

*Agnieszka K. Cianciara\**

## **Wzory europeizacji zewnętrznej: mechanizmy, uwarunkowania, rezultaty<sup>1</sup>**

Celem niniejszego artykułu jest nakreślenie ram teoretycznych dla analizy procesów europeizacji zewnętrznej, zachodzących zarówno w krajach sąsiedzkich objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego, jak i w krajach posiadających oficjalny status kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej. Służy temu przegląd najnowszej literatury polskiej i obcej (anglojęzycznej) traktującej o procesach europeizacji, dyfuzji norm i reguł oraz o wpływie aktorów zewnętrznych na demokrację w krajach trzecich. Tekst jest podzielony na trzy części. W pierwszej analizuję wieloznaczność zjawiska europeizacji i wczesne próby jego definiowania, zwłaszcza w kontekście europeizacji wewnętrznej, tj. zachodzącej w państwach członkowskich. W części drugiej przedstawiam podstawowe mechanizmy europeizacji zewnętrznej – warunkowość i socjalizację – oraz ich uwarunkowania w świetle podejścia instytucjonalnego. Część trzecia poświęcona jest refleksji nad efektami europeizacji zewnętrznej, ze szczególnym uwzględnieniem paradoksów (patologii) europeizacji w kontekście transformacji lub konsolidacji hybrydowych reżimów politycznych. W konkluzjach wskazuję ograniczoną wartość eksplanacyjną mechanizmu warunkowości, potencjał podejścia socjologicznego w ramach analizy sieci transnarodowych oraz kluczową rolę strategii lokalnych elit w kontekście efektywności transferu unijnych norm i reguł.

---

\* Dr **Agnieszka K. Cianciara** – adiunkt w Zakładzie Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych PAN i wykładowca w Collegium Civitas.

<sup>1</sup> Niniejszy tekst powstał w ramach realizacji projektu badawczego nr UMO-2012/05/D/HS5/01596 pt. „Europeizacja partii politycznych i grup interesu w kontekście Partnerstwa Wschodniego”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

## Fenomen europeizacji

Intensyfikacja użycia terminu „europeizacja” związana jest z wyczerpywaniem się adekwatności tradycyjnych teorii integracji do opisu bytu politycznego, jakim jest Unia Europejska.<sup>2</sup> Autorzy wskazują ponadto na instytucjonalny zwrot w naukach politycznych (od lat 80. XX w.), a potem także w studiach europejskich.<sup>3</sup> Konceptualizacja fenomenu europeizacji pozwala na uchwycenie podstawowych zależności i procesów zachodzących w relacjach między instytucjami ponadnarodowymi (poziomem unijnym) a instytucjami i aktorami krajowymi. Należy podkreślić na wstępie, że europeizacja nie jest teorią wyjaśniającą relacje w wielopoziomowym systemie rządzenia Unii Europejskiej, ale fenomenem, który sam wymaga wyjaśnienia.<sup>4</sup> W celu wyjaśnienia fenomenu europeizacji wykorzystywane jest najczęściej podejście neoinstytucjonalne, przede wszystkim instytucjonalizm racjonalnego wyboru, ale także instytucjonalizm socjologiczny.

Już w pionierskich opracowaniach dotyczących europeizacji pojawia się problem jej wielowymiarowości i wieloaspektowości. Johan P. Olsen podkreślał istnienie „wielu twarzy europeizacji”, takich jak:

- a) centralna penetracja krajowych systemów rządzenia i procesy adaptacyjne tam zachodzące,
- b) rozwój instytucji na poziomie europejskim,
- c) tworzenie politycznego projektu integracji europejskiej, ale także
- d) zmiany poza granicami UE następujące w wyniku procesu rozszerzenia,
- e) eksport form organizacji politycznej do państw i organizacji trzecich.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> J. Caporaso, *The Three Worlds of Regional Integration Theory w: Europeanization: New Research Agenda*, red. P. Graziano, M.P. Vink, Basingstoke 2007, s. 24.

<sup>3</sup> J. Ruszkowski, *Europeizacja jako przedmiot badań w studiach nad integracją europejską w: Metodologiczne problemy studiów europejskich*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2012, s. 81–82.

<sup>4</sup> R. Riedel, *Podejścia i teorie w badaniach nad europeizacją w: Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Pacześniak, R. Riedel, Toruń 2010, s. 46.

<sup>5</sup> J.P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” nr 5/2002, s. 921–952.

Trudno więc sformułować jednoznaczną definicję europeizacji zachodzącej zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, w relacjach instytucji i aktorów poziomu ponadnarodowego i krajowego, jak i w relacjach UE z instytucjami i aktorami krajów nienależących do Unii, w tym krajów kandydujących, ale także innych podmiotów stosunków międzynarodowych, niejednokrotnie od kontynentu europejskiego geograficznie odległych. Mamy zatem do czynienia z europeizacją wewnętrzną i zewnętrzną. Ulrich Beck i Edgar Grande stwierdzają, że europeizacja przebiega w dwóch kierunkach – do wewnątrz, przez rozszerzanie kompetencji UE i wynikające z niego dostosowania w państwach członkowskich, oraz na zewnątrz, dzięki geograficznemu rozszerzaniu Unii i eksportowi jej reguł i norm.<sup>6</sup> Ponadto wskazuje się, że europeizacja implikuje zmianę zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, a więc zachodzić może europeizacja odgórna (*top-down*) oraz oddolna (*bottom-up*). Wreszcie, europeizacja może być ujmowana jako proces albo jako efekt końcowy, czyli zmiana, która zaszła pod wpływem członkostwa, akcesji czy innych relacji o charakterze integracyjnym z Unią Europejską.<sup>7</sup>

Chronologicznie rzecz ujmując, badacze europeizacji skupili się najpierw na procesie krajowej adaptacji do integracji europejskiej w przypadku państw członkowskich. Pierwsza ogólna definicja europeizacji, sformułowana przez Roberta Ladrecha w 1994 r., odnosiła się do „stopniowego procesu reorientacji kierunku i kształtu polityki krajowej w taki sposób, że polityczna i gospodarcza dynamika UE staje się częścią organizacyjnej logiki krajowej polityki i krajowego procesu decyzyjnego”.<sup>8</sup> Z kolei Claudio Radaelli ujął europeizację w państwach członkowskich w kontekście instytucjonalizmu socjologicznego, wskazując, że jest to „proces konstrukcji, dyfuzji oraz instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych reguł, procedur, podzielanych wartości i norm, które najpierw są definiowane i konsolidowane w ramach systemu decyzyjnego UE, a następnie inkorporowane do logiki krajowych dyskursów, tożsamości, struktur politycznych

---

<sup>6</sup> U. Beck, E. Grande, *Europa kosmopolityczna: społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009, s. 38.

<sup>7</sup> Por.: J. Caporaso, *op.cit.*, s. 27.

