



Analiza Instytutu Sobieskiego

nr 68, kwiecień 2014 r.

dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse, prof. UW

**„Złoty kaftan europeizacji” - refleksje o 10-ciu latach
obecności Polski w UE**



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl
www.fb.com/InstytutSobieskiego

„Złoty kaftan europeizacji” - refleksje o 10-ciu latach obecności Polski w UE¹

Czy dziesięć ostatnich lat to unikatowy okres w historii Polski, który prowadził do wszechstronnej modernizacji polskiej gospodarki, administracji i życia społeczno-politycznego? Integracja następowała przecież tuż po transformacji ustrojowej z roku 1989, a więc niewątpliwie wzmocniała i dodatkowo motywowała zmiany systemowe wprowadzane w tym czasie. Dzięki niej młoda polska demokracja, jak i kapitalizm rynkowy, miały szansę zapuścić korzenie. Poprawił się średni (statystyczny) poziom życia mieszkańców, m.in. dzięki napływowi inwestycji zagranicznych oraz środków polityki spójności UE. Czy oznacza to, że ostatnie dziesięć lat były czasem rozkwitu polskiego państwa, społeczeństwa i gospodarki?

A może należy uznać ten okres jedynie za spektakularny ”rozbłysk”, który jednak nie prowadzi do trwałego rozwoju? Dynamiczny wzrost był możliwy dzięki napływowi zewnętrznych inwestycji, ale środki te nie budują długofalowych przewag konkurencyjnych. Egzogeniczny model rozwoju (a więc zależny od zewnętrznych funduszy i decyzji strategicznych) - opiera się na specyficznej niszy, która ukształtowała się w trakcie poszerzenia Wspólnoty. Bazuje ona na tanich kosztach produkcji i dostępie do wspólnego rynku. Ale jest to nisza przejściowa, występująca tak długo, póki nie wzrosną koszty produkcji w Polsce. Natomiast inwestycje polityki spójności mają przede wszystkim wymiar pobudzania popytu, mniej zaś wprowadzania zmian strukturalnych. Dlatego pozytywne oddziaływanie tej polityki może wygasnąć wraz z zakończeniem się programów pomocowych UE.

A może dziesięciolecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej to czas straconych szans i wyczerpywania własnych rezerw? Należy wziąć pod uwagę dynamicznie wzrastające zadłużenie publiczne (większe niż podczas rządów Edwarda Gierka). Dramatyczny jest spadek wskaźników demograficznych. Według prognozy GUS² liczba ludności Polski w 2035 roku zmniejszy się w stosunku do obecnej o ponad 2,2 mln osób i spadnie do ok. 35,9 mln. Ubytek

¹ Niniejszy tekst jest rozwinięciem refleksji autora zaprezentowanych podczas panelu ”Europa w Polsce - Polska w Europie”, na konferencji z okazji 10-lecia członkostwa Polski w UE, Uniwersytet Warszawski, 20 stycznia 2014 roku.

² *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2009.

ludności może być też związany z emigracją. Według rocznika demograficznego³ tylko w pierwszych latach naszego członkostwa w UE (2004-2008) wyjechało z Polski na pobyt czasowy (dłuższy niż dwa-trzy miesiące) szacunkowo ponad 2,2 mln osób. Eksperti podkreślają⁴, że wspomniane osoby w niewielkim stopniu wracają do Polski, co sprawia, że ich emigracja ma charakter w dużym stopniu trwały. Jednocześnie są to osoby najbardziej aktywne i przedsiębiorcze (określane przez socjologów mianem pionierów), młode i lepiej wykształcone. Jest to bezpośredni rezultat otwarcia wspólnego rynku dla Polski, a więc naszego członkostwa w UE. Pokazuje również, że Polacy lepiej oceniają perspektywy własnego rozwoju za granicą, a nie we własnym kraju.

Do tego dochodzą zwiększające się różnice dochodowe ludności, zapaść wielu dziedzin usług publicznych (np. służby zdrowia, ale także niestety nauki i edukacji akademickiej) oraz schyłek branż, które wcześniej stanowiły podstawę rozwoju kraju (przemysł stoczniowy, włókienniczy, górnictwo). W takiej sytuacji okres integracji należałoby traktować jako wyczerpywanie krajowych zasobów niezbędnych dla długofalowego rozwoju. Przysłowiowe „życie na kredyt”, które wprawdzie dostarcza doraźnych satysfakcji, ale zwiększa ryzyka dla przyszłych pokoleń.

To wszystko może się wiązać z tendencją do słabnącego zainteresowania krajowych elit politycznych strukturalnymi problemami gospodarczymi i społecznymi. Oznaczałoby to, że europeizacja prowadzi do uspienia tych elit i ich poczucia odpowiedzialności za długofalowy rozwój kraju. Skłaniałaby do doraźnego zadawania się korzyściami integracji, ale nie dostrzegania tego, że wysychają zasoby niezbędne dla dalszego rozwoju i dla możliwości skutecznego sterowania polityką rozwojową.

Z jednej strony, członkostwo w Unii Europejskiej stało się szansą rozwojową, która wymaga przemyślanej strategii i aktywności po stronie polskich elit. Nie zwalnia ich ona ani z odpowiedzialności za losy kraju, ani nie powinna prowadzić do przekazania całości władzy do instytucji europejskich. Z drugiej strony, integracja narzuca Polsce określone reguły gry. Stanowią one ramy dla polskiego rozwoju, ujmowanego w szerokim sensie, a więc nie tylko w aspekcie ekonomicznym i społecznym, ale także na płaszczyźnie geopolitycznej. Polska zmieniła bowiem kontekst sojuszy międzynarodowych - z rosyjskiej strefy wpływów na pro-

³ *Rocznik demograficzny 2009*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 458.

