.

Pozbawieni takiego przywództwa urzędnicy najchętniej unikają podejmowania istotnych decyzji, szczególnie kiedy są one związane z konfliktem interesów społecznych. Bez właściwego przywództwa politycznego ze strony demokratycznie wyłonionych elit urzędnicy są również podatni na rozmaite partykularne interesy, w tym przede wszystkim związane z własnym środowiskiem biurokratycznym. Bez odpowiedniego nadzoru i przywództwa politycznego administracja będzie nieuchronnie traciła swoje znaczenie z punktu widzenia realizowania interesów narodowych, stając się polem dla rozgrywki różnorodnych interesów branżowych, partyjnych lub ekonomicznych. Nawet wprowadzenie korpusu służby cywilnej nie chroni przed tymi problemami. Guy Peters zwraca uwagę, że wprowadzenie profesjonalnej służby cywilnej wprawdzie zaowocowało powstaniem systemów indywidualnej kariery za-



wodowej pracowników, ale niekoniecznie wiązało się z bardziej otwartym nastawieniem administracji na rozwiązywanie problemów społecznych.²⁴ Jeżeli służba cywilna ma prowadzić do faktycznego uniezależnienia urzędników od kontroli politycznej lub osłabienia możliwości realizowania programów przez zwycięskie ugrupowania polityczne, należy dążyć do zasadniczej reformy funkcjonowania tej służby.

Administracja rządowa krajów europejskich znajduje się również pod wpływem środowisk biznesu i międzynarodowego kapitału. W wielu przypadkach penetracja administracji ze strony biznesu odbywa się przy udziale lub za zgodą decydentów politycznych, często z najwyższych kręgów politycznych. Nie trzeba dodawać, że tego typu powiązania korupcyjne prowadzą do najbardziej destrukcyjnych zmian w obrębie administracji publicznej. W przypadku strukturalnej słabości administracji krajowej podlega ona również wpływom instytucji międzynarodowych, w tym również biurokracji europejskiej. Podmioty te wykorzystują np. niekompetencję urzędników i zamiast nich dokonują podstawowych wyborów merytorycznych w zakresie kompetencji pozostawionych nominalnie państwom członkowskim.

Słaba administracja rządowa nie powinna również przyjmować negocjacyjnego stylu podejmowania decyzji politycznych. W większości wypadków prowadzi to bowiem do podejmowania decyzji korzystnych jedynie z punktu widzenia związków lub innych dobrze zorganizowanych grup interesów. Niejednokrotnie odbywa się to kosztem niezbędnych zmian modernizacyjnych w określonym segmencie spraw publicznych. Z tych samych względów słaba administracja nie powinna również rozstrzygać o wynikach dużych przetargów rządowych lub umów prywatyzacyjnych.

Polska administracja w przeddzień członkostwa w Unii Europejskiej

Jest niezwykle prawdopodobne, że Polska – podobnie jak inne nowe kraje przyłączone do UE – będzie w pierwszym okresie członkostwa opóźniać tempo integracji europejskiej. Będzie to spowodowane wieloma czynnikami, przede wszystkim jednak tym, że są to kraje, które stosunkowo niedawno uzyskały podmiotowość polityczną. Będą więc niechętnie ją oddawały na rzecz struktur międzynarodowych. Jednocześnie sposób odnalezienia się tych krajów w Unii Europejskiej i skala ewentualnych korzyści z członkostwa wydaje się zależeć od trzech zasadniczych czynników. Przede wszystkim od jakości i sprawności administracji publicznej. Po drugie – od potencjału elit politycznych, zwłaszcza umiejętności odgrywania roli przywódczej dla aparatu administracyjnego. Wreszcie od wypracowania najlepszej strategii obecności danego kraju w Unii Europejskiej. Proponuję skrótową analizę wszystkich tych czynników z polskiej perspektywy.

A) Jakość administracyjna

Według Edwarda Page'a²⁵ istnieją trzy uwarunkowania wpływające na kształtowanie jakości administracji publicznej. Pierwsza grupa uwarunkowań jest zwią-

zana z krótkotrwałym i doraźnym wpływem interesów oraz konstelacji politycznych. Druga jest związana z długoletnią tradycją administracyjną. Są to utrwalone na przestrzeni dziesiątek lat wartości panujące w środowisku urzędniczym, a także cechy struktur instytucjonalnych administracji publicznej. Trzecią grupą uwarunkowań jest społeczne rozumienie roli administracji w życiu publicznym, a także stosunek do podstawowych zagadnień dotyczących sfery życia publicznego. Można do nich zaliczyć m.in. sposób postrzegania interesu publicznego, pojmowanie relacji między politykami i urzędnikami, stosunek do państwa i patriotyzmu, a także wyobrażenie roli polityków w życiu publicznym.