<sup>8</sup> Por.: P.R. Graziano, *Europeanization and Domestic Policy Change: the Case of Italy*, London – New York 2013, s. 7.

*i polityk publicznych*".<sup>9</sup> W praktyce europeizacja wewnątrz Unii Europejskiej ma charakter dwukierunkowy i interakcyjny, a analityczne rozróżnienie na europeizację odgórną i oddolną ulega zatarciu. Reguły i normy, które są definiowane na poziomie unijnym, ulegają następnie dyfuzji na poziomie krajowym, są bowiem konstruowane przy udziale krajowych aktorów. Przedstawiciele rządów i innych instytucji państw członkowskich, a także krajowych partii politycznych i grup interesu transferują swoje preferencje, strategie i sposoby działania na poziom unijny, współkształtując owe europejskie reguły i normy.

Odmiennie wygląda natomiast sytuacja w przypadku europeizacji zewnętrznej, to jest państw kandydujących, sąsiedzkich i innych. Zarówno w procesie rozszerzenia, jak i w ramach polityki sąsiedztwa mamy do czynienia z bardziej ograniczonym wpływem oddolnym aktorów krajowych. Z racji braku możliwości udziału w formalnych procesach decyzyjnych w UE i z powodu asymetrii siły w relacjach z Unią są raczej adresatami niż nadawcami impulsów zmian. Nie oznacza to jednak, że nie przekształcają impulsów z poziomu europejskiego, modyfikując tym samym efekty europeizacji na poziomie krajowym. Europeizacja zewnętrzna bywa również określana mianem zewnętrznego transferu politycznego lub dyfuzji reguł.<sup>10</sup> Mechanizmy, uwarunkowania i efekty europeizacji zewnętrznej będą analizowane szczegółowo w dalszej części tekstu. W tym miejscu natomiast warto pokrótce odnieść się do literatury traktującej o mechanizmach europeizacji wewnętrznej, co stanowi zresztą dobry punkt wyjścia do dalszych rozważań porównawczych.

Trzeba podkreślić, że większość opracowań dotyczących europeizacji wewnętrznej bazuje na opisie Europy Zachodniej, czyli państw członkowskich „Piętnastki” sprzed rozszerzeń w latach 2004 i 2007. W literaturze podkreśla się przy tym istotne różnice w procesach europeizacji na Zachodzie oraz na Wschodzie, i to nie tylko w okresie akcesji państw Europy Środkowej, ale już po ich przystąpieniu do UE.

---

<sup>9</sup> C.M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy w: The Politics of Europeanization*, red. K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford 2003, s. 30.

<sup>10</sup> Por.: T.G. Grosse, *Analiza koncepcji geopolitycznych stosowanych wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w: Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej: geneza, doświadczenia, perspektywy*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2012, s. 59–62; T.A. Boerzel, T. Risse, *From Europeanization to Diffusion: Introduction*, „West European Politics” nr 1(35)/2012, s. 2.

Powstały prace wskazujące różnice w zakresie mechanizmów i efektów europeizacji wewnętrznej w Europie Zachodniej oraz europeizacji zewnętrznej w ramach rozszerzenia w Europie Środkowej,<sup>11</sup> jednocześnie stale rozwija się nurt literatury, który podkreśla specyfikę europeizacji w nowych krajach członkowskich w kontekście poakcesyjnym.<sup>12</sup> Autorzy poruszają problematykę badawczą dotyczącą m.in. potencjalnego regresu zmian dokonanych w nowych państwach członkowskich przed akcesją, m.in. ze względu na stosowaną wówczas przez UE presję warunkowości (*conditionality*). Celem tego nurtu badawczego jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jakich warunkach krajowa zmiana instytucjonalna wprowadzona pod presją procesu rozszerzenia będzie w nowych państwach członkowskich podtrzymywana, a w jakich nastąpi odwrót od kierunku wyznaczonego przez UE. W badaniach nad europeizacją w Europie Środkowej zarówno w kontekście przed-, jak i poakcesyjnym dominuje perspektywa racjonalistyczna (instytucjonalizm racjonalnego wyboru), w ramach której za podstawowy mechanizm europeizacji uważa się system nagród i kar stosowany przez UE.

W literaturze dotyczącej europeizacji w państwach Europy Zachodniej podkreśla się, że instytucje i polityki UE stanowią impuls dla krajowej zmiany w państwach członkowskich, jednocześnie jednak nie prowadzą do konwergencji, ujednoczenia krajowych struktur politycznych, polityk publicznych czy reguł gry politycznej. Najczęściej wyjaśnia się procesy europeizacji poprzez mechanizm niedostosowania (*misfit*) reguł poziomu krajowego do reguł poziomu europejskiego, które to niedostosowanie stanowi przesłankę krajowej zmiany. Im niższy poziom dostosowania krajowych struktur do unijnych, tym większe prawdopodobieństwo zmiany. Adaptacja nie jest jednak automatyczna, a impulsy europeizacji są przekształcane przez krajowych

---

<sup>11</sup> A. Héritier, *Europeanization Research East and West: a comparative assessment w: The Europeanization of Central and Eastern Europe*, red. F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, Cornell University Press 2005, s. 201.

<sup>12</sup> A.M. Cirtautas, F. Schimmelfennig, *Europeanization Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance*, „Europe-Asia Studies” nr 3(62)/2010, s. 421–441; R.A. Epstein, U. Sedelmeier, *Beyond Conditionality: International Institutions in Post-Communist Europe after enlargement*, „Journal of European Public Policy” nr 6(15)/2008, s. 795–805; U. Sedelmeier, *Is Europeanization through Conditionality Sustainable? Lock-in of Institutional Change after EU Accession*, „West European Politics” nr 1(35)/2012, s. 20–38.

aktorów i instytucje, określanych jako czynniki pośredniczące (*mediating factors*).<sup>13</sup>

Podstawowym mechanizmem europeizacji w krajach członkowskich jest przymus prawny. Państwa członkowskie zobligowane są do przyjmowania do swych porządków prawnych prawodawstwa unijnego, a efektywność europeizacji zapewniają środki dyscyplinujące, będące w dyspozycji Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Krajowi aktorzy dokonują kalkulacji zysków i strat wynikających z podjęcia lub niepodjęcia działań dostosowawczych. Przy tym instytucje krajowe mogą czynić pewne wybory mniej lub bardziej kosztownymi. Zgodnie z założeniami instytucjonalizmu racjonalnego wyboru, europeizacja jest procesem dającym krajowym aktorom dodatkowe możliwości realizacji interesów i wywierania wpływu na poziomie krajowym i europejskim. Zmiana jest bardziej prawdopodobna i głębsza, jeśli w instytucjach krajowych stosunkowo słabe są punkty oporu (*veto points*) przeciw presji europeizacji oraz gdy projektowane zmiany wzmacniają krajowe koalicje na rzecz reform, dostarczając im nowych zasobów (finansowych, politycznych, legitymizacyjnych).<sup>14</sup> Z drugiej strony, w optyce instytucjonalizmu socjologicznego podstawową zasadą europeizacji jest normatywna logika stosowności (*logic of appropriateness*). Zakłada się, że aktorzy nie dążą wyłącznie do maksymalizacji własnych zysków, ale także do spełnienia społecznych oczekiwań. Internalizują europejskie reguły, normy i praktyki przez mechanizmy socjalizacji, perswazji i społecznego uczenia się w ramach uczestnictwa w europejskich sieciach politycznych, redefiniując przy tym swoje preferencje i interesy. Jednocześnie zorientowana na konsensus i współpracę kultura unijnego procesu decyzyjnego pomaga uporać się z krajowymi punktami oporu.<sup>15</sup>