⁴ P. Sieńko, T. Formicki (2010): *Drenaż mózgow polskiej gospodarki*, Gazeta Finansowa, 24.04.2010.

zachodni - jednak zasadniczo nie wyzwoliła się ze statusu peryferyjnego. A to oznacza, że ma stosunkowo niewielki wpływ na kluczowe decyzje podejmowane w ramach europejskiego systemu władzy. Dlatego integracja europejska niesie także ograniczenia dla polskiej polityki lub silnie ukierunkowuje procesy rozwoju. Można to przyrównać do "złotego kaftanu europeizacji", który sprawia wrażenie komfortowego, ale wiąże się z narzuceniem określonych rozwiązań w polityce krajowej i zagranicznej. W kaftanie europeizacji możemy czuć się bezpieczniej, ale także łatwiej przyzwyczaić się do tego, że ktoś inny podejmie za nas decyzje strategiczne.

Istnieje więc napięcie między szansami, jakie stwarza integracja europejska a ograniczeniami jakie ona narzuca. Polska uzyskała historyczną okazję na poprawę pozycji międzynarodowej, a więc możliwość awansu z peryferii do tzw. pół-peryferii europejskich. Ale jest to tylko szansa, która może być zmarnowana, a europeizacja może nawet utrwalić naszą zależność i peryferyjność na mapie geopolitycznej⁵.

Zmiana bieguny geopolitycznego

10 lat temu pierwszoplanowe znaczenie miała geopolityka. Wiąże się to z zasadniczą transformacją relacji geopolitycznych w Europie Środkowej: z przynależności do bloku państw powiązanych z Rosją (wcześniej ZSRR) na bliskie relacje z państwami Zachodnimi (europejskimi i USA). Pomińmy to, że do sojuszu z ZSRR zostaliśmy zmuszeni, a wejście do Unii było naszym własnym wyborem. Ważniejsze jest bowiem to, że status międzynarodowy Polski, jej podmiotowość i bezpieczeństwo zostały podwyższone w wyniku tej zmiany. Podstawowe znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa miało wprowadzenie Polski do NATO, ale członkostwo w UE można traktować jako ważne uzupełnienie. Dla geopolityki kluczowe było zwiększenie niezależności i bezpieczeństwa Polski wobec Rosji. Ponadto, dużą wagę miała poprawa geopolitycznej pozycji względem Niemiec, które stały się dla nas nie tylko państwem sojuszniczym, ale również "związanym" w ramach szerszej wspólnoty euroatlantyckiej i w UE. Tym samym Polska wyzwoliła się w pewnym stopniu od pułapki, w jaką wpędzało ją położenie geograficzne między Niemcami a Rosją. Napięcie geostrategiczne

⁵ W mojej wypowiedzi przytaczam niektóre rozważania, które szerzej przedstawiłem w innym miejscu: T. G. Grosse (2012): *W objęciach Europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

wynikające z takiego sąsiedztwa nie znikło zupełnie. Świadczy o tym nie tylko agresywna polityka Putina w ostatnich latach, ale także budowa gazociągu North Stream (Północnego) między Rosją a Niemcami – z ominięciem Polski i wbrew jej interesom geoeconomicznym. Niemniej w wyniku integracji z Europą Zachodnią Polska wzmocniła swoją autonomię w stosunkach międzynarodowych, a dzięki udziałowi w mechanizmach polityki zagranicznej UE zyskała większe możliwości oddziaływania w relacjach zewnętrznych. Przykładem są choćby próby wykorzystania instrumentów europejskich do wpływania na nasze wschodnie pogranicze.

Podsumowując, można ocenić zmiany w wymiarze geopolitycznym jako pozytywne, choć należy postawić pytanie, czy aktywność kolejnych rządów jest wystarczająca, jeśli chodzi o pełne wykorzystanie członkostwa w UE. Nie rozwijając tego tematu przyjmuję, że w zbyt małym stopniu starano się oddziaływać na współpracę w ramach regionu Europy Środkowej - w celu wypracowania wspólnej polityki w Europie, oraz na potrzeby polityki zagranicznej UE. Innym mankamentem jest kwestia słabnącej polityki wschodniej UE. Wynika to z wielu złożonych przyczyn, ale jedną z nich jest zapewne zbyt pasywność polskich władz oraz brak wystarczającego namysłu strategicznego nad ściślejszym powiązaniem wschodniego pogranicza z UE, Europą Środkową i z Polską. Doceniam osobiste zaangażowanie ministra Radka Sikorskiego w rozwiązanie konfliktu na Ukrainie (w 2014 r.), niemniej uznaję je za incydentalne, a nie będące wynikiem szerszej i systematycznie realizowanej strategii. Członkostwo w UE zdaje się nadmiernie usypiać czujność polskich elit, jak również wiąże się z tendencją do przerzucania odpowiedzialności geostrategicznej na instytucje europejskie bądź na największe państwa UE (a więc głównych graczy na europejskiej scenie).

Nowy "plan Marshalla"

Drugim aspektem odgrywającym wiodącą rolę w polskiej integracji z UE były środki pomocowe polityki spójności i polityki rolnej. Z punktu widzenia wielkości transferów finansowych należy je ocenić jednoznacznie pozytywnie. Można je przyrównać do nowej wersji "planu Marshalla", który służył odbudowie zniszczonej Europy Zachodniej po II wojnie światowej i przyczynił się do jej późniejszego dynamicznego rozwoju. Warto przypomnieć, że początkowo pomoc rządu USA była adresowana także dla Polski, ale władze komunistyczne odmówiły jej przyjęcia. Teraz fundusze pomocowe UE skierowane są głównie do Europy Środkowej, a Polska stała się

ich największym beneficjentem. Według danych resortu rozwoju regionalnego do 2013 roku w ramach polityki spójności wpłynęło do Polski ponad 82 mld euro, czyli ok. 342 mld zł. Dzięki tym środkom zrealizowano prawie 172 tys. projektów⁶.

