

Tomasz Grzegorz Grosse*

Systemowe spojrzenie na europeizację

Wprowadzenie¹

W literaturze politologicznej termin europeizacja odnosi się najczęściej do dość krótkiego okresu w historii Europy, tj. do integracji politycznej Starego Kontynentu po II wojnie światowej. Odwołuje się także do pojedynczego podmiotu, jakim jest Unia Europejska, uznając, że jest ona zwornikiem i najważniejszym źródłem procesów europeizacji. Jednocześnie rzadko europeizacja ma pogłębioną interpretację polityczną lub historiozoficzną. Najczęściej ogranicza się do proceduralnego i technicznego wymiaru integracji. Jest bardziej związana z technologią zarządzania aniżeli systemowym podejściem do zrozumienia wzajemnych relacji władzy we współczesnej Europie lub ich skutków politycznych i ekonomicznych. Takie podejście jest niejednokrotnie krytykowane,² jako ahistoryczne lub zbyt płytkie, i faktycznie redukuje myśl politologiczną na temat integracji europejskiej.

Europeizacja najczęściej oznacza wpływ Unii Europejskiej na państwa członkowskie.³ Oprócz tego termin ten jest stosowany także wobec krajów

* Prof. dr hab. **Tomasz Grzegorz Grosse** – profesor w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii ekonomicznych.

¹ Tekst powstał na podstawie książki *W objęciach europeizacji*, Warszawa (ISP PAN) 2012.

² H. Wallace, *Europeanization and Globalization: Complementary or Contradictory Trends*, „New Political Economy” no. 3/2000, vol. 5, s. 369–382; T. Flockhart, *Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms cross Time and Space*, „Journal of Common Market Studies” no. 4/2010, vol. 48, s. 787–810.

³ T.A. Börzel, *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States* w: *The Member States of the European Union*, eds. S. Bulmer, Ch. Lequesne, New York 2005, s. 45–76; T.A. Börzel, T. Risse: *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics* w: *Handbook of European Union Politics*, eds. K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond, London 2007; *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*,

kandydujących, stowarzyszonych ze Wspólnotą i innych państw wchodzących w bliskie relacje z UE.⁴ Według niektórych specjalistów⁵ jedną z form europeizacji jest poszerzanie granic Unii Europejskiej, a więc przyjmowanie nowych członków. Inną stanowi eksport instytucji wspólnotowych, prawa i wartości europejskich poza granice UE. Oddziaływanie Unii na zewnątrz, a zwłaszcza eksport europejskich idei lub instytucji, niekiedy interpretuje się jako wyraz kolonialnej przeszłości Europy i europocentrycznego podejścia do stosunków międzynarodowych.⁶ Jest również traktowane jako geopolityczna próba stabilizacji własnego pogranicza.⁷ Jest wreszcie rozumiane jako kształtowanie nowego podejścia do polityki międzynarodowej, zgodnie z paradygmatem pokojowej siły (lub mocarstwa niewojskowego).⁸

Postrzeżenie zjawiska europeizacji jest często zawężone do oddziaływania „mechanizmów i instytucji europejskich na wewnątrz krajowe procesy i instytucje”.⁹ Jak wcześniej wspomniałem, podkreśla to proceduralny i technologiczny wymiar procesów integracji europejskiej. Właśnie dlatego niejednokrotnie badacze tego tematu skupiają się na analizie wpływu Unii Europejskiej na sferę administracji i prawo krajowe.¹⁰ Niektórzy określają ten wymiar europeizacji jako „scentralizowaną (odgórną) penetrację narodowych systemów rządzenia”.¹¹ Według innych definicji europeizacja oznacza „transfer instytucji, reguł, norm i wartości z poziomu europejskiego na poziom innych jurysdykcji”, najczęściej do państw narodowych.¹² Na podkreślenie zasługuje to, że jest to przepływ różnego typu

eds. M.G. Cowles, J.A. Caporaso, T. Risse, New York 2001; *The Politics of Europeanization*, eds. K. Featherstone, C.M. Radaelli, New York 2003; P. Mair, *The Europeanization dimension (Review)*, „Journal of European Public Policy” no 2/2004, vol. 11, s. 337–348; zob.: różne definicje europeizacji: J.P. Olsen, *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” no. 5/2002, vol. 40, s. 921–952.