Analizując kwestię czynników krótkofalowych, trudno nie oprzeć się wrażeniu, że wpływają one najsłabiej na kondycję administracji publicznej w Polsce. Wprawdzie poszczególne rządy próbowały wprowadzić reformy dotyczące różnych segmentów administracji, ale z reguły były to reformy wycinkowe oraz słabo lub źle implementowane. Brakowało podejścia kompleksowego, ujmującego np. jednocześnie konieczność dokonania zmian w administracji terenowej i centralnej albo uwzględniającego zarówno aspekt kompetencyjny jak i finansowy reformy. Brakowało kontynuacji procesu reform, monitorowania i związanego z tym poprawiania reform. Zamiast tego kolejne ekipy często „przewracały reformy do góry nogami”, niwecząc wcześniejsze – nawet te pozytywne - efekty zmian. Niejednokrotnie wprowadzane reformy miały charakter partyjny. Dążyły do przejścia jakiegoś segmentu administracji przez klientelę polityczną albo ograniczenia wpływów urzędników kojarzonych z poprzednią ekipą rządową.

Przykładem tego typu zjawiska jest historia wprowadzania służby cywilnej w Polsce. Pierwsze postępowanie kwalifikacyjne do służby odbyło się w błyskawicznym tempie w ostatnich dniach rządów premiera W. Cimoszewicza na podstawie ustawy uchwalonej w lipcu 1996 roku. Wkrótce po powołaniu gabinetu J. Buzka postępowanie uznano za tendencyjne i zatrzymano realizację ustawy. Od tego czasu – pomimo tego, iż jest to sprzeczne z konstytucją - przez blisko półtora roku obowiązująca wówczas ustawa nie była wykonywana. Jednocześnie rozpoczęto prace nad zupełnie nowym systemem służby cywilnej, który ostatecznie wprowadzono w grudniu 1998 roku. Po kolejnej zmianie ekipy politycznej rząd Leszka Millera zaraz na początku swojej kadencji wprowadził nowelizację do ustawy o służbie cywilnej. Pozwalała ona powoływać na stanowiska kierownicze w administracji rządowej osoby rekomendowane z klucza partyjnego, poza procedurą konkursową.

W rezultacie standardy etyczne i merytoryczne służby cywilnej zostały skompromitowane. Cały system funkcjonuje bez żadnych efektów dla podwyższenia jakości administracyjnej, a więc marnotrawiąc niemałe środki wydawane na realizację tego wirtualnego systemu. Według raportu Komisji Europejskiej służba cywilna w Polsce obejmuje jedynie około 1% pracowników administracji rządowej. Jednocześnie cechuje ją wyjątkowa niestabilność kadrowa i możliwości obejmowania wyższych stanowisk poza procedurami konkursowymi, przewidzianymi w ramach tego systemu.²⁶



Innego typu czynnikiem wpływającym od niedawna na działanie polskiej administracji jest proces integracji ze strukturami Unii Europejskiej. Niewątpliwie jest to czynnik, który wprawdzie w coraz większym stopniu dotyka administracji, ale jednocześnie wydaje się, że jest to nadal wpływ bardzo powierzchowny. Wiele instytucji państwowych wprowadza zmiany do prawodawstwa krajowego, dostosowując je do norm europejskich, przygotowuje dokumentację na potrzeby związane z politykami unijnymi, zmienia swoje struktury organizacyjne itp. Działania te nie zmieniają jednak zasadniczych cech funkcjonowania polskiej administracji. Właśnie dlatego przygotowania do absorpcji funduszy unijnych przebiegają tak opieszale, a jednocześnie codzienna praktyka dostarcza wielu przykładów znanych od dawna praktyk administracyjnych.

Przykładem mogą być dotychczasowe doświadczenia realizacji programu ISPA. Raport Najwyższej Izby Kontroli w tej sprawie uznaje, że administracja rządowa ma olbrzymie kłopoty w realizowaniu tego programu.²⁷ W wyniku częstych zmian organizacyjnych i personalnych, słabości koordynacji działań między poszczególnymi instytucjami nastąpiło znaczące opóźnienie prac. Dodatkowo centralizacja organizacji przetargów przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przyczyniła się do wystąpienia kolejnych opóźnień. W rezultacie Komisja Europejska przyznała dofinansowanie w obszarze ochrony środowiska dla programu ISPA na projekty obejmujące jedynie 60% możliwych do wykorzystania funduszy. Jednocześnie w okresie objętym raportem NIK wydano zaledwie 0,15% środków UE. Ponadto, zagrożone zostało dofinansowanie niektórych projektów, ponieważ wyczerpany został przewidziany procedurą europejską dwuletni okres pozostawiony na ich wykonanie. Dodatkowo urzędnicy rządowi pracowali bez odpowiednich regulaminów organizacyjnych lub nie stosując się do kryteriów i zasad wyłaniania projektów. Projekty były wybierane bez możliwości dokonania merytorycznej oceny ich przydatności. W rezultacie „*prowadziło to do działań nielegalnych, niecelowych i nierzetelnych oraz stwarzało możliwość wystąpienia zjawisk korupcyjnych*”.²⁸