Wątpliwości ekspertów pojawiają się przy ocenie sposobu wykorzystania tych środków. Uznaje się przykładowo, że inwestycje polityki spójności dość powierzchownie modernizowały polską gospodarkę, przeważały bowiem inwestycje infrastrukturalne lub takie, które poprawiały jedynie warunki życia mieszkańców (przykładowe chodniki i ścieżki rowerowe), w zbyt małym stopniu wzmacniając konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki. Dlatego przynosi to dość nietrwały efekt poprawy koniunktury w okresie wydatkowania środków spójnościowych, ale przy jednocześnie stosunkowo niewielkiej korzyści z punktu widzenia długofalowych procesów rozwoju⁷. Innym zarzutem jest to, że polskie władze skupione były na absorpcji środków europejskich i w niewielkim tylko stopniu na strategicznym planowaniu ich wykorzystania z punktu widzenia miejscowych potrzeb rozwojowych. Zasadnicze decyzje programowe były bowiem podejmowane w Brukseli, a Polska była tylko jednym z wielu państw, które mogły wpływać na dyskusję programową.

W okresie realizacji polityki spójności w latach 2007-2013 Polska miała pozycję szczególną – była największym beneficjentem środków europejskich przeznaczonych na omawianą politykę. W odróżnieniu do wcześniejszego okresu (tj. lat 2004-2006) mogła uczestniczyć od początku w negocjacjach europejskich dotyczących polityki spójności po roku 2006, gdyż była pełnoprawnym członkiem Wspólnoty. Pomimo tego, Unia narzuciła ramy organizacyjne, które należało respektować. Niektórzy byli nawet rozczarowani⁸, że z tego powodu swoboda regionów w ramach programowania była tak bardzo ograniczona. Należy też pamiętać, że Polska była tylko jednym z 27-miu państw członkowskich uczestniczącym w negocjacjach, a duża część innych krajów miała rozbieżne interesy w stosunku do tych reprezentowanych przez rząd RP⁹. Ponadto, polscy urzędnicy i dyplomaci posiadali w tym okresie dość niewielkie doświadczenie

⁶ *Bilans członkostwa w UE – Fundusze Europejskie*, 30-04-2013, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> [dostęp: 27.02.2014].

⁷ Szerzej omówienie literatury na ten temat: T. G. Grosse (2007): *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

⁸ Por. *Ewaluacja systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013*, EGO – Evaluation for Government Organizations S.C. 2014, Warszawa.

⁹ Por. T. G. Grosse (2004): *Polityka spójności ekonomicznej i społecznej Unii Europejskiej. Trzy poziomy gry o interesy oraz modele rozwoju ekonomicznego* [w:] T. Markowski (red.) – *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Zeszyt 211, Warszawa.

w sprawach europejskich, co oznacza, że ich wpływ na rezultat negocjacji europejskich musiał być ograniczony. Skutkowało to skupieniem wysiłku na implementowaniu polityki rozwoju realizowanej w Polsce (a więc na programowaniu operacyjnym), a nie na jej aktywnym programowaniu strategicznym. Z kolei polityka spójności, ze względu na wysiłek organizacyjny i potrzebę dofinansowania ze środków krajowych – w praktyce zablokowała możliwości pojawienia się krajowej polityki rozwoju (niezależnej od polityki UE)¹⁰.

Nowy ”plan Marshalla” - jak można określić napływ środków pomocowych z UE - miał niewątpliwie wiele zalet. Przyczynił się do powstania ważnych inwestycji oraz ogólnej poprawy standardów życia w Polsce. Warto jednak pamiętać, że silnie ukierunkował procesy modernizacyjne i faktycznie zablokował możliwości powstania krajowych polityk rozwojowych (horyzontalnych i regionalnej). Był również scentralizowany na szczeblu unijnym. Z jednej strony miało to wymiar edukacyjny, gdyż prowadziło do transferu do Polski wielu rozwiązań organizacyjnych i urzędniczego *know how* w zakresie prowadzenia polityki rozwoju. Z drugiej jednak przyzwyczaiało polskich decydentów i urzędników do ”oglądania się na Brukselę”. Wróć do tego wątku w dalszej części tekstu, kiedy szerzej dyskutuję wpływ integracji na modernizację polskiej administracji.

Egzogeniczny rozwój

Wejście na wspólny rynek stworzyło niszę dla modelu rozwoju opartego na tanich kosztach produkcji i intensywnej współpracy z wiodącymi firmami z UE, przede wszystkim niemieckimi¹¹. Jak to określił jeden z analityków¹² - duża część niemieckiej maszyny eksportowej znalazła bazę w Polsce. Rozwój był więc możliwy dzięki napływowi inwestorów zagranicznych wykorzystujących tanie koszty i względnie wykształconą siłę roboczą nad Wisłą, ale również

¹⁰ Szerzej dyskusję ekspertów na ten temat przedstawiam w innym miejscu: T. G. Grosse (2006): *An Evaluation of the Regional Policy System in Poland: Challenges and Threats Emerging from Participation in the EU's Cohesion Policy*, European Urban and Regional Studies, vol. 13, nr 2, April, s. 151-165; T. G. Grosse (2010): *EU Cohesion Policy and the peripheries of the New Member States*, [w:] *Regional Development in Central and Eastern Europe*, G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (eds.), Routledge, London – New York, s. 313-328.

¹¹ W latach 2004-2011 poprawa konkurencyjności województw zachodnich w porównaniu do wschodnich w Polsce była możliwa m.in. dzięki bliskości Niemiec i dużej ilości przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym (na jednego mieszkańca), por. A. Małkowski, A. Małkowska (2013): *Budowa konkurencyjności regionu w dobie globalizacji na przykładzie województwa Zachodniopomorskiego*, Zeszyty Naukowe nr 753, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, s. 147-160.