⁴ F. Schimmelfennig, *Europeanization beyond Europe*, „Living Reviews in European Governance” no. 1/2007, vol. 2.

⁵ J.P. Olsen, *The many faces...*, op.cit., s. 923–924.

⁶ Ibidem, s. 938; T. Flockhart, op.cit., s. 790, 801.

⁷ J.W. Scott, *The EU and „Wider Europe”: Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation?*, „Geopolitics” 2005, vol. 10, s. 429–454.

⁸ J. Manners, *Normative power Europe: a contradiction in terms?*, „Journal of Common Market Studies” no. 2/2002, vol. 40, s. 235–258; P.V. Jakobsen, *Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP*, „Journal of Common Market Studies” no. 1/2009, vol. 47, s. 81–102; D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego”*, „Studia Europejskie” nr 1/2003, s. 33–54.

⁹ T.A. Börzel, T. Risse, op.cit., s. 485.

¹⁰ Przykładowo: J.P. Olsen, *Towards a European administrative space?*, „Journal of European Public Policy” no. 10 (4)/August 2003, s. 506–531.

¹¹ J.P. Olsen, *The many faces...*, op.cit., s. 923–924.

¹² S. Bulmer, *Theorizing Europeanization w: Europeanization: New Research Agendas*, eds. P. Graziano, M. Vink, Basingstoke 2007, s. 46–58.

instytucji społecznych, nie tylko regulacji prawnych, ale także wzorców organizacyjnych, idei i wartości.¹³ Ponadto jest to przepływ „odgórny”, czyli z poziomu Unii Europejskiej do członków Wspólnoty (lub innych państw).

Wspomniany przepływ instytucjonalny jest określany jako „transfer polityczny”. Wskazuje to nie tylko na hierarchiczny sposób dystrybucji norm w Europie, ale również na polityczne wytłumaczenie występowania tego zjawiska. Po pierwsze, polityka uprawiana w Unii Europejskiej skutkuje przekazywaniem określonych instytucji z poziomu ponadnarodowego do narodowego, co nierzadko bezpośrednio wpływa na suwerenne uprawnienia państw lub nawet je ogranicza. Po drugie, europeizacja tworzy nowe relacje władzy w Europie, co oczywiście ma znaczenie polityczne. Po trzecie, europeizacja bezpośrednio oddziałuje na wspólnotę polityczną (*polity*), politykę partyjną (*politics*) oraz polityki publiczne (*policy*).¹⁴

Europeizacja ma także w literaturze przedmiotu odniesienie do procesu przekazywania kompetencji z poziomu państw członkowskich do Unii Europejskiej. Chodzi o wzmacnianie instytucji europejskich i administracyjnych oraz politycznych zdolności UE do realizowania polityk publicznych.¹⁵ Europeizacja nie jest w tym wypadku rozumiana jako „odgórny” transfer polityczny, ale „oddolny” proces budowania struktur europejskich oraz ich sukcesywnego wzmacniania przez państwa członkowskie. Jest również inna interpretacja europeizacji. Chodzi o tworzenie regulacji europejskich, w tym treści polityk europejskich. Odbywa się to w procesie politycznym na szczeblu europejskim, w którym wprawdzie uczestniczy wielu aktorów i instytucji wspólnotowych, ale w dalszym ciągu największe znaczenie mają państwa członkowskie. W tym znaczeniu europeizacja ma więc „oddolny” charakter. Jest mechanizmem wpływania przez decydentów narodowych na kształt instytucji europejskich, które następnie będą transferowane z powrotem do państw członkowskich.

W ten sposób powstaje specyficzna sekwencja europeizacji: najpierw konstruowane są normy i instytucje europejskie, co można określić mianem europeizacji „na wejściu” procesu politycznego lub „oddolnego” mechanizmu tworzenia europeizacji. Później instytucje i normy unijne transferuje

¹³ Zgodnie z podejściem instytucjonalnym w naukach społecznych instytucje są rozumiane w niniejszym artykule w sposób szeroki, jako regulacje prawa, ale również jako niesformalizowane normy i zasady życia społecznego.: D.C. North, *Institutions, Economic Growth and Freedom: An Historical Introduction w: The Economic Foundations of Property Rights. Selected Readings*, ed. S. Pejovich, Cheltenham – Camberley – Northampton 1997.