Poważnym obciążeniem dla polskiej administracji jest jej tradycja i kultura organizacyjna, która ukształtowała się głównie w okresie realnego socjalizmu. Przynajmniej kilka cech administracji państwa socjalistycznego wydaje się wpływać na sposób działania i tendencję kształtowania się struktur instytucjonalnych polskiej administracji. Na przykład administracja znajduje się w dalszym ciągu pod silną presją ze strony ugrupowań partyjnych. Jest to tendencja przejawiająca się zarówno w procederze zawłaszczania administracji przez partie polityczne, jak również inklinacja urzędników do poszukiwania patronów wśród polityków. Nierzadko, nawet urzędnicy służby cywilnej realizują w Polsce swoje kariery nie tylko w oparciu o własne kompetencje, ale również wchodząc głęboko w sferę doradztwa politycznego lub szukając oparcia u polityków.

Inną cechą charakterystyczną dla polskiej administracji, wyniesioną z okresu realnego, socjalizmu jest skłonność centralizowania decyzji i struktur organizacyjnych. Ponadto, administracja rządowa jest wewnętrznie silnie podzielona na po-

szczególne sektory i ma ogromne trudności w poziomej koordynacji własnych działań. Polska administracja ma również kłopoty w implementowaniu programów rządowych. Jest to związane głównie ze stosunkowo niskimi kompetencjami urzędników (np. w dziedzinie regulacyjnej). Innymi problemami są asekuracja i niechęć do podejmowania decyzji na średnim szczeblu urzędniczym, a także niewielkie umiejętności planowania własnej pracy i wykorzystywania zasobów organizacyjnych. W efekcie duża część prac rządowych odbywa się w chronicznym pośpiechu i opóźnieniu, na zasadzie cyklicznych zrywów i szaleńczego tempa pracy. Jednocześnie kiedy część administracji jest nadmiernie obłożona obowiązkami - inne struktury biurokratyczne pozostają niemal niewykorzystane.

Kolejną bolączką administracji są słabe umiejętności urzędników w zakresie planowania strategicznego, a także brak umiejętności identyfikowania interesów narodowych. Są to ewidentne pozostałości kultury administracyjnej okresu socjalistycznego, kiedy państwo nie potrzebowało kreatywnych, strategicznie myślących lub odpowiedzialnych za sprawy narodowe urzędników. Zamiast tego rozwijała się kultura posłuszeństwa, miernoty i lojalności wobec linii partyjnej. Dodatkowo polska administracja ma skłonności do zamykania się przed światem zewnętrznym, co przejawia się m.in. niechęcią do korzystania z ekspertów i potencjału środowisk akademickich, a także ujawniania czegokolwiek przed opinią publiczną.

Jak się wydaje okres transformacji systemowej, ciągła zmiana ekip politycznych i wysoka rotacja urzędników zaowocowała powstaniem silnych układów branżowo-towarzyskich w administracji. Tworzą je najczęściej ludzie o podobnych doświadczeniach zawodowych lub osobistych. Są to czasami niezwykle trwałe, choć niesformalizowane układy personalne. W niektórych sytuacjach potrafią nawet ubezwłasnowolnić polityków i przejąć faktyczną władzę w instytucji rządowej.

Również czynniki kulturowe związane ze społecznym odbiorem roli administracji w życiu publicznym wydają się wpływać negatywnie na funkcjonowanie polskiej administracji. Władza państwowa i jej aparat administracyjny od czasów rozbiorowych jest pojmowany jako reprezentant obcych wpływów politycznych i traktowany z wrogością lub nieufnością. W Polsce brakuje tradycji utożsamienia administracji publicznej z własnym państwem i interesami narodu. Niewykluczone, że wkrótce wspomniana tendencja ulegnie wzmocnieniu pod wpływem przynależności naszego kraju do Unii Europejskiej.