Krajowe czynniki warunkujące rezultaty procesu europeizacji wyjaśniają brak konwergencji i harmonizacji reguł i instytucji na poziomie krajowym. Ze względu na krajową specyfikę polityczną, gospodarczą czy społeczną i kulturową analogiczny impuls europeizacji

---

<sup>13</sup> Por.: P.R. Graziano, op.cit., s. 18–19.

<sup>14</sup> T.A. Boerzel, *The Transformative Power of Europe Reloaded: the Limits of External Europeanization*, „KFG Working Paper Series” nr 11/02.2010, s. 6.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 7.

przynosi w poszczególnych państwach zróżnicowane rezultaty. Ze względu na przymus prawny transpozycji *acquis communautaire* do krajowego porządku prawnego, stosunkowo największy zakres i jednolitość zmian obserwuje się w ramach europeizacji polityk publicznych. To właśnie zmian w polityce ochrony środowiska, transportowej i spójności dotyczyły pierwsze empiryczne badania zjawiska europeizacji.<sup>16</sup> Z czasem rozwinęły się również badania empiryczne dotyczące europeizacji instytucji (administracji rządowej, parlamentów narodowych, władzy sądowniczej oraz ewolucji relacji między centrum i regionami), a także partii politycznych i grup interesu w państwach członkowskich.<sup>17</sup>

## **Mechanizmy i uwarunkowania europeizacji zewnętrznej**

### ***Mechanizm warunkowości***

Mechanizmy i uwarunkowania europeizacji zewnętrznej różnią się znacząco od związanych z europeizacją wewnętrzną. W przypadku tej pierwszej nie istnieje przymus prawny transponowania unijnej legislacji. Jednocześnie odmienne są mechanizmy i uwarunkowania europeizacji krajów kandydujących i krajów sąsiedzkich. Kraje kandydujące mobilizuje się do wprowadzenia wymaganych przez Unię reform, obiecując członkostwo w UE po spełnieniu określonych warunków. Wieloetapowość procesu akcesyjnego (uzyskanie oficjalnego statusu kandydata, formalne rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, otwarcie i zamknięcie poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych) umożliwia Unii wywieranie skutecznej presji na kandydatów, którzy dostosowują się do jej wymogów w obawie przed opóźnieniem terminu uzyskania członkostwa lub zamrożeniem negocjacji. Zasada warunkowości przynosiła efekty w przypadku rozszerzenia o kraje Europy Środkowej, bowiem oferta członkostwa ze strony Unii była jednoznaczna

---

<sup>16</sup> P.R. Graziano, *op.cit.*, s. 5.

<sup>17</sup> Więcej na temat europeizacji partii politycznych i grup interesu w państwach członkowskich: R. Ladrech, *Europeanization and National Politics*, Basingstoke 2010; R. Ladrech, *Party Change and Europeanization: Elements of an Integrated Approach*, „West European Politics” nr 3(35)/2012, s. 574–588; P.R. Graziano, M.P. Vink, *op.cit.*; A. Pacześniak, R. Riedel, *Europeizacja – mechanizmy...*, *op.cit.*

i wiarygodna, a państwa kandydujące – zdeterminowane w kwestii przystąpienia do UE. Inna jest sytuacja aktualnych kandydatów, czyli państw bałkańskich i Turcji. Tym razem zarówno UE, jak i kraje kandydujące nie są w pełni zdecydowane na realizację celu rozszerzeniowego. Wreszcie, zachęta do reform w formie obietnicy członkostwa nie jest formalnie oferowana krajom sąsiedzkim, w tym objętym inicjatywą Partnerstwa Wschodniego. Dlatego inaczej wygląda kalkulacja zysków i strat w przypadku aktorów krajowych, którzy mogą liczyć najwyżej na perspektywę selektywnej integracji politycznej i gospodarczej w ramach umowy o stowarzyszeniu oraz umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu.

Ponadto w Europie Środkowej punkty oporu były nieliczne bądź w ogóle ich nie było. Jednocześnie grupy interesu – ekonomiczne i społeczne – w krajach postsocjalistycznych bardzo słabe, nie odgrywały istotnej roli. UE wręcz wymagała zaangażowania tych aktorów w przeprowadzanie reform, w celu wzmocnienia ich pozycji w procesie decyzyjnym. Konsensus krajowych elit w sprawie członkostwa w UE i „powrotu do Europy” wyciszał oponentów i to mimo znaczących kosztów dostosowawczych narzucanych przez UE. Jednocześnie, choć krajowe czynniki odgrywały mniejszą rolę niż w przypadku europeizacji starych państw członkowskich, to ograniczały wpływ akcesji, zwłaszcza poza sferą implementacji prawa unijnego. Mieliśmy często do czynienia z europeizacją powierzchowną: przyjęcie do krajowego porządku prawnego wielkiej liczby regulacji unijnych nie zawsze było równoznaczne z ich egzekwowaniem ani też nie miało znaczącego wpływu na zmiany w zachowaniu aktorów.

W przypadku europeizacji krajów kandydujących istotną rolę odgrywają dwie zmienne: niedostosowanie i warunkowość, określające efektywność zewnętrznego transferu reguł. Skuteczne stosowanie przez UE zasady warunkowości wymaga dwóch elementów. Po pierwsze, oferowana zachęta musi być wiarygodna, co oznacza, że członkostwo powinno być przez kraj kandydujący postrzegane jako korzystne (przyszłe korzyści będą większe niż aktualnie ponoszone koszty), a termin dojścia do członkostwa – precyzyjnie określony w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Po drugie, Unia musi konsekwentnie stosować system nagród i kar, wyłącznie w zależności od postępu i regresu we wdrażaniu reform, a nie ze względu na inne czynniki o charakterze politycznym lub gospodarczym, związane z interesami



Unii bądź poszczególnych państw członkowskich.<sup>18</sup> W konsekwencji im mniej wiarygodna i mniej konsekwentna realizacja zasady warunkowości przez UE oraz im większe niedostosowanie kraju kandydującego, tym z perspektywy racjonalistycznej mniej prawdopodobna zmiana w tym kraju. Można zatem postawić tezę, że wiarygodność i konsekwencja w realizacji zasady warunkowości przez UE są w przypadku Turcji i Bałkanów znacząco niższe niż w przypadku państw Europy Środkowej. Podobnie poziom dostosowania obecnych kandydatów do modelu politycznego, społeczno-gospodarczego oraz prawodawstwa unijnego jest znacząco niższy niż krajów, które przystąpiły do Unii w latach 2004 i 2007.