¹⁴ C.M. Radaelli, R. Pasquier, *Conceptual Issues w: Europeanization: New Research Agendas*, eds. P. Graziano, M. Vink, Basingstoke, 2007, s. 35–45.

¹⁵ J.P. Olsen, *The many faces...*, op.cit., s. 929–932; S. Bulmer, op.cit., s. 47.

się do systemów narodowych, co można nazwać europeizacją „na wyjściu” procesu politycznego lub „odgórnym” etapem europeizacji. Sekwencyjność europeizacji znajduje odzwierciedlenie w niektórych definicjach tego zjawiska, kiedy odróżnia się w jej ramach etap konstruowania norm europejskich, a następnie fazę ich dyfuzji i instytucjonalizacji na poziomie narodowym (lub subnarodowym).¹⁶ Badacze podkreślają też, że „oddolna” europeizacja jest związana z potrzebą zwiększenia adekwatności norm europejskich do systemów narodowych, czyli również obniżenia kosztów implementacji prawa unijnego w krajowym porządku prawnym.¹⁷ Wskazuje to na zwrotność procesów europeizacji między działaniami „odgórnymi” (*top-down*) i „oddolnymi” (*bottom-up*).¹⁸ Etap tworzenia norm europejskich poprzedza ich implementację w państwach narodowych. Później jednak – na przykład ze względu na zbyt duże koszty wdrożenia tych norm lub zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne – ponownie może dojść do „oddolnych” procesów europeizacji mających na celu korektę regulacji unijnych.

W literaturze można znaleźć przykłady traktowania europeizacji także w kontekście horyzontalnych (transnarodowych) relacji między państwami członkowskimi.¹⁹ Czasami odbywa się to bez udziału instytucji wspólnotowych, m.in. w odniesieniu do wzajemnego przekazywania najlepszych praktyk w zakresie zarządzania publicznego. Znacznie częściej horyzontalna współpraca ma miejsce pod auspicjami instytucji unijnych lub podczas procesów politycznych prowadzonych na szczeblu europejskim. Przykładem tego typu działań jest otwarta metoda koordynacji, która integruje polityki krajowe, zgodnie z założeniami strategicznymi przyjętymi na poziomie europejskim. Odwołuje się też do upowszechniania i transferowania najlepszych praktyk z jednych państw do drugich. Ilustracją transnarodowej formy europeizacji jest również współdziałanie decydentów narodowych w instytucjach wspólnotowych podczas wypracowywania regulacji i polityk UE. Tego typu współpraca to forma ‘socjalizacji brukselskiej’, podczas której upowszechniają się idee i normy europejskie, m.in. w zakresie obowiązującej poprawności politycznej oraz sposobu zachowania w instytucjach UE.²⁰

¹⁶ R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” no. 1/1994, vol. 32, s. 69–88.

¹⁷ T.A. Börzel, D. Panke, *Introduction: what is Europeanization?* w: *European Union Politics*, eds. M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borragán, Oxford – New York 2010, s. 406–417.

¹⁸ Por.: K. Dyson, K. Goetz, *Living with Europe: Power, constraint, and contestation w: Germany, Europe and the politics of Constraint*, eds. K. Dyson, K. Goetz, Oxford 2003, s. 20.

¹⁹ E. Bomberg, J. Peterson, *Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?*, „Queen’s Papers on Europeanization” no. 2/2000, <http://www.qub.ac.uk> [dostęp 27.02.2012].

²⁰ C.M. Radaelli, R. Pasquier, op.cit., s. 38.