Jednocześnie okres realnego socjalizmu zepsuł wartości społeczne związane z pojmowaniem interesu publicznego. Dlatego Polacy mają wyraźne kłopoty z odpowiedzialnością za sprawy publiczne i tworzeniem społeczeństwa obywatelskiego. Rozliczne afery korupcyjne i negatywne przykłady wykorzystywania aparatu państwowego do partykularnych celów ekonomicznych lub partyjnych jedynie wzmacniają negatywne stereotypy i uprzedzenia wobec polskiej administracji. Ogólnej sytuacji nie poprawia etos zawodowy polityka. Wiele przykładów wskazuje na to, że maleje grupa czynnych polityków, którzy traktują swój zawód jako autentyczną

służbę społeczną. Wydaje się raczej dominować podejście w kategoriach maksymalizowania korzyści własnych. Tego typu „zawodowstwo”, bez poczucia misji publicznej i poszanowania dla wartości interesu publicznego nie wpłynie pozytywnie na zmianę społecznego wizerunku instytucji państwowych.

B) Jakość elit politycznych

Nieodłącznym elementem skutecznego działania administracji publicznej jest jakość przywództwa elit politycznych i ułożenie odpowiednich relacji między korpusem urzędniczym a politykami. W przypadku wypełniania funkcji przywódczej kluczowe znaczenie mają programy polityczne i merytoryczne przygotowanie polityków do sprawowania władzy. Ogromną wagę ma w tym kontekście odpowiednie zaplecze eksperckie ugrupowań rządowych. Niezwykle istotna jest również siła polityczna rządu, a więc m.in. kwestia wewnętrznej spójności i stabilności zaplecza parlamentarnego, a także zaufania społecznego wyborców. Jak się wydaje, zarówno wewnętrznie podzielona koalicja, rząd mniejszościowy jak również skompromitowany medialnie premier (lub jego ministrowie) będą osłabiać przywództwo polityczne nad aparatem administracyjnym.

Duże znaczenie ma również kwestia wewnętrznej koordynacji prac Rady Ministrów, co w dalszym ciągu, pomimo wzmocnienia roli Prezesa RM jest słabością konstrukcyjną polskiego rządu. Innym problemem wydaje się w polskich warunkach niewystarczająca kontrola ministrów nad pozarządowymi agencjami, funduszami celowymi i innymi administracjami specjalnymi. Niewystarczająca jest również polityczna kontrola parlamentu nad sektorem finansów publicznych. Omawiając kwestię relacji polityków oraz urzędników, w dalszym ciągu problemem jest nadmierne upartyjnienie administracji i budowanie własnej klienteli politycznej w jej obrębie. Z jednej strony mamy więc do czynienia z tendencją do upartyjnienia państwa, a z drugiej do niewystarczającej kontroli merytorycznej i brakiem przywództwa polityczno – programowego nad działaniami aparatu biurokratycznego przez rząd i parlament.

Problemem wydaje się być również słabość politycznych elit w odniesieniu do odpowiedzialnego i długofalowego myślenia o interesach narodowych. Może być to związane z brakiem należytych kompetencji lub zaplecza eksperckiego. Przykładem omawianej słabości są kłopoty z właściwym wyborem priorytetów działania i rozpraszaniem działań strategicznych. Jak słusznie zauważył Zdzisław Najder, w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej naszą uwagę zdominowała kwestia iracka. *„W polityce zagranicznej RP akcesja wydaje się działaniem drugiego rzędu, ubocznym wobec aliansu z USA”*.²⁹ Zamiast skupienia na priorytetowym celu, jakim od wielu lat była dla polskiej demokracji integracja europejską, rozpraszamy nasze myśli i wysiłki organizacyjne. Zamiast skupienia na tym, w jaki sposób przygotować się najlepiej do członkostwa, jak budować strategię naszej obecności w Unii, przygotowujemy żołnierzy i budujemy sojusznicze koalicje wokół polskiej strefy stabilizacyjnej. Być może właśnie z tego względu *„akcesja stała się celem samym w sobie, nie środkiem do osiągnięcia narodowych celów”*, jak twierdzi Najder.

Jednocześnie polscy politycy wybierają niejednokrotnie postawę swoistej ucieczki od politycznej odpowiedzialności za losy kraju. Poszukują zewnętrznej siły, na którą można ją przerzucić. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że część polskich elit politycznych zachowywała się w trakcie negocjacji akcesyjnych w sposób, który można nazwać za Erichem Fromm'em „ucieczką od wolności”, a w zasadzie próbą „ucieczki od kłopotów” ekonomicznych i społecznych. W ramach takiego myślenia Unia jest traktowana, jako automatyczny sposób rozwiązywania polskich kłopotów i pomysł na przerzucenie ciężarów finansowych i politycznej odpowiedzialności na Europę. Dlatego osiągnięcie członkostwa w UE było traktowane jako cel sam w sobie, bez należytego namysłu nad późniejszą obecnością w strukturach europejskich.