¹² M. A. Orenstein (2014): *Poland. From Tragedy to Triumph*, Foreign Affairs, vol. 93, nr 1, s. 23-27 [24].

korzystających z szeregu preferencji ze strony władz publicznych (np. podatkowych). Można wręcz powiedzieć, że polityka polskich władz była nastawiona na tworzenie jak najbardziej korzystnych warunków dla zagranicznych inwestorów, a mniej na pomoc dla krajowych przedsiębiorców¹³.

Było to dodatkowo wspierane przez integrację z UE. Instytucje europejskie namawiały władze państw Europy Środkowej, w tym również Polski, do otwierania się na zachodnioeuropejskich inwestorów i prywatyzację przedsiębiorstw państwowych¹⁴. Później, w trakcie negocjacji akcesyjnych, były to bardzo ważne warunki stawiane oficjalnie dla polskiego członkostwa w UE. Komisja Europejska aprobowała też większość zachęt inwestycyjnych przygotowywanych przez krajowe władze dla kapitału zagranicznego. Udzielała wsparcia logistycznego, a nawet dofinansowywała agencje rządowe obsługujące inwestorów zewnętrznych¹⁵. Omawiane działania zostały dodatkowo wzmocnione przez politykę spójności UE skupioną na inwestycjach infrastrukturalnych, a więc tworzących dogodne warunki komunikacyjne dla tych inwestorów.

Problemem opisywanego modelu powstałego w wyniku integracji europejskiej jest to, że gospodarka jest silnie egzogeniczna, a więc zależna od podmiotów zewnętrznych i koniunktury u naszych największych partnerów (głównie w Niemczech)¹⁶. Jej podstawą są tanie koszty produkcji, które w kilkuletniej perspektywie mogą się na tyle zwiększyć, że cały model przestanie być atrakcyjny dla podmiotów zagranicznych. Jest to również przyczyna, dla której polskie władze (zwłaszcza te o nastawieniu liberalnym) będą starały się zablokować szybki

¹³ Na temat słabości polityki gospodarczej polskich władz m.in.: D. Klonowski (2010): *The effectiveness of government-sponsored programmes in supporting the SME sector in Poland*, *Post-Communist Economies*, vol. 22, nr 2, s. 229-245; T. G. Grosse (2010): *Bariery dla skoku cywilizacyjnego Polski 2010-2030*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.): *Polonia quo vadis?* Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, III tom, Kraków, s. 93-115.

¹⁴ N. Bandelj (2008): *From Communists to Foreign Capitalists: The Social Foundations of Foreign Direct Investment in Postsocialist Europe*, Princeton University Press, Princeton, s. 83; N. Bandelj (2010): *How EU Integration and Legacies Mattered for Foreign Direct Investment into Central and Eastern Europe*, *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 3, s. 481-501.

¹⁵ G. Medve-Bálint (2014): *The Role of the EU in Shaping FDI Flows to East Central Europe*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, nr 1, s. 35-51.

¹⁶ W. Jacoby (2010): *Managing globalization by managing Central and Eastern Europe: the EU's backyard as threat and opportunity*, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, nr 3, s. 416-432; A. Nölke, A. Vliegenthart (2009): *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, *World Politics*, vol. 61, nr 4, s. 670-702; G. Medve-Bálint (2014), s. 38. W polskiej literaturze na ten temat m.in.: K. Jasiński (2013): *Kapitalizm po polsku*, IFiS PAN, Warszawa; T. G. Grosse (2012): *Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych*, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt 24, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów, s. 16-35.

wzrost zarobków polskich pracowników. Ewentualny wzrost płac musi być bowiem powiązany ze zmianą modelu gospodarczego. Tymczasem ani inwestorzy (co zrozumiałe), ani polski rząd nie prowadzą działań w kierunku zmiany profilu rozwoju i poprawienia konkurencyjności poprzez wzrost innowacji. Tworzy to rosnące ryzyko pułapki rozwojowej, lub tzw. *pułapki średniego dochodu*. Wyjście z tej niszy może być trudne, gdyż nie widać ani sił gospodarczych, ani politycznych, które na poważnie byłyby zainteresowane omawianym problemem.

Według wybitnej badaczki naszego regionu Rachel Epstein¹⁷ – integracja z UE nie zmniejszyła zasadniczo historycznych różnic między zachodnią i środkową częścią Europy. W pewnym stopniu utrwaliła nawet dotychczasowy model rozwoju zależnego Europy Środkowej. Epstein uznaje, że rozwój tej części Europy opiera się na nadmiernej konsumpcji towarów importowanych przy niewystarczających inwestycjach produkcyjnych, zwłaszcza podnoszących poziom innowacyjności. Pomyślność całego regionu zależy od napływu zagranicznego kapitału inwestycyjnego, co jest szczególnie silnie widoczne w sektorze bankowym (ok. 65 proc. polskich banków jest własnością podmiotów zewnętrznych). Inni dodają¹⁸, że region nadal cierpi z powodu niestabilności wynikającej z zależności ekonomicznej od Zachodu. Dotyczy to przede wszystkim przenoszenia szoków gospodarczych z Europy Zachodniej oraz pro-cyklicznego oddziaływania kapitału finansowego (który zwiększa inflację i ceny aktywów w okresie koniunktury oraz prowadzi do nagłej zapaści gospodarczej w sytuacji odpływu inwestycji w czasie dekoniunktury).

Według przytoczonych opinii integracja europejska powieliła w dużym stopniu historyczne trendy rozwoju zależnego w Polsce, które sięgają przynajmniej XVIII wieku. Członkostwo w UE w niewielkim stopniu stało się okazją do modernizacji opierającej się na endogenicznych (wewnętrznych) czynnikach wzrostu. Podstawową przyczyną takiego przebiegu wydarzeń są nie tylko dążenia zachodnioeuropejskich inwestorów i elit politycznych, które aktywnie wpływały na ukształtowanie się egzogenicznego modelu rozwoju w Europie Środkowej. Odpowiedzialne są za to również elity krajów naszej części Europy, które aby uzyskać

¹⁷ R. A. Epstein (2014): *Overcoming 'Economic Backwardness' in the European Union*, Journal of Common Market Studies, vol. 52, nr 1, s. 17-34.