Instrumenty europeizacji

Europeizacja dysponuje bardzo szerokim wachlarzem instrumentów i metod zarządzania. Wśród nich wymienia się mechanizmy formalne, wypracowane w ramach określonych procedur prawnych w UE, jak również nieformalne. Najczęściej stosowaną typologią tych instrumentów jest podział na „twarde” oraz „miękkie” sposoby oddziaływania (lub „twarde” i „miękkie” prawo europejskie²¹). Pierwsze mają odniesienie do środków prawnych UE, wiążących dla państw członkowskich. Są one kształtowane i wprowadzane w życie w ramach tzw. metody wspólnotowej, czyli procedury legislacyjnej stosowanej w UE. Dotyczą przede wszystkim regulacji oraz dyrektyw, ale także decyzji Rady, Komisji Europejskiej lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wśród „miękkich” instrumentów prawnych znajdują się europejskie strategie, komunikaty i wytyczne oraz wszystkie nieformalne mechanizmy oddziaływania, np. interpretacje przepisów europejskich stosowane przez decydentów unijnych, negocjacje międzyrządowe lub międzyinstytucjonalne w Unii Europejskiej itp. Przykładem „miękkiej” metody zarządzania jest tzw. otwarta metoda koordynacji.

Analizując „twarde”, a więc prawnie wiążące, instrumenty europeizacji, eksperci podkreślają silnie zróżnicowany sposób ich oddziaływania na państwa członkowskie.²² Wynika to m.in. z tego, że członkowie Unii dysponują znaczącą swobodą wyboru formuły prawnej implementacji regulacji europejskich. Sztandarowy przykład takiego instrumentu stanowią dyrektywy, które mogą być wprowadzane zarówno przez akty prawa pierwotnego, jak i wtórnego, a także są stosunkowo elastycznie dostosowywane do prawa krajowego. Ponadto istnieją rozbieżne szacunki i metody obliczeń zakresu europeizacji prawa krajowego w poszczególnych państwach członkowskich. Niektórzy specjaliści wskazują,²³ że nawet 80 proc. prawa narodowego powstaje pod wpływem UE. Badania realizowane w poszczególnych krajach dowodzą znacznie słabszego oddziaływania Unii. Przykładowo w Niemczech w latach 2002–2005 przeszło 40 proc. regulacji federalnych powstało

²¹ D.M. Trubek, L.G. Trubek, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, „European Law Journal” no. 3/2005, vol. 11, s. 343–364; S. Bulmer, S. Padgett, *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*, „British Journal of Political Science” no. 1/2005, vol. 35, s. 103–126.

²² Por.: A.E. Toller, *Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note*, „Journal of Common Market Studies” no. 2/2010, vol. 48, s. 417–444.

²³ S. Hix, *The Political System of the European Union*, Basingstoke 1999, s. 3; H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack, *An Overview w: Policy-Making in the European Union*, eds. H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack, Oxford 2005, s. 3.

pod wpływem prawa unijnego.²⁴ Podobne szacunki dotyczą europeizacji prawa krajowego we Francji w latach 1986–2006.²⁵ W Wielkiej Brytanii w latach 90. było to ok. 19 proc. krajowej legislacji.²⁶ Według stanu na rok 2003 w Danii jedynie 14 proc.,²⁷ a w Holandii ok. 13 proc. prawa krajowego było zeuropeizowane.²⁸ Zbliżone liczby dotyczą Finlandii w okresie 1995–2003²⁹ oraz Austrii w roku 2003.³⁰ Biorąc pod uwagę rozbieżność metodologiczną powyższych badań, można przypuszczać, że średnia wielkość zakresu europeizacji w odniesieniu do prawnie wiążących aktów prawnych jest bliższa 40 proc. niż 20. Ponadto istnieje silne zróżnicowanie zakresu europeizacji prawa narodowego w zależności od obszaru merytorycznego. Przykładowo badania niemieckie wskazują,³¹ że w sektorze ochrony przyrody i w rolnictwie sięga ona od 70 do 80 proc.