W ten sposób w zachowaniu polskich elit odbija się echem tradycja polityczna z czasów I Rzeczypospolitej. Zwłaszcza w okresie wolnych elekcji rodziny magnackie „uciekały” pod skrzydła dworów zagranicznych, szukając tam nie tylko przyszłych patronów, ale również wsparcia w polityce wewnętrznej. Z kolei w okresie realnego socjalizmu kluczowe dla stabilności poszczególnych ekip politycznych było poparcie ze strony Moskwy. Może to być jeden z wielu dowodów na trwałość sarmackiej obyczajowości w życiu politycznym Polski współczesnej.

C) Strategia wobec obecności w Unii Europejskiej

Wielu polityków i komentatorów uważa, że można pogodzić specjalne relacje dwustronne Polski z Ameryką z polityką naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Rzeczywiście, jest to strategia możliwa do realizacji, ale należałoby sobie zdać sprawę z wszystkich konsekwencji takiego działania.

Podstawową kwestią jest pytanie, czy spór o rozwiązanie kryzysu irackiego jest jedynie krótkotrwałym epizodem w relacjach między Ameryką i Europą, związanym przede wszystkim z rządami neokonserwatystów w Stanach Zjednoczonych. W takim przypadku konflikt powinien ulec wkrótce wyciszeniu, a pragmatyzm działania wziąć górę nad emocjami. Istnieje jednak i taka możliwość, że konflikt wokół Iraku ma charakter strukturalny i wielopłaszczyznowy. Jeśli tak, to spory będą kontynuowane, a poszczególne płaszczyzny rywalizacji coraz bardziej widoczne.

W trakcie sporu wokół Iraku ujawniły się nie tylko odmienne pryncypia kultury politycznej i metody rozwiązywania problemów międzynarodowych. W grę wchodziły bowiem także interesy geopolityczne i gospodarcze w niezwykle wrażliwym regionie świata. Państwa europejskie mają tutaj od dziesięcioleci swoje własne polityki, wielomiliardowe interesy gospodarcze. Nie bez znaczenia jest kwestia złóż ropy naftowej, ale również stanowiska wobec świata arabskiego i problemu palestyńskiego. Konflikt iracki wyostrzył sprzeczności między Amerykanami a niektórymi krajami europejskimi.

Chmury pojawiają się również w innych obszarach współpracy atlantyckiej. Stany Zjednoczone zmusiły Europę do otwarcia Wspólnego Rynku na import żywności genetycznie zmodyfikowanej. Jednocześnie amerykańska administra-

cja oskarżyła władze Unii o „polityczne” rozstrzygnięcie kontraktu na dostawy silników dla nowego europejskiego samolotu transportowego dla wojska A400M. Z kolei Europejczycy zapowiadają nałożenie ceł zaporowych na import 95 kategorii amerykańskich towarów, o wartości do 4 mld dolarów rocznego handlu. WTO zgodziła się na wprowadzenie takich sankcji z powodu utrzymania przez Waszyngton preferencji podatkowych dla amerykańskich koncernów eksportujących swoje produkty. Jednocześnie Unia Europejska ma pretensje do amerykańskich władz, że nie przeciwdziałała jej osłabianiu kursu dolara wobec euro, co niekorzystnie odbija się na europejskim eksporcie.

Zdaniem części ekspertów drogi niedawnych sojuszników będą się więc rozchodziły. Według Roberta Kagana³⁰ Amerykanie są coraz mniej skłonni poświęcać swoje światowe ambicje i interesy na ołtarzu jedności Zachodu. Europejczycy coraz częściej widzą w USA rywalą, a nie sojusznika. Jeżeli ta diagnoza jest poprawna, to wydaje się, że przed Europejczykami stoją dwie możliwe strategie działania. Z jednej strony jest to podjęcie próby wzmocnienia politycznego, gospodarczego i militarnego starego kontynentu. Służyć temu powinna zarówno strategia lizbońska zmierzająca do nadrobienia dystansu w rozwoju gospodarczym, jak również przebudowa instytucji europejskich po poszerzeniu Unii. Jeżeli ta strategia się powiedzie, zjednoczona Europa będzie naturalnym konkurentem dla przywództwa amerykańskiego na świecie. Natomiast druga strategia oznacza ograniczenie własnych ambicji i zgodę na globalne przywództwo amerykańskie. Słaba i podzielona wewnętrznie Europa będzie bowiem skazana na zależność od amerykańskiej pomocy wojskowej i nadrzędność jej interesów strategicznych.