¹⁸ W. Jacoby (2014): *The EU Factor In Fat Times and In Lean: Did the EU Amplify the Boom and Soften the Bust?* Journal of Common Market Studies, vol. 52, nr 1, s. 52-70; M. Myant, J. Drahokoupil (2012): *International Integration, Varieties of Capitalism and Resilience to Crisis in Transition Economies*, Europe-Asia Studies, vol. 64, nr 1, s. 1-33.

geopolityczne cele integracji z Zachodem poświęciły własną autonomię w polityce gospodarczej. Ale problemem było również "uśpienie" tych elit pod wpływem integracji europejskiej. Towarzyszyło temu coraz dalej posunięte przesuwanie odpowiedzialności za rozwój kraju na poziom europejski.

Wątpliwa demokracja

Ustrój demokratyczny został wprowadzony na skutek transformacji z 1989 roku, ale członkostwo w Unii było obwarowane m.in. respektowaniem podstawowych kryteriów ładu demokratycznego (tzw. kryteria kopenhaskie). Można więc uznać, że ramy europejskie nie pozwalają na wprowadzenie jakiegokolwiek form rządów autorytarnych, złamanie wolności prasy i stowarzyszeń lub nieprzestrzeganie podstawowych praw człowieka. Scenariusz bycia "poza Unia" ukazują dobitnie przykłady autorytarnych lub pseudo-demokratycznych krajów za naszą wschodnią granicą. Dodatkowo uprawdopodobnia go historia PRL, co oznacza, że w Polsce istnieje silna tradycja autorytaryzmu i "państwa policyjnego", a więc represyjnego wobec społeczeństwa.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na lawinowy wzrost kontroli państwa nad polskimi obywatelami w ostatnich latach (w tym wykorzystujący specjalne środki inwigilacji). Według raportu Najwyższej Izby Kontroli¹⁹ w samym 2011 roku polskie służby sięgały po dane teleinformatyczne obywateli aż 1 856 888 razy. Był to już drugi rok z rzędu, w którym Polska plasowała się na pierwszym miejscu pod względem inwigilacji obywateli w porównaniu do innych państw UE. Niestety w 2012 roku liczba ta wzrosła. „Najwyższa Izba Kontroli uważa, że obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące pozyskiwania danych telekomunikacyjnych nie chronią dostatecznie praw i wolności obywatelskich przed nadmierną ingerencją państwa”²⁰. Powrót tradycji "państwa policyjnego" i wykorzystywanie służb do realizacji interesów polityki partyjnej odbywa się przy tym w demokratycznych dekoracjach.

¹⁹ *Uzyskiwanie i przetwarzanie przez uprawnione podmioty danych z bilingów, informacji o lokalizacji oraz innych danych, o których mowa w art. 180 c i d ustawy Prawo telekomunikacyjne*, KPB-P/12/191, Nr ewid. 107/2013/P/12/191/KPB, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013.

²⁰ *NIK o billingach*, Komunikat prasowy, 08 października 2013 11:04, <http://bip.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik> [dostęp: 27.02.2014].

Może to wskazywać na to, że demokratyzacja polskiego systemu politycznego jest dość powierzchowna. Dodatkowo integracja europejska powoduje, że wiele decyzji publicznych została przeniesiona na poziom europejski, a więc zmniejszyły się realne możliwości wpływania na nie przez krajowych wyborców i instytucje demokratyczne (np. parlament). Nie jest więc przypadkiem, że polskie elity polityczne coraz rzadziej debatuje o kwestiach merytorycznych, a coraz bardziej skupiają się na rywalizacji o sprawy symboliczne lub wizerunkowe. Decyzje merytoryczne są najczęściej podejmowane w reakcji na inicjatywy europejskie. Są to z jednej strony polityki UE, takie jak polityka spójności, a z drugiej działania wynikające z unijnych procedur zarządzania gospodarczego. Na przykład w ramach tzw. semestru europejskiego Polska jest zachęcana do wielu reform strukturalnych, choć w praktyce realizowane są przede wszystkim dostosowania fiskalne²¹. To tutaj należy szukać inspiracji dla kontrowersyjnej reformy systemu emerytalnego (z 2014 roku), którą rząd wprowadził wbrew oczekiwaniom własnego elektoratu, ale zgodnie z wymogami unijnych kryteriów fiskalnych.

Zastanawiając się nad kondycją polskiej demokracji w warunkach integracji europejskiej warto przytoczyć niepokojące wskaźniki. Dotyczą one niskiej frekwencji w wyborach powszechnych, przede wszystkim do parlamentu europejskiego. Najmniejszy udział wyborczy odnotowany został w dwukrotnie odbytych wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku (20,87%) oraz w 2009 roku (24,53%). W 2004 roku na tle innych państw UE Polska zajęła pod względem frekwencji przedostatnie miejsce (przed Słowacją), a 2009 roku drugie miejsce od końca (przed Litwą i Słowacją)²². Niewiele lepiej kształtuje się statystyka w wyborach do polskich instytucji. Średnia frekwencja wyborcza w Polsce w wyborach parlamentarnych w latach 1989-2007 wyniosła 49,53%, a więc w ciągu niemal 20 lat (siedem wyborów) do urn szedł tylko co drugi Polak. Dla porównania, w latach 1972-2004 we wszystkich demokratycznych państwach świata (106) frekwencja wyborcza do organów przedstawicielskich wyniosła średnio 75,5%²³.