W odniesieniu do „miękkich” sposobów oddziaływania europeizacji istnieje bogata literatura przedmiotu.³² Można je analizować w dwóch głównych aspektach. Po pierwsze, w zakresie prób poprawy zarządzania politykami publicznymi w UE. Po drugie, w powiązaniu ze sferą europejskich wartości i kulturowego (lub kulturotwórczego) oddziaływania europeizacji. W pierwszym przypadku „miękkie” instrumenty, określane także jako „nowe” metody zarządzania, służą przede wszystkim usprawnieniu realizacji polityk europejskich. Niejednokrotnie uzupełniają „twarde” instrumenty prawa unijnego lub są stosowane „w cieniu” hierarchicznych sposobów zarządzania. Oznacza to, że mogą być z czasem wzmocnione przez wiążące instrumenty prawne europeizacji. W ten sposób „miękkie” i woluntarystyczne mechanizmy koordynacji służą jedynie wstępnej penetracji kolejnych obszarów spraw publicznych, aby później zostać objęte harmonizującym i hierarchicznym sposobem zarządzania europejskiego. Czasami

²⁴ A.E. Toller, op.cit., s. 424.

²⁵ S. Brouard, O. Costa, E. Kerrouche, *The Europeanization of French Lawmaking: Levels, Modes and Institutional Impact*, maszynopis 2007, za: A.E. Toller, op.cit., s. 423.

²⁶ E. Page, *The Impact of European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note*, „Public Administration” 1998, vol. 76, s. 803–809.

²⁷ J. Blom-Hansen, J.G. Christensen, *Den Europaeiske forbindelse*, Aarhus 2004.

²⁸ M. Bovens, K. Yesilkagit, *The EU as Lawmaker: The Impact of EC-directives on National Regulation in the Netherlands*, „Public Administration” no. 1/2010, vol. 88, s. 57–74.

²⁹ M. Wiberg, *Lainsäädäntömmen EU-vaikutteisuus luultua oleellisesti pienempää?*, „Oikeus” no. 2/2004, vol. 33, s. 200–206.

³⁰ W. Müller, M. Jenny, *From the Europeanization of Law-Making to the Europeanization of National Legal Orders: The Case of Austria*, „Public Administration” no. 1/2010, vol. 88, s. 36–56.

³¹ A.E. Toller, op.cit., s. 424–425.

³² Szerzej: T.G. Grosse, *Europeizacja administracji. Nowe metody zarządzania w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej w: Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2009, s. 101–131.

„miękkie” metody zarządzania służą jednak opóźnianiu wprowadzania „twardego” prawa europejskiego lub mogą być nawet alternatywą wobec tego sposobu zarządzania. W rezultacie wybór metody zarządzania w Unii Europejskiej służy więc pogłębieniu oraz przyspieszeniu europeizacji, ale może być także próbą osłabienia europeizacji lub zmiany jej kierunku i sposobu oddziaływania.

Często można spotkać opinię, że „miękkie” sposoby oddziaływania są przede wszystkim rozpatrywane przez specjalistów w warstwie operacyjnej i technicznej, a rzadziej w odniesieniu do aspektu kulturowego europeizacji³³. Chodzi m.in. o wykorzystanie wartości europejskich i procesów socjalizacji do wzajemnej nauki,³⁴ praktykowania zachowań adaptacyjnych lub wykorzystania najlepszych doświadczeń, które mają w gruncie rzeczy bardzo utylitarne zastosowanie w sferze zarządzania politykami europejskimi. Mają również dość powierzchowny charakter. Uznaje się m.in., że wymiar ideowy europeizacji odwołuje się w sposób selektywny i płytki do historycznego dziedzictwa Europy. Przykładowo uwypukla spuściznę antycznej demokracji i rolę oświecenia, a pomija wagę chrześcijaństwa dla dziejów Starożytności. Duże znaczenie mają też negatywne odniesienia idei europejskich, zwłaszcza wobec okresu I oraz II wojny światowej. Krytycznie oceniana jest rywalizacja nacjonalizmów w Europie. W ten sposób osłabiane jest znaczenie interesów narodowych w polityce europejskiej i rola państw narodowych w procesach integracyjnych. Świadczy o tym specyficzna poprawność polityczna na arenie unijnej, która uwypukla znaczenie Wspólnoty i przyszłości integracji europejskiej, a krytycznie odnosi się do interesów partykularnych, zwłaszcza narodowych. Wartości europejskie są w dużym stopniu zaczerpnięte z tradycji wilsoniańskiej (a więc amerykańskiej), odwołującej się do demokracji, praw jednostki i wolnego rynku.³⁵ Widoczne są jednak pewne niekonsekwencje w tej mierze. Przykładem jest silne lansowanie swobód wolnorynkowych, a jednocześnie podejmowanie prób budowania Europejskiego Modelu Społecznego, który odwołuje się do ideałów państwa opiekuńczego i równości społecznej. Innym przykładem napięć w sferze wartości jest z jednej strony podkreślanie tolerancji wobec różnorodności poglądów i wyznawanej religii, a z drugiej budowanie wyłącznie laickiej sfery życia publicznego, która ogranicza swobodę demonstrowania lub praktykowania religijności. Brak komplementarności w sferze