W sytuacji mniejszych i niepewnych korzyści oraz wyższych kosztów dostosowawczych nie powinna dziwić bardziej znacząca rola czynników krajowych, w tym aktorów i instytucji stanowiących tzw. punkty oporu. Jednak w przypadku krajów Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej należy wziąć po uwagę wiele innych czynników, które nie znalazły zastosowania (lub znalazły je w mniejszym stopniu) w przypadku europeizacji krajów Europy Środkowej w procesie akcesyjnym:

- a) poziom asymetrii w relacjach władzy między UE i krajami kandydującymi (partnerskimi),
- b) typ reżimu w ramach kontinuum demokracja – autokracja,
- c) poziom konsolidacji państwowości i zdolności państwa (*state capacity*),
- d) krajowe bodźce do przeprowadzania zmian.<sup>19</sup>

Stosunki Unii Europejskiej z państwami trzecimi, zarówno w ramach polityki rozszerzenia, jak i polityki sąsiedztwa, mają z definicji charakter asymetryczny i hierarchiczny. UE narzuca krajom, z reguły dysponującym marginalnym potencjałem gospodarczym i politycznym w porównaniu z potencjałem unijnym, formę i warunki tych relacji, promując daleko idące zmiany, przekształcające system polityczny, prawny i społeczno-gospodarczy tych krajów. Owa asymetria jest pogłębianą przez jednostronną zależność od UE państw kandydujących i partnerskich w dziedzinie wymiany handlowej czy pomocy

---

<sup>18</sup> Por.: T. Casier, *To Adopt or Not to Adopt: Explaining Selective Rule Transfer under the European Neighbourhood Policy*, „Journal of European Integration” nr 1(33)/2011, s. 43–44.

<sup>19</sup> T.A. Boerzel, D. Soyalitin, *Europeanization in Turkey: Stretching the Concept to its Limits?*, „KFG Working Paper Series” nr 36/02.2012, s. 10.

finansowej i technicznej. Asymetria ta może być jednak zredukowana na korzyść kraju partnerskiego, jeśli ów kraj dysponuje zasobami (np. energetycznymi), których potrzebuje Unia (*casus* Azerbejdżanu). Specyficznym przypadkiem jest Turcja, która ze względu na swój potencjał gospodarczy i polityczny oraz rolę regionalnego mocarstwa może układać swoje relacje z UE na bardziej partnerskich zasadach. Powstaje pytanie, na ile relatywnie ograniczona asymetria w relacjach z UE, a także fakt, że członkostwo w Unii nie jest jedyną dostępną Turcji opcją geopolityczną (kraje Europy Środkowej nie miały takiego wyboru), hamuje transfer reguł europejskich do tego państwa.

Należy podkreślić, że koszty adaptacji do rozwiązań europejskich są niższe w krajach bardziej demokratycznych, z lepiej rozwiniętą gospodarką rynkową, niż w państwach bardziej autorytarnych, ze słabiej rozwiniętą gospodarką rynkową, kontrolowaną przez władze. Im bardziej autorytarny system polityczny i większa kontrola elit politycznych nad gospodarką oraz im wyższe ich korzyści z owej symbiozy, tym mniejsze prawdopodobieństwo transferu unijnych reguł gry, które wprost zagrażają przetrwaniu tych elit. W takim przypadku zakłada się również niski poziom autonomii organizacji gospodarczych i społeczeństwa obywatelskiego. Nasuwa się zatem pytanie, na ile owe organizacje gospodarcze i społeczne stanowią czynnik wspierający europeizację, a na ile kolejny, obok instytucji władzy, punkt oporu. Problem konsolidacji państwowości krajów kandydujących (zwłaszcza na Bałkanach) oraz zdolności krajów sąsiedzkich do implementacji i egzekucji prawa na ich terytorium (problem integralności terytorialnej dotyczy Mołdawii oraz państw Kaukazu Południowego) stanowi fundamentalne wyzwanie, jeśli chodzi o relacje z Unią Europejską. Dlatego wiele wysiłków UE, w tym wsparcie finansowe i techniczne, ukierunkowanych jest na wzmocnienie zdolności wspomnianych krajów do wykonywania ich podstawowych funkcji. W ramach procesu akcesyjnego i stowarzyszenia Unia wymaga nie tylko transpozycji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego, ale również stworzenia struktury administracyjnej, która będzie w stanie to prawo realizować. Wspierane są również zdolności organizacji pozarządowych, by mogły wywierać presję na rządzących z poziomu krajowego w kierunku implementacji reform. Instytucjonalne i administracyjne zdolności państwa stanowią jedno z istotnych uwarunkowań postępów europeizacji, na przykład w sferze wprowadzania rządów prawa. Równocześnie jednak czynnikiem deter-

minującym zaistnienie w krajach kandydujących i sąsiedzkich zmian zgodnych z unijną agendą reform jest krajowa agenda polityczna oraz strategię legitymizacyjne krajowych aktorów.<sup>20</sup>

W literaturze na temat europeizacji w procesie akcesyjnym w Europie Środkowej zwracano uwagę, że reformy promowane przez UE wzmacniały aktorów o nastawieniu proliberalnym i proeuropejskim. Tymczasem najnowsze trendy w literaturze na temat demokracji i europeizacji dotyczą nie tylko analizy pozytywnego wpływu UE, który wspomaga demokrację, ale także negatywnego, który powstrzymuje procesy demokratyzacyjne.<sup>21</sup> Pytanie o warunki, w jakich europeizacja ma znaczenie dla postępu lub regresu demokracji w krajach trzecich, wpisuje się w szersze zagadnienie możliwości wywierania wpływu przez aktorów zewnętrznych w ramach procesów transnarodowej dyfuzji reguł i norm. Tymczasem badania empiryczne nad europeizacją w Europie Wschodniej i Południowo-Wschodniej wskazują, że działania UE nie tyle promują demokrację, ile – paradoksalnie – umożliwiają umocnienie istniejącego reżimu o charakterze niedemokratycznym.