W okresie zimnowojennym zjednoczona Europa pozytywnie wpływała na spistość całego bloku zachodniego. Ograniczała bowiem niebezpieczeństwo wybuchu konfliktu na starym kontynencie, co miało by bez wątpienia negatywne konsekwencje również dla samej Ameryki. Obecnie najwyraźniej sytuacja się zmieniła. Z punktu widzenia strategicznych interesów USA - Europa powinna raczej być osłabiona, pozostając w cieniu amerykańskiego kuzyna. Świadczy o tym postawa amerykańskiej dyplomacji, która wyraźnie zachęcała do wewnętrznego podziału na „nową” i „starą” Europę w najgorętszym okresie konfliktu wokół Iraku. Taka polityka będzie zapewne kontynuowana także po rozszerzeniu Unii Europejskiej. Jak słusznie zauważył Aleksander Hall – „*USA nie chcą jednego silnego europejskiego partnera, z którego zdaniem musiałyby się poważnie liczyć. Wolą tworzyć doraźne zadaniowe koalicje, w którym ich rola przywódcza jest i będzie czymś oczywistym*”.³¹

O ile sprawdzi się przedstawiony powyżej scenariusz – polska dyplomacja znalazła się w szczególnie trudnym położeniu. Z jednej strony będziemy zmuszeni do wywiązywania się ze swoich zobowiązań sojuszniczych wobec USA i ponoszenia konsekwencji dotychczasowych wyborów politycznych. Z drugiej, będziemy coraz bardziej utrudniali procesy integracyjne na starym kontynencie i tracili wiarygodność w oczach niektórych europejskich partnerów. Z tych powodów uznają oni

Polskę za „konia trojańskiego” w poszerzonej Unii. To m.in. dlatego Francja i Niemcy zamierzają zmienić przyjęty w Nicei sposób głosowania w Radzie UE na mniej korzystny dla Polski. Nasz kraj przestał być bowiem dla obu krajów wiarygodnym partnerem na rzecz pogłębienia integracji europejskiej, a to one są i będą odgrywać w najbliższym czasie pierwsze skrzypce w Unii Europejskiej. Z tego punktu widzenia odejście od bliskiego współdziałania z Niemcami na rzecz pogłębionego sojuszu wojskowego z Ameryką jest wyborem ryzykownym.

Przed Polakami staje więc bardzo poważne pytanie o strategię działania wobec relacji atlantyckich. Czy decydujemy się na bliski sojusz z Ameryką? Czy włączamy się przede wszystkim w budowanie silnej Europy? A może raczej traktujemy stosunki z Amerykanami jako przeciwwagę lub instrument działania w ramach Unii Europejskiej, który wykorzystujemy dla osłabienia tendencji integracyjnych i zachowania jak największych kompetencji państwa narodowego? Warto odpowiedzieć sobie na te pytania już teraz. Mają bowiem one fundamentalne znaczenie dla naszej obecności w Unii Europejskiej, dla przyszłości Europy, a także dla polskich interesów politycznych i gospodarczych.

Podsumowanie

Jeżeli rząd nie rozwiązuje problemów społecznych jego legitymacja społeczna zmniejsza się. W perspektywie średnioterminowej źle funkcjonująca administracja państwowa i nieskuteczny rząd może skutkować odrzuceniem przez wyborców kolejnych elit politycznych utożsamianych ze słabą władzą wykonawczą. W dłuższej perspektywie czasowej nieskuteczność kolejnych rządów musi jednak zaowocować kryzysem społecznego zaufania wobec całego systemu politycznego. Może to rodzić nieprzewidziane konsekwencje w kraju, w którym korzenie demokracji są słabe, a wartości życia publicznego wypaczone. Dlatego tak poważnymi wyzwaniami są dla polityków i urzędników zarówno integracja europejska, wciąż niedokończona transformacja systemowa, jak i procesy związane z globalizacją ekonomiczną.

Z punktu widzenia obecności administracji publicznej w UE największe znaczenie ma budowanie dwóch typów sprawności instytucjonalnej. Pierwszy jest związany z umiejętnościami w zakresie absorpcji funduszy europejskich oraz dostosowaniem instytucjonalnym i prawnym do funkcjonowania w strukturach Unii Europejskiej. Drugi rodzaj sprawności zmierza w kierunku dobrego wykorzystania członkostwa w UE. Dotyczy więc budowania umiejętności identyfikowania interesów narodowych, programowania strategii politycznych i rozwoju gospodarczego, a także rozwijania zdolności skutecznego wpływania na prawo i polityki europejskie, zgodnego z tymi strategiami.

Jak się wydaje, niezmiernie ważne dla zbudowania powyżej wspomnianych umiejętności jest wprowadzenie specjalności administracyjnych w pięciu podstawowych obszarach: obsługiwanie działań rutynowych rządu, projektowania strategii politycznych, efektywnego wdrażania programów rządowych, skutecz-



nego monitorowania efektów tych programów, wreszcie projektowania struktur i kompetencji urzędniczych do reagowania w systemach kryzysowych. Należy jednak pamiętać, że skuteczne przeciwdziałanie kryzysom nie może jedynie skupiać się na doraźnym zapobieganiu skutkom określonej sytuacji. Powinna być to okazja do przeanalizowania określonego systemu publicznego i wypracowania zmian strukturalnych.