W Polsce bardzo niski jest poziom zaufania do instytucji publicznych, a więc instytucji, które potencjalnie powinny reprezentować i bronić interesów społeczeństwa. W badaniach z 2012

²¹ T. G. Grosse (2013): *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa?* Analiza natolińska, nr 7 (65), 2013, www.natolin.edu.pl [dostęp: 27.10.2013].

²² M. Sacewicz (2011): *Działania na rzecz zwiększenia odsetka osób będących czynnymi wyborcami w wyborach do sejmu i senatu*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa, s. 4.

²³ A. Blais (2010): *Frekwencja Wyborcza*, [w:] Russell J. Dalton, Hans Dieter Klingemann (red.): *Zachowania Polityczne 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 239.

roku²⁴ obok partii politycznych, do których nieufność ponad trzykrotnie przeważa nad zaufaniem (65% wobec 20%), stosunkowo największą nieufność Polaków budzą gazety (55% deklaracji nieufności), Sejm i Senat (55%), rząd (49%), telewizja (49%), a także sądy (44%) i urzędnicy administracji publicznej (41%). Oznacza to, że wszystkie instytucje na których opiera się demokracja, w tym również te, które powinny być synonimem bezstronności (sądy) lub pełnić funkcję kontrolną nad światem polityki (media) - budzą zdecydowanie większą nieufność, aniżeli zaufanie. Dodatkowym problemem jest niski poziom wzajemnego zaufania w społeczeństwie, co dowodzi słabości wspólnoty narodowej. Tylko niespełna jedna czwarta badanych (23%) wychodzi z założenia, że większości ludzi można ufać, blisko trzy czwarte zaś (74%) wyznaje zasadę zachowywania daleko idącej ostrożności w stosunkach z innymi²⁵. Jest to czynnik potencjalnie osłabiający jakość polskiej demokracji.

Integracja europejska mogła w części pogłębiać te słabości. Przedstawiciele instytucji europejskich i dyplomaci państw zachodnioeuropejskich oddziaływali przecież na transformację w Europie Środkową. W sposób nieformalny faworyzowali niektóre organizacje i poglądy polityczne, a inne traktowali jako zagrożenie dla procesu integracyjnego²⁶. Wtórowały im krajowe elity najbardziej zaangażowane w proces akcesji. Świadomie ograniczano rozwój pełnego spektrum ruchów politycznych i profilowano odbudowywaną demokrację zgodnie z własnymi celami politycznymi. Stosowano przy tym dość szeroki zakres instrumentów, od wywierania presji politycznej kanałami dyplomatycznymi, poprzez działania informacyjne skierowane do miejscowej opinii publicznej, jak również różnego typu wsparcie (w tym finansowe) dla środowisk liberalnych i sprzyjających celom integracji europejskiej²⁷.

Największe znaczenie miało upowszechnianie wartości kosmopolitycznych oraz liberalnych²⁸. Były to idee wypracowane w głównym nurcie polityki unijnej i zgodne z pro-integracyjną

²⁴ *Zaufanie społeczne*, CBOS, BS/33/2012, Warszawa, marzec 2012, s. 12.

²⁵ *Ibidem*, s. 1.

²⁶ A. Grzymala-Busse, A. Innes (2003): *Great expectations: the EU and domestic political competition in east central Europe*, *East European Politics and Societies*, vol. 17, nr 1, s. 64-73; U. Sedelmeier (2011): *Europeanisation in new member and candidate states*, *Living Reviews in European Governance*, vol. 6, nr 1, <http://www.livingreviews.org> [dostęp: 27.02.2014].

²⁷ Por. M. A. Vachudova (2010): *Democratization in Postcommunist Europe. Illiberal Regimes and the Leverage of the European Union*, [w:] V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (red.): *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 82-104 [95-96].

²⁸ L. Neumayer (2008): *Euroscepticism as a political label: The use of European Union issues in political competition in the new Member states*, *European Journal of Political Research*, vol. 47, s. 135-160; P. Blokker

poprawnością polityczną. Zostały one w dużym stopniu podchwyczone przez lokalne elity polityczne. W części wynikało to z ich dążeń geopolitycznych do jak najszybszego związania z zachodnimi strukturami politycznymi. W części było wykorzystane do celów wewnętrznej rywalizacji partyjnej, a więc do wzmocnienia własnej formacji politycznej i osłabienia przeciwników. Właśnie dlatego poglądy krytyczne wobec integracji europejskiej były piętnowane mianem „eurosceptycznych”. W warunkach Europy Środkowej miało to silnie pejoratywne znaczenie, które faktycznie służyło wykluczeniu z dyskursu publicznego²⁹.

Na przykład, ruchy prawicowe w Polsce mają niejednokrotnie poglądy sceptyczne wobec integracji, gdyż są przywiązane do 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 protekcyjnistyczne lub związane z nacjonalizmem ekonomicznym³⁰. Eksperti³¹ wskazują również na to, że powierzchowna demokratyzacja w krajach postkomunistycznych ułatwiła wprowadzanie radykalnych reform neoliberalnych. Odwoływanie się do idei liberalnych i kosmopolitycznych w trakcie procesu akcesyjnego było więc korzystne dla zewnętrznych interesów politycznych i ekonomicznych, natomiast mniej dla budowania wspólnoty narodowej. Zmniejszało bowiem jej potencjał do identyfikowania własnych interesów w procesach europeizacji oraz ich skutecznego realizowania w ramach polityk europejskich.

Powierzchnowa modernizacja administracji

Ważnym aspektem naszego członkostwa w UE była szansa modernizacji polskiej administracji. Komisja Europejska kładła wielki nacisk na tę sprawę w trakcie przygotowań akcesyjnych. Ale dotyczyło to przede wszystkim zdolności administracji (i sądownictwa) do implementacji

(2008): *Europe 'United in Diversity'. From a Central European Identity to Post-Nationality?* European Journal of Social Theory, vol. 11, nr 2, s. 257-274 [258].

²⁹ L. Neumayer (2008), s. 142-144.