Dlatego europeizacja zachodzi w sposób powierzchowny, selektywny lub pozbawiony swego pierwotnego kontekstu normatywnego w tych sferach instytucji i polityki publicznej, w których modernizacja (poprawa efektywności) jest zbieżna z preferencjami i strategiami lokalnych elit. Przykładowo, nacisk UE na wzmocnienie instytucji państwa i walkę z korupcją przyczynia się nie tylko do stworzenia bardziej przyjaznych warunków dla inwestycji i biznesu (oddziałując tym samym pozytywnie na wzrost gospodarczy i wzmacniając legitymizację elit znajdujących się u władzy), ale także tworzy dogodne warunki do skuteczniejszej walki z politycznymi oponentami.<sup>22</sup> W konsekwencji zmiana w procesie europeizacji jest prawdopodobna, mimo znacznego systemowego niedopasowania, wysokich kosztów adaptacji

---

<sup>20</sup> Por.: G. Noutcheva, S. Aydin-Duzgit, *Lost in Europeanization: the Western Balkans and Turkey*, „West European Politics” nr 1(35)/2012, s. 62; T. Casier, op.cit., s. 46.

<sup>21</sup> Zob.: J. Tolstrup, *When can external actors influence democratization? Leverage, linkages, and gatekeeper elites*, „Democratization”, vol. 20:4, 2013, s. 716–742.; J. Tolstrup, *Studying a negative external actor: Russia’s management of stability and instability in the ‘Near Abroad’*, „Democratization” nr 5/2009, s. 922–944.

<sup>22</sup> T.A. Boerzel, Y. Pamuk, *Pathologies of Europeanization: Fighting Corruption in the Southern Caucasus*, „West European Politics” nr 1(35)/2012, s. 93.

i niekonsekwentnie stosowanej zasady warunkowości, wtedy kiedy może przynieść korzyści władzom i wpisuje się w ich preferencje oraz strategię działania.

Podsumowując, europeizacja – jako zewnętrzny transfer reguł w ramach mechanizmu warunkowości, jest bardziej prawdopodobna, systemowa i pogłębiona:

- a) im bardziej wiarygodna i kompleksowa oferta korzyści oferowanych przez UE w zamian za adaptację do jej reguł oraz im mniej sprzeczności w agendzie politycznej, na przykład między agendą demokratyzacyjną a polityką energetyczną,
- b) im większa asymetria w relacjach z UE,
- c) im wyższy poziom konsolidacji demokracji i gospodarki rynkowej,
- d) im wyższy poziom zdolności instytucjonalnych i administracyjnych państwa oraz przede wszystkim,
- e) im bardziej transferowane reguły są zgodne z preferencjami i strategiami lokalnych elit, tj. umożliwiają wzmocnienie i legitymizację ich władzy.

Istotnym warunkiem wpływu (*leverage*) UE jest także brak presji ze strony innych aktorów zewnętrznych (przypadek krajów Europy Środkowej, w przeciwieństwie do państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, na które taką presję wywiera Rosja).

W państwach obecnie kandydujących i sąsiedzkich kluczowe znaczenie mają, jak to pokazano wyżej, preferencje i strategie elit pragnących utrzymać władzę, więc postępów w transferze reguł można spodziewać się w tych wymiarach, w których Unia pomaga ów cel osiągnąć. W praktyce zatem uzależnienie sukcesów europeizacji od politycznej woli lokalnych elit skłania do wniosku o bardzo ograniczonym znaczeniu mechanizmu warunkowości w ramach polityki rozszerzenia oraz polityki sąsiedztwa.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> F. Schimmelfennig zwraca uwagę, że praktyczne znaczenie tego mechanizmu było ograniczone również w kontekście akcesji państw Europy Środkowej w latach 2004 i 2007, aczkolwiek z odmiennych powodów. Według autora większość krajów regionu (z wyjątkiem Słowacji i Łotwy) nie potrzebowała systemu nagród i kar do reformowania swoich systemów politycznych i gospodarczych. Unia ograniczała się do wspierania sił liberalnych, które z własnej woli przeprowadzały promowane przez nią zmiany, a ich proeuropejska polityka była przedmiotem konsensu politycznego i spo-

Unia Europejska podejmuje działania mające na celu modyfikację kalkulacji kosztów i korzyści krajowych aktorów. Chodzi tutaj o zróżnicowane upodmiotowienie (*differential empowerment*) poszczególnych aktorów, czyli dostarczanie finansowych i politycznych zasobów tym, którzy wspierają, leżący w ich interesie, transfer unijnych reguł. Wzmocnienie owych aktorów – partii politycznych, grup interesu, organizacji społeczeństwa obywatelskiego – przyczynia się w założeniu do wytworzenia silniejszej krajowej i oddolnej presji na decydentów, aby dokonywali zmian zgodnych z europejską agendą.<sup>24</sup>

### ***Mechanizm socjalizacji***

Fenomen europeizacji zewnętrznej może być wyjaśniany w kategoriach kalkulacji zysków i kosztów w ramach podejścia racjonalistycznego. Alternatywne podejście stanowi wyjaśnianie zjawiska w perspektywie instytucjonalizmu socjologicznego, który kładzie nacisk na mechanizm socjalizacji, uczenia się i perswazji. Mechanizm ów zakłada tworzenie sieci aktorów, którzy deliberując i dostosowując się do społecznych oczekiwań, reinterpretują swoje preferencje, wartości oraz modyfikują działania. Socjalizacja ma charakter długoterminowy, nie wpływa na krótkookresowe kalkulacje, ale umożliwia stopniowe zmiany w strukturach politycznych, administracyjnych i społeczno-gospodarczych w krajach trzecich, a tym samym stworzenie endogennych impulsów do transformacji systemowej. Zakłada się przy tym, że mechanizmy socjalizacji i uczenia się mogą funkcjonować odmiennie w krajach kandydujących i sąsiedzkich, ze względu na różnorodność ich struktur i sieci politycznych.

Logika stosowności czyni europeizację tym bardziej prawdopodobną i głębszą, im bardziej dany kraj i jego elity aspirują do uczestnictwa we wspólnocie państw demokratycznych i do integracji z UE oraz w im większym stopniu reputacja międzynarodowa stanowi dla nich ważny element tożsamości. Według Sandry Lavenex i Franka Schimmelfenniga efektywność europeizacji w ramach mechanizmu socjalizacji zwiększa się również wraz ze wzrostem:

---

łeczny w kraju. Zob.: F. Schimmelfennig, *European Regional Organizations, Political Conditionality and Democratic Transformation in Eastern Europe*, „East European Politics and Societies” nr 1(21)/2007, s. 139.

<sup>24</sup> Por.: T.A. Boerzel, T. Risse, op.cit., s. 7.