Szczególnie ważne w ramach wspomnianych funkcji administracyjnych jest zarządzanie wiedzą i informacją. Ma to niezwykle istotne znaczenie zarówno w świetle rozproszenia instytucji administracyjnych w Polsce, tempa zachodzących zmian jak i nowych wyzwań merytorycznych stojących przed państwem. Duże znaczenie ma zwłaszcza stosowanie odpowiednich filtrów informacyjnych, segregujących i przygotowujących informację. Należy zerwać z dotychczasową praktyką premiującą bardziej ilość, niż jakość przygotowanej informacji.

Jednocześnie bardziej efektywnie należy sięgać po dostępne w systemie administracyjnym zasoby ludzkie, a także korzystać z wiedzy ekspertów pozarządowych i ośrodków akademickich. Należy wspierać rozwój doraźnych sieci zadaniowych między urzędnikami. Współpracować powinni urzędnicy – a nie jak to obecnie ma miejsce - departamenty lub poszczególne urzędy. Także system motywacyjny pracy urzędników musi sprzyjać wymianie informacji i współpracy sieciowej. Powinien być nastawiony na rozwiązywanie problemów i realizowanie konkretnych zadań. Powinien wspierać kreatywność urzędników. Nie chodzi przy tym jedynie o zwiększenie zachęt finansowych. Należałoby wprowadzić techniki motywacyjne związane z przekazywaniem podstawowych informacji o celach i odbiorcach przygotowanej pracy, o jej rzeczywistych skutkach oraz formułowanych wobec niej komentarzach (eksperskich, medialnych lub politycznych).

Duże znaczenie ma także umiejętność dysponowania zasobami organizacyjnymi, projektowania struktur organizacyjnych i systemów informatycznych w zależności od potrzeb. Obecne struktury administracyjne są zbyt mocno ograniczane regulaminami i hierarchicznymi zasadami działania. Dlatego nie są one w stanie nadażyć za zachodzącymi zmianami i nowymi oczekiwaniami ze strony polityków. Powinny więc być znacznie bardziej elastyczne i zmienne w zależności do potrzeb rządowych. Bardziej mobilne struktury i swobodniejsze zasady regulaminowe mogą również wyzwolić pomysłowość i zaangażowanie urzędników.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że kluczowym elementem władzy politycznej w Polsce na początku XXI wieku jest umiejętność zachowania sterowności nad systemem administracyjnym. Wymaga to przede wszystkim odpowiedniego przywództwa politycznego nad aparatem urzędniczym. Oznacza to m.in. dysponowanie przez rząd odpowiednim programem politycznym, silnym zapleczem parlamentarnym, a także umiejętnością odpowiedniej komunikacji ze społeczeństwem (w tym promocji medialnej działań rządowych). Równie istotne jest posiadanie przez polityków rządowych podstawowych in-

strumentów władzy biurokratycznej. Chodzi głównie o zachowanie sterowności i kontroli nad administracją państwową. Szczególnym elementem tej kontroli jest nadzór i umiejętność posługiwania się agencjami i funduszami parabudżetowymi dla celów realizowania polityki rządu. Innym elementem kontroli jest ustanowienie właściwych relacji między politykami a urzędnikami, a także gruntowna przebudowa systemu służby cywilnej w Polsce.

Duże znaczenie ma również koordynacja prac prowadzonych w łonie rządu i podporządkowanie ich wspólnym politycznym celom. Istnieją przynajmniej trzy podstawowe wyznaczniki skutecznej koordynacji działań rządu. Po pierwsze, chodzi o płynne połączenie funkcji programowania strategicznego, wdrażania programów politycznych i monitorowania efektów wprowadzanych w życie programów. Po drugie, chodzi o zarządzanie różnymi systemami informacyjnymi i niekiedy sprzecznymi innowacjami proponowanymi przez różne segmenty systemu administracyjnego. Po trzecie, chodzi o umiejętność koordynacji polityk krajowych z politykami unijnymi, a także prawa europejskiego i krajowego. Zwłaszcza ostatni element stanowi poważne wyzwanie dla polskich elit politycznych i biurokratycznych. Należy bowiem pamiętać, że porządek prawny, strategie działania i interesy naszego kraju oraz Unii Europejskiej rzadko są takie same. Są one związane z odmiennym czasem ich powstawania, różnym etapem rozwoju gospodarczego, innymi potrzebami politycznymi i organizacyjnymi itd. Dlatego tak trudne jest połączenie tych dwóch nurtów instytucjonalnych i koordynacja rozbieżnych interesów.