³⁰ Por. M. A. Orenstein (2008): *Out-liberalizing the EU: pension privatization In Central and Eastern Europe*, Journal of European Public Policy, vol. 15, nr 6, s. 899-917; M. A. Vachudova (2010), s. 83, 96-97.

³¹ M. A. Orenstein (2008), s. 905.

polityk i prawa europejskiego³². Wiele głosów – przede wszystkim pochodzących z samych struktur urzędniczych – uznaje wymiar administracji za jednoznaczną korzyść wynikającą z integracji³³. Tym bardziej, że w aspekcie historycznym Polska niemal nigdy nie miała nowoczesnego państwa, zwłaszcza ”przyjaznego obywatelom”. Specjaliści są jednak bardziej sceptyczni. Wskazują m.in. na powierzchowność tej modernizacji, a także poważne koszty z tym związane. Przykładowo przytacza się argument wyspecjalizowania urzędników w implementacji środków europejskich, przy pasywności na polu strategicznym³⁴. Nie chodzi przy tym o pisanie dokumentów strategicznych, tych akurat powstaje bardzo wiele. Raczej o deficyt umiejętności ich praktycznego realizowania. W rezultacie polska administracja dość dobrze wdraża polityki i regulacje europejskie, ale w niewystarczającym stopniu włącza się w ich kształtowanie zgodne z polskimi interesami. Natomiast wspomnianym kosztem jest choćby nadmierna rozbudowa aparatu administracyjnego, nieporównywalna nawet z czasami PRL. W roku 2012 zatrudnienie w administracji publicznej wyniosło ponad 430 tys. urzędników³⁵. W porównaniu do 2005 (ok. 367 tys.) przybyło ich o 15 proc., głównie w administracji samorządowej. Pod koniec PRL-u (a dokładnie w roku 1988) w administracji pracowało tylko 168 tys. osób³⁶ (czyli ponad dwukrotnie mniej niż obecnie).

Zgodnie z tym, o czym napisałem wcześniej, programowanie i realizacja polityki spójności w dużym stopniu zależy od instytucji UE. Dotyczy to przede wszystkim etapu negocjowania ram tej polityki na szczeblu europejskim, ale także wpływu regulacji UE i wytycznych programowych formułowanych przez Komisję Europejską. Przedstawiciele samorządów województw podkreślają³⁷, że podstawą dla ich prac planistycznych były regulacje europejskie, a nawet tylko

³² G. Pridham (2010): *Unfinished Business: European Political Conditionality after Eastern Enlargement*, [w:] R. Youngs (red.): *The European Union and Democracy Promotion*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, s. 16-37; A. Mungiu-Pippidi (2010): *When Europeanization Meets Transformation. Lessons from the Unfinished Eastern European Revolutions* [w:] V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (red.): *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, Cambridge University Press, Cambridge, s. 59-81.

³³ P. Żuber (2011): *Warunki prowadzenia debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej w Polsce*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.): *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom IV, Kraków, s. 149-152. Wspierają te opinie także niektórzy specjaliści zagraniczni: I. Bache, G. Andreou, G. Atanasova, D. Tomsic (2011): *Europeanization and Multi-level governance In south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid*, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, nr 1, s. 122-141 [126].

³⁴ *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, EGO 2011, s. 187-192.

³⁵ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, s. 138.

³⁶ *Rocznik statystyczny 1989*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 499.

³⁷ Na podstawie ewaluacji systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013, przeprowadzonej przez autora dla Urzędu Marszałkowskiego

ich wstępne projekty. Mieli też świadomość, że największą władzę w polityce spójności ma Komisja Europejska i dlatego „nie chcieli się jej narazić”³⁸. Pokazuje to na hierarchiczne znaczenie, jakie dla prac operacyjnych w polskich województwach miały regulacje europejskie. Były one niekiedy bardzo szczegółowe. O hierarchicznym znaczeniu tego prawa świadczy również to, że niektóre rozwiązania przyjmowane na poziomie województw (np. w zakresie naboru dokumentacji konkursowej) były specjalnie wyśrubowywane, co miało uchronić region i beneficjentów od problemów na etapie kontroli przez Komisję Europejską.

Opisywane zjawiska wskazują na dość wysoki poziom centralizacji decyzji programowych i kluczowych ustaleń organizacyjnych na szczeblu unijnym. Z kolei dostosowania prawne i organizacyjne po stronie krajowej miały poważne luki lub opóźnienia. Były one uzupełniane już w trakcie realizowania polityki spójności. W ten sposób pojawiała się specyficzna „doraźność” w planowaniu polityki rozwoju na szczeblu rządowym. Polegała ona na nadmiernym skupieniu na dokumentach i wskazówkach programowych ze strony instytucji unijnych i „reaktywnym” podejściu do programowania w odniesieniu do informacji płynących z tych instytucji. Dodatkowo urzędnicy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego kładli nacisk przede wszystkim na absorpcję środków i wypełnianie założonych wskaźników, a mniej na kwestie dotyczące strategicznego rozwoju³⁹.

W dalszym ciągu widać kontynuację tradycji biurokratycznej okresu PRL. Polega ona na silnej tendencji centralizacyjnej i sektorowej, która obecna jest też w politykach unijnych. Dzieje się tak pomimo kolejnych reform decentralizacyjnych (m.in. przygotowujących Polskę do członkostwa w UE) oraz przy braku odpowiedniej koordynacji działań rządu między ministerstwami. Wydaje się, że polityki unijne dostarczyły tylko środków, które wzmocniły stare tendencje. Tak jest w przypadku wzmocnienia sektorowości w polityce rolnej i obszarów wiejskich⁴⁰. Podobnie jest z kontynuacją specyficznej racjonalności biurokratycznej – dbającej o własne interesy, a mniej o służebność publiczną. Programy europejskie są w rezultacie przeładowane różnymi obciążeniami urzędowymi, które koncentrują władzę w gestii

Województwa Zachodniopomorskiego i firmę EGO – Evaluation for Government Organizations S.C., wywiad nr 12/2013.