- a) bezpośredniego wsparcia UE dla aktorów prodemokratycznych i prorynkowych,
- b) częstotliwości i intensywności kontaktów między UE i aktorami krajowymi,
- c) autonomii aktorów krajowych w stosunku do elit znajdujących się u władzy.<sup>25</sup>

Z kolei Jeffrey Checkel formułuje warunki, które umożliwiają zmianę i ułatwiają proces uczenia się w ramach interakcji społecznej zachodzącej w unijnych instytucjach. Wydaje się jednak, że schemat ten można zastosować również do interakcji między przedstawicielami instytucji unijnych i państw członkowskich a przedstawicielami krajów kandydujących i sąsiedzkich. Aktorzy będą bardziej podatni na presje socjalizacyjne wtedy, gdy:

- a) znajdą się w nowym środowisku, będącym dla nich źródłem niepewności,
- b) mają w owym środowisku status nowicjusza dysponującego ograniczonym bagażem kognitywnym i normatywnym,
- c) presja socjalizacyjna wywierana jest przez osoby dysponujące władzą w grupie, do której aktorzy krajowi należą bądź pragną należeć,
- d) interakcja przebiega w relatywnie izolowanym i odpolitycznionym środowisku.<sup>26</sup>

W efekcie socjalizacja stanowi kluczowy mechanizm europeizacji w ramach sieci transnarodowych na poziomie administracji państwowej w formule tzw. funkcjonalnego rządzenia (*functional governance*). Mechanizm ów zakłada sektorową współpracę na poziomie administracji państwa partnerskiego oraz administracji UE, w ramach której promuje się zasady tzw. dobrego rządzenia (*good governance*), czyli przejrzystości, odpowiedzialności i uczestnictwa. Część autorów<sup>27</sup> uważa, że – wobec nieskuteczności mechanizmu warunkowości – europeizacja ma szansę postępować w ramach zbliżania systemów

---

<sup>25</sup> Por.: S. Lavenex, F. Schimmelfennig, *EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?*, „Democratization” nr 4/2011, s. 891–892.

<sup>26</sup> J.T. Checkel, A. Moravcsik, *A Constructivist Research Program in EU Studies?*, „European Union Politics” nr 2(2)/2001, s. 221–222.

<sup>27</sup> Zob.: S. Lavenex, *A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration Beyond Conditionality?*, „Journal of European Public Policy” nr 6(15)/2008, s. 938–955; S. Lavenex, F. Schimmelfennig, op.cit., s. 885–888.

reguł i funkcjonowania polityk sektorowych (transportowej, ochrony środowiska itd.) do modelu unijnego oraz pogłębiania horyzontalnych, międzyrządowych więzi między administracjami krajów trzecich a UE. Oznacza to przedkładanie współpracy sektorowej ponad polityczną w zakresie demokratyzacji, praw człowieka, rządów prawa, a także zmianę optyki UE – od promocji demokracji do promocji dobrego rządzenia. Zakłada się, że taki „pełzający” transfer reguł na poziomie administracyjnym i sektorowym umożliwi europeizację bez antagonizowania aktorów politycznych, stanowiących główny punkt oporu. Umożliwia to wprowadzanie rozwiązań o potencjale demokratycznym „tylnymi drzwiami” i jako swoiście uboczny efekt współpracy funkcjonalnej.

Europeizacja w transnarodowych horyzontalnych sieciach przedstawicieli administracji publicznej, działających w ramach konkretnego obszaru polityki publicznej, jest oparta na mechanizmach socjalizacji urzędników. Socjalizacja odbywa się w ramach sieci, w których przedstawiciele administracji państw członkowskich i sąsiedzkich pracują nad implementacją unijnych standardów oraz reguł prawnych i administracyjnych w środowisku krajowym. Zakłada się, że reguły, wypracowane dla zaawansowanych demokracji, niosą ze sobą elementy demokratycznego rządzenia, takie jak wymóg uczestnictwa aktorów pozarządowych w procesie decyzyjnym i udostępniania informacji publicznej.<sup>28</sup> Zakłada się również, że transfer reguł jest tym efektywniejszy, im interakcje w sieci są bardziej zinstytucjonalizowane oraz im wyższy jest stopień decentralizacji administracji i jej niezależności od władzy politycznej.<sup>29</sup>

Nie można jednak zawęzić funkcjonowania mechanizmu socjalizacyjnego do sieci transnarodowych z udziałem przedstawicieli administracji sektorowej. Podobną rolę socjalizacyjną, w kontekście wymiany idei, rozprzestrzeniania się norm i wartości, mogą pełnić także transnarodowe sieci, w których partycypują przedstawiciele partii politycznych, grup interesu, organizacji pozarządowych *etc.* Jednak te

---

<sup>28</sup> T. Freyburg, *Transgovernmental networks as catalysts for democratic change? EU functional cooperation with Arab authoritarian regimes and socialization of involved state officials into democratic governance w: Democracy promotion in the EU's neighbourhood: from leverage to governance?*, red. S. Lavenex, F. Schimmelfennig, London – New York 2013, s. 120–121.

<sup>29</sup> S. Lavenex, F. Schimmelfennig, *op.cit.*, s. 897.

ostatnie są zdecydowanie rzadziej analizowane w literaturze przedmiotu.

Strukturę umożliwiającą tworzenie sieci transnarodowych oraz ułatwiającą interakcje aktorów stanowią z kolei powiązania (*linkages*) między Unią Europejską a państwami kandydującymi i sąsiedzkimi. Wyróżnia się przy tym powiązania o charakterze:

- a) gospodarczym (handel i inwestycje),
- b) międzyrządowym (dyplomacja, wojsko),
- c) technokratycznym (eksperti),
- d) społecznym (migracja, turystyka, diaspora) oraz
- e) informacyjnym (media).<sup>30</sup>

Powiązania te mogą być funkcjonalne względem socjalizacji (europeizacji) w transnarodowych sieciach, jednak zależy to od zakresu kontroli i instrumentalizacji owych powiązań przez lokalne elity gospodarcze, społeczne i polityczne.<sup>31</sup>

Powstaje pytanie, czy owe elity (lub wpływowe grupy w tych elitach) będą działały na rzecz rozwoju bądź ograniczenia powiązań z aktorami zewnętrznymi promującymi demokratyzację, rządy prawa, dobre rządzenie (Unia Europejska), czy raczej są skłonne wzmacniać relacje z aktorami o odmiennych celach (Rosja).

Jeśli chodzi o europeizację przez socjalizację w krajach kandydujących i sąsiedzkich, wyzwanie stanowi stosunkowo niski, chociaż zróżnicowany, poziom autonomii elit gospodarczych i społecznych wobec elit politycznych, gdy w grę wchodzi analiza systemów półautorytarnych lub hybrydowych. Przy tym motywacje lokalnych elit do wspierania lub osłabiania agendy europeizacji Unii Europejskiej wynikają zarówno z podzielanej tożsamości, norm i wartości, jak i z kalkulacji zysków i kosztów. Socjalizacja będzie zatem efektywniejsza, jeśli UE w większym stopniu będzie zachęcać do udziału w transnarodowych sieciach tych aktorów krajowych, dla których zyski z transferu unijnych reguł przewyższają koszty. Naturalnymi adresatami wysiłków socjalizacyjnych UE są zatem niezwiązane z elitami władzy organizacje pozarządowe i media, struktury partii opozycyjnych, zorientowany na

---

<sup>30</sup> Więcej na temat wpływu i powiązań aktorów zewnętrznych z reżimami niedemokratycznymi i hybrydowymi zob.: S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, New York 2010.