Tomasz Grzegorz Grosse

Przypisy:

1. L. Emmerij, *Major Development Challenges Globally and Regionally* w: H. Bunz, A. Kukliński (red.) – *Globalization. Experiences and Prospects*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 2001.
2. A. M. Burley, W. Mattli, – *Europe Before the Court*, "International Organization" 47 (1)/-1993, ss. 41-76.
3. Zobacz: P. Le Gales, – *Est Maitre Des Lieux Celui Qui Les Organise: How Rules Change When National and European Policy Domains Collide*, w: A. Stone Sweet, W. Sandholtz, N. Fligstein, *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford 2001.
4. Zobacz wypowiedź na temat nieformalnych sposobów działania Komisji Europejskiej w: A. Heritier, – *Overt and Covert Institutionalization in Europe*, w: A. Stone Sweet, W. Sandholtz, N. Fligstein, *The Institutionalization of Europe*, *op.cit.*
5. P. Pierson, – *The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis*, "Comparative Political Studies" 29/ 1996, str. 123-163.
6. G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, – *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, "Journal of Common Market Studies" 34, 3/1996.
7. A. Moravcsik, – *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1998.
8. L. Gruber:, *Ruling the World. Power, Politics, and the Rise of Supranational Institutions*-, Princeton University Press, Princeton 2000, s. 171–212.



9. G. Tsebelis, G. Garrett, – *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the EU*, "International Organization", 55 -(2) -/2001, ss. 357-390.
10. M. A. Pollack, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press, New York 2003, s. 380-391.
11. Zobacz więcej na ten temat: S. D. Krasner, *Sovereignty. Organized hypocrisy*, Princeton University Press 1999, s. 235.
12. E. C. Page, *Europeanization and the Persistence of Administrative Systems* w: J. Hayward, A. Menon (eds.) – *Governing Europe*, Oxford University Press, New York 2003.
13. V. Wright, *The National Co-ordination of European Policy-Making: Negotiating the Quagmire* w: J. J. Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, Routledge, London 1996.
14. Szerzej na ten temat: S. Hix, *The Political System of the European Union*, Macmillan, Basingstoke 1999.
15. H. Kassim, *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*, w: J. Hayward, A. Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford University Press, New York 2003.
16. M. A. Pollack, *The Engines of European Integration*, *op.cit.*, s. 75-155, 396.
17. B. G. Peters – *Dismantling and Rebuilding the Weberian State*, w: J. Hayward, A. Menon (eds.) – *Governing Europe*, *op.cit.*
18. G. Majone, *Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance*, *European Union Politics*, 2 / 2001.
19. M. Keating, *Is there a regional level of government in Europe?* w: P. Le Gales and Ch. Lequesne (ed.) – *Regions in Europe*, Routledge, London 1998.
20. P. Le Gales, *The Changing European State: Pressures from Within* w: J. Hayward, A. Menon (eds.) – *Governing Europe*, *op.cit.*
21. W. Urvin, *Modern Democratic Experiences of Territorial Management: Single Houses, But Many Mansions*, *Regional and Federal Studies*, Vol. 8, No 2, Summer 1998.
22. Zobacz m.in.: L. Tsoukalis, *Monetary Policy and the Euro* w: J. Hayward, A. Menon (eds.) – *Governing Europe*, *op.cit.*
23. B. G. Peters, R. A. W. Rhodes, V. Wright (eds.), *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*, Macmillan, Basingstoke 2000, s. 7-11.
24. B. G. Peters – *Dismantling and Rebuilding the Weberian State*, *op.cit.*
25. E. C. Page, *Europeanization and the Persistence of Administrative Systems* w: J. Hayward, A. Menon (eds.) – *Governing Europe*, *op.cit.*
26. Zobacz: *Okresowy raport 2002 Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej*, COM(2002) 700 final, Commission of the European Communities, Brussels 2002, ss. 23-24.
27. *Informacja o wynikach kontroli przygotowania jednostek sektora publicznego do wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej w ramach programu ISPA w obszarze ochrony środowiska w latach 1999 - I półrocze 2002*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa kwiecień 2003.
28. *Informacja o wynikach kontroli...*, *op.cit.*, s. 12-13.
29. Z. Najder, *Coraz bliżej? Coraz dalej?*, *Rzeczpospolita*, 10.05.03 nr 19.
30. R. Kagan, *Paradise & Power. America and Europe in the New World Order*, Atlantic Books, London 2003, s. 27-38.
31. A. Hall, *Wspólne interesy i własne zdanie*, *Rzeczpospolita*, 24-25.05.03 nr 120, s. A7.