³⁸ *Ibidem*, wywiad nr 11B/2013.

³⁹ *Ibidem*, wywiad nr 2, 19/2013.

⁴⁰ T. G. Grosse, Ł. Hardt (2010): *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo Key Text, Warszawa.

urzędników i mają ułatwić im wypełnianie obowiązków lub zapewnić ochronę przed ewentualnym ryzykiem. W mniejszym stopniu są natomiast nastawione na obsługę obywateli lub realizację celów danej polityki publicznej.

W rezultacie programy polityki spójności są pełne rozmaitych problemów biurokratycznych utrudniających inwestycje spójnościowe. Jednym z problemów sygnalizowanych przez specjalistów⁴¹ były zbyt szczegółowe i nieelastyczne normy prawa krajowego, które zawężyły możliwości sprawnej realizacji niektórych projektów inwestycyjnych. Pojawił się też inny problem, mianowicie wprowadzanie wielu szczegółowych przepisów poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Unaoczniał to wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r.⁴². Innym problemem, który towarzyszy zarządzaniu polityką spójności w Polsce jest brak transparentności decyzji dotyczących projektów systemowych na szczeblu centralnym, słabe odniesienie tych decyzji do kryterium merytorycznego (tj. dokumentów strategicznych) oraz podejrzenie o możliwość kierowania się względami polityki partyjnej⁴³. Przykładem tego zjawiska może być nieformalna praktyka "załatwiania" sobie projektów w Warszawie przez polityków wywodzących się różnych województw. Wszystkie te zjawiska są bardziej związane z reminiscencjami administracji państwa komunistycznego (PRL), aniżeli skutkiem europeizacji. Niemniej polityka spójności zdaje się dostarczać "paliwo", które pozwala na odnowienie tych tradycji i zwyczajów administracyjnych.

Podsumowanie

Dziesięć lat w UE było ogromną szansą, ale także wyraźnym ukierunkowaniem naszej relacji geopolitycznej i polityki rozwoju. Czy w pełni wykorzystujemy naszą historyczną szansę? Można mieć pewien niedosyt aktywności polskich elit. W ciągu tych 10 lat widać było deficyt twórczego dostosowania krajowych celów strategicznych i ram instytucjonalnych do warunków członkostwa. Można też zastanowić się na ile "ukierunkowanie" europejskie lub swego rodzaju "koleina europeizacji" staje się dla nas ciężarem lub ograniczeniem dla rozwoju. Należy

⁴¹ Por. T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski (2012): *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Fundacja GAP, Kraków, 60-61.

⁴² Wyrok z dnia 12 grudnia 2011 r., Sygn. akt P 1/11, Dz. U. Nr 279, poz. 1644.

⁴³ *Ewaluacja systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013*, wywiad nr 20/2013, 28/2013.

pamiętać, że samo członkostwo w Unii nie zmienia naszego położenia i roli peryferyjnej w Europie i na świecie. Paradoksalnie może nas w tym nawet utwierdzić. Wiele zależy bowiem od nas samych i od tego, jak wykorzystamy kolejne lata integracji.

Na potrzeby niniejszego tekstu posłużyłem się metaforą "złotego kaftanu europeizacji". Czujemy się w nim bezpieczniej, bardziej komfortowo (choć nie wszyscy), ale jesteśmy też bardziej niesamodzielnymi. Trudno powiedzieć, czy rozwój Polski w warunkach integracji będzie prowadził do trwałego rozwoju, czy w oczach historyków będzie przypominać tylko krótkotrwały "rozbłysk". W tym drugim przypadku złoto "kaftana europeizacji" szybko może zblaknąć, a pozostaną jedynie ograniczenia i ciężary wynikające z akcesji. Rosną bowiem objawy wyczerpania towarzyszącego integracji, takie jak kryzys zadłużenia lub demograficzny.

Istotą mojej metafory jest to, że polskie elity oddały w dużym stopniu rządy na poziom unijny i zdają się ograniczać jedynie do implementacji wytycznych europejskich. Jest to postawa bardziej adaptacyjna do warunków członkostwa w Unii, aniżeli kreatywna, która aktywnie wpływałaby na procesy europeizacji zgodnie z polskimi interesami. Opisywane zjawisko ma swoje źródło w specyficznych uwarunkowaniach historycznych i geopolitycznych. Po pierwsze wynika z kultury politycznej, która przez całe dziesięciolecia, a nawet wieki adaptowała się do warunków sterowania przez zagraniczne ośrodki polityczne, i którą cechował deficyt umiejętności samo-rządzenia⁴⁴. Po drugie, jest związane z deficytem państwa rozumianego jako emanacja wspólnoty politycznej, i które powinno dbać o interesy tej wspólnoty, a nie o realizację partykularnych korzyści (lub racjonalności biurokratycznej). Po trzecie, wynika ze słabości wspólnoty narodowej, czego objawem jest niski poziom zaufania społecznego. Wreszcie czwartym uwarunkowaniem jest relatywnie niski potencjał ekonomiczny i geopolityczny Polski, który zmniejsza możliwości prowadzenia skutecznej polityki na arenie europejskiej. Przewycięzenie powyższych słabości nie jest łatwe. Dodatkowo utrudnione w warunkach integracji europejskiej. Niemniej możliwe. Przykładem jest choćby wzmacnianie własnej pozycji geopolitycznej poprzez poszukiwania silniejszej współpracy w ramach państw Europy Środkowej, mających przecież podobne problemy i interesy na arenie europejskiej.

⁴⁴ Szerzej: T. G. Grosse (2010): *Między europeizacją a wpływem kultury politycznej*, w: D. Gizicka (red.): *Współczesne oblicza demokracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 38-61.