<sup>31</sup> J. Tolstrup, *When can external actors...*, op.cit., s. 10.



gospodarkę rynkową mały i średni biznes, studenci i kadra uniwersytecka. Przykładowo, skoro UE dysponuje systemem zachęt przede wszystkim o charakterze ekonomicznym, najbardziej skuteczna wydaje się mobilizacja lokalnego poparcia dla gospodarczych grup interesu.<sup>32</sup> Owe zachęty wspierane są przez wysiłki socjalizacyjne, polegające na wzmacnianiu powiązań ekonomicznych oraz o charakterze sieciowym. Równocześnie jednak wskazuje się, że skuteczność powiązań, jeśli chodzi o europeizację i transfer reguł, zależy od dywersyfikacji partnerów, czyli angażowania przez UE wszystkich znaczących aktorów, nie tylko tych o orientacji jednoznacznie prozachodniej.<sup>33</sup>

## Rezultaty europeizacji zewnętrznej

W literaturze wyróżnia się trzy podstawowe wymiary europeizacji państw członkowskich. Badania koncentrują się na analizie europeizacji polityk publicznych, instytucji oraz gry politycznej z udziałem partii politycznych i grup interesu.<sup>34</sup> Analiza zmian w kontekście władzy ustawodawczej i wykonawczej na poziomie krajowym dotyczy m.in. przekazywania UE, pod wpływem procesów europeizacji, kolejnych kompetencji władzy wykonawczej oraz uszczuplenia kompetencji władzy ustawodawczej, a w konsekwencji zmiany równowagi w systemach politycznych państw członkowskich. Ma to bezpośredni związek z problematyką legitymizacji demokratycznej na poziomie europejskim oraz deficytu demokracji zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym.

Jednocześnie europeizacja tworzy dla partii politycznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego nowe kanały wpływu na politykę europejską. Efektem jest ewolucja programów wyborczych, zmiany w strukturze organizacyjnej partii, a także realizacja celów politycznych przez transnarodową afiliację partyjną i udział w pracach

---

<sup>32</sup> I. Melnykowska, R. Schweickert, *Bottom-up or top-down: what drives the convergence of Ukraine's institutions towards European standards?*, „Southeast European and Black Sea Studies” nr 4(8)/2008, s. 445–447.

<sup>33</sup> G. Sasse, *Linkages and the promotion of democracy: the EU's eastern neighbourhood*, „Democratization”, vol. 20:4, 2013, s. 590 s. 28.

<sup>34</sup> R. Ladrech, *Europeanization...*, op.cit., s. 24.

europejskich grup politycznych. Rezultatem procesu europeizacji jest także mobilizacja organizacji społeczeństwa obywatelskiego na poziomie europejskim oraz ich upodmiotowienie w unijnym procesie decyzyjnym w wyniku instytucjonalizacji kanałów partycypacji. Jednak europeizacja tych organizacji w większym stopniu służy wzmocnieniu legitymacji instytucji europejskich, zwłaszcza Komisji Europejskiej (legitymacja „na wejściu” – *input legitimacy*), w mniejszym zaś – promowaniu demokracji uczestniczącej. Instytucjonalizacja na poziomie unijnym prowadzi do oligarchizacji społeczeństwa obywatelskiego, co znów rodzi pytanie o jego reprezentatywność i faktyczną rolę we wzmacnianiu demokracji w UE. W konsekwencji stawia się tezę, że europeizacja wewnętrzna nie prowadzi do wzmocnienia demokracji w państwach członkowskich. Czy zatem europeizacja zewnętrzna przyczynia się do konsolidacji demokracji bądź demokratyzacji systemów autorytarnych i hybrydowych w krajach kandydujących i sąsiedzkich?

Refleksja dotycząca związków europeizacji z procesami demokratycznymi była już przedmiotem zainteresowania badaczy w kontekście procesu akcesyjnego państw Europy Środkowej. Podstawowe pytania brzmiały: czy rezultatem europeizacji było wzmocnienie, czy osłabienie procesów demokratycznych? jaki był jej wpływ na konsolidację systemu politycznego w okresie transformacji ustrojowej?<sup>35</sup> Istnienie instytucji gwarantujących stabilną demokrację, rządy prawa oraz poszanowanie praw człowieka i praw mniejszości (tzw. kryteria kopenhaskie) stanowi podstawę relacji UE z krajami aspirującymi do członkostwa i stowarzyszenia w ramach polityki sąsiedztwa. Jednak proces europeizacji w Europie Środkowej miał na celu, jak się wydaje, raczej stabilizację systemu politycznego oraz wspieranie transformacji w stopniu, w jakim wymagała tego realizacja interesów geopolitycznych i gospodarczych UE. Przykładowo, efektem europeizacji był nie tyle rozwój aktywności obywatelskiej i rozkwit organizacji społeczeństwa obywatelskiego, ile wzmocnienie największych organizacji o pro-unijnej i liberalnej orientacji ideologicznej.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji: wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2012, s. 157.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 190–191.

Jak kształtują się zmiany – efekty europeizacji – na poziomie krajowym w państwach członkowskich, kandydujących i sąsiedzkich? Pod wpływem europeizacji nie mamy, jak się wydaje, do czynienia z fundamentalną transformacją polityczną, ale raczej ze stopniowymi zmianami preferencji i strategii osiągania celów przez aktorów krajowych, zachodzącymi w zróżnicowanym zakresie. Trudno tutaj mówić o konwergencji, bowiem kluczową rolę odgrywają w każdym z państw specyficzne dla niego czynniki. W literaturze wyróżnia się pięć typów rezultatów procesu europeizacji:

- 1) inercja,
- 2) opór przed zmianami,
- 3) absorpcja,
- 4) akomodacja,
- 5) transformacja.<sup>37</sup>

Pierwsze dwa typy oznaczają brak zmian wynikający z pasywnego lub aktywnego sprzeciwu wobec europeizacji. Kolejne trzy oznaczają wprowadzenie zmian, od niewielkiej modyfikacji po fundamentalne przekształcenia.

Wydaje się, że najrzadziej zachodzącym efektem europeizacji w krajach kandydujących i sąsiedzkich jest systemowa transformacja. Podobnie stosunkowo rzadko należy spodziewać się bezpośredniego i aktywnego oporu przed wprowadzaniem zmian, skoro, przynajmniej na poziomie deklaracyjnym, wszystkie omawiane państwa dążą do integracji bądź znaczącego zbliżenia z Unią Europejską. Z kolei najczęstszymi efektami są inercja i absorpcja. Absorpcja oznacza nieznaczne dostosowanie i modyfikacje, które jednak nie wpływają w sposób istotny na logikę instytucjonalną oraz praktykę działania. Mimo niskiej wiarygodności oferty akcesyjnej dla aktualnych kandydatów, należy się spodziewać bardziej zaawansowanych zmian w krajach kandydujących niż w sąsiedzkich.

Należy odnieść się również do spodziewanych kierunków zmian. Na ile procesy europeizacji w krajach niedemokratycznych, autorytarnych i hybrydowych owocują demokratyzacją systemu, a na ile rezultatem jest stabilizacja, a nawet konsolidacja istniejącego reżimu? W tym kontekście wielu autorów pisze o patologiach lub paradoksach

---

<sup>37</sup> R. Ladrech, *Europeanization...*, op.cit., s. 36–38.

europelizacji.<sup>38</sup> Przykładem jest wzrost efektywności rządu w krajach sąsiedzkich i jednoczesny spadek jakości demokracji. Dotychczas przeprowadzane badania empiryczne dowodzą, że transfer reguł w sferze wzmocnienia zdolności państwa do walki z korupcją czy efektywności administracji nie prowadzi do demokratyzacji. Co więcej, dojście do władzy prozachodnich liderów w Gruzji, na Ukrainie i w Mołdawii spowodowało zastąpienie wysiłków mających na celu wspieranie opozycji i społeczeństwa obywatelskiego działaniami wspierającymi instytucje państwa w selektywnej, jak się okazało, implementacji zasad tzw. dobrego rządu. W praktyce Unia Europejska wspierała zmianę liderów, a nie konsolidację demokracji, czego efektem stała się faktyczna konsolidacja miękkiego autorytaryzmu. W rezultacie należy się spodziewać, że koncentracja powiązań sieciowych wyłącznie na prozachodnim hybrydowym reżimie nie prowadzi do dalszej demokratyzacji, ale do konsolidacji tendencji półautorytarnych, nawet jeśli reżim blisko jest związany z UE i USA.<sup>39</sup> Wynika to ze służebności celu demokratyzacyjnego względem celów gospodarczych, ekspansji rynkowej i polityki energetycznej.

## Zakończenie

Procesy europeizacji przebiegają odmiennie w kontekście wewnętrznym i zewnętrznym. Dla państw członkowskich podstawowe znaczenie ma mechanizm koercyjny, w którym wyższy stopień niedostosowania środowiska krajowego do unijnego oznacza większą presję europeizacji i większy zakres zmian. Tymczasem w państwach kandydujących i sąsiedzkich, w których (wobec niestosowania zasady warunkowości w sposób wiarygodny i konsekwentny) koszty europeizacji przekraczają potencjalne zyski, im większe niedostosowanie, tym bardziej selektywna i powierzchowna jest zmiana zachodząca pod wpływem europeizacji.

---

<sup>38</sup> Zob.: T.A. Boerzel, Y. Pamuk, op.cit.; T.A. Boerzel, V. Van Hullen, *Good Governance and Bad Neighbours: the Limits of the Transformative Power Europe*, „KFG Working Paper Series” nr 12(35)/2011; S. Stewart, *The interplay of domestic contexts and external democracy promotion: lessons from Eastern Europe and South Caucasus*, „Democratization” nr 4/2009, s. 804–824.

<sup>39</sup> G. Sasse, op.cit., s. 19–20.

W krajach obecnie kandydujących i sąsiedzkich kluczowe znaczenie mają preferencje i strategie elit pragnących utrzymać władzę, dlatego postępów w transferze reguł można się spodziewać w tych wymiarach, w których Unia pomaga ów cel osiągnąć. Uzależnienie sukcesów europeizacji od politycznej woli lokalnych elit nasuwa wnioski o ograniczonym znaczeniu mechanizmu warunkowości w odniesieniu do polityki sąsiedztwa i rozszerzenia.

Niewielka wartość eksplanacyjna mechanizmu warunkowości skłania do przyjrzenia się mechanizmom socjalizacji w ramach analizy transnarodowych sieci aktorów jako alternatywnemu wyjaśnieniu dla wzorów europeizacji zewnętrznej. W najnowszej literaturze przedmiotu wyczerpująco opisane są mechanizmy socjalizacji przedstawicieli administracji publicznej w krajach sąsiedzkich w ramach transnarodowych struktur sieciowych działających w formule funkcjonalnego rządu. Brakuje natomiast analiz socjalizacji w sieciach tworzonych przez przedstawicieli partii politycznych, grup interesu, organizacji pozarządowych *etc.*

Przeszkodą dla procesów socjalizacyjnych w krajach kandydujących i sąsiedzkich stanowi stosunkowo niski, chociaż zróżnicowany, poziom niezależności elit gospodarczych i społecznych od władz politycznych w sytuacji, gdy w grę wchodzi analiza systemów półautorytarnych lub hybrydowych. Przy tym wspieranie agendy europeizacji UE przez lokalne elity wynika zarówno z podzielanej tożsamości, norm i wartości, jak i z kalkulacji zysków i kosztów. Wskazuje się ponadto, że skuteczność powiązań sieciowych, jeśli chodzi o europeizację i transfer reguł, zależy od dywersyfikacji partnerów, czyli od zaangażowania przez UE wszystkich znaczących aktorów, nie tylko tych o orientacji jednoznacznie prozachodniej.

W krajach sąsiedzkich i kandydujących, charakteryzujących się półautorytarnym (hybrydowym) reżimem politycznym lub stosunkowo niskim stopniem konsolidacji demokracji, procesy europeizacji prowadzą często nie tyle do demokratyzacji, ile do stabilizacji i konsolidacji tendencji niedemokratycznych. Dotychczas przeprowadzone badania empiryczne wskazują na wzrost efektywności rządu w krajach sąsiedzkich i jednoczesny spadek jakości demokracji. Wynika to również ze służebności celu demokratyzacyjnego względem celów gospodarczych, ekspansji rynkowej i polityki energetycznej UE w ramach strategii zewnętrznego transferu reguł.

## **Abstract**

### **Patterns of external Europeanization: Mechanisms, determinants and effects**

The article takes stock of the existing theoretical literature on external Europeanization. It adopts a comparative perspective between candidate and neighbourhood countries, while at the same time contrasting the patterns of external and internal Europeanization. The focus is on basic mechanisms of external Europeanization – conditionality and socialization – and their principal determinants in light of, respectively, rational choice and sociological institutionalism. Moreover, the article reflects on effects of external Europeanization, including paradoxes or pathologies of Europeanization in terms of transformation or consolidation of the hybrid semi-authoritarian political regimes. Finally, it points out to the limited explanatory value of the conditionality mechanism, the potential of the socialization approach within the transnational network analysis, as well as to the key role of local elites' impact on the effectiveness of EU rule transfer.