³³ Na przykład T. Flockhart, op.cit., s. 790.

³⁴ Nauka jest rozumiana przeze mnie szeroko, jako przekazywanie wiedzy, norm i praktyki, a także działanie innowacyjne, m.in. w wyniku wymiany doświadczeń. Nawiązuję do socjologicznych koncepcji „uczących się” społeczności i organizacji.

³⁵ Ibidem, s. 803.

rze wartości, a także ich dość instrumentalne stosowanie – w zależności od okoliczności politycznych, powodują, że mają one ograniczone znaczenie dla konstruowania wspólnoty obywatelskiej i tożsamości europejskiej w UE. Osłabia się tym samym symboliczny i kulturotwórczy wymiar europeizacji, w aspekcie zewnętrznym natomiast utrudnia promocję idei zjednoczonej Europy jako potęgi normatywnej.³⁶

Warto zwrócić uwagę, że „twarde” i „miękkie” sposoby europeizacji są różnie wykorzystywane w stosunku do państw członkowskich oraz krajów spoza Wspólnoty. Wobec członków stosowane są przede wszystkim wiążące instrumenty prawne, a poza granicami Unii – środki perswazyjne i różnorodne zachęty.³⁷ Pewnym wyjątkiem były państwa Europy Środkowej aspirujące na początku XXI w. do członkostwa w UE. Najpierw przeważały „miękkie” sposoby oddziaływania Unii oraz dobrowolne zachowania adaptacyjne tych krajów, które niejako wychodziły naprzeciw perspektywie członkostwa.³⁸ W późniejszym okresie dominowały hierarchiczne mechanizmy europeizacji, oparte na wymuszeniu przez Wspólnotę przyjęcia całości prawa unijnego i wielu innych warunków politycznych.³⁹

Jak wcześniej wspomniałem, dominujące znaczenie wewnątrz Unii Europejskiej mają hierarchiczne metody zarządzania. Wymuszają one na drodze prawnej dostosowanie państw członkowskich i innych podmiotów publicznych lub prywatnych do warunków uczestnictwa w UE. W ten sposób „twarde” mechanizmy oddziaływania mają szczególne znaczenie dla skuteczności europeizacji. Jednocześnie europeizacja tworzy warunki do rywalizacji i współpracy (negocjacji) między różnymi aktorami publicznymi i prywatnymi. Wydaje się, że dominujące znaczenie ma przy tym rywalizacja między odmiennymi interesami gospodarczymi i politycznymi, która zyskała na znaczeniu zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego w Europie. Mechanizmy europeizacji są wykorzystywane przez poszczególnych aktorów do poprawy własnej pozycji w polityce europejskiej lub na Wspólnym Rynku. W ten sposób władza polityczna nad procesami europeizacji przekłada się na szereg wymiernych korzyści politycznych i ekonomicznych. Zarówno rywalizacja, jak i współdziałanie dokonują się „w cieniu” hierarchicz-

³⁶ Por.: F. Schimmelfennig, H. Scholtz, *EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood*, „European Union Politics” no. 2/2008, vol. 9, s. 187–215.

³⁷ T.A. Börzel, D. Panke, *op.cit.*, s. 411.

³⁸ Por.: U. Sedelmeier, *Europeanisation in new member and candidate states*, „Living Reviews in European Governance” no. 1/2011, vol. 6, <http://www.livingreviews.org> [dostęp 27.02.2012].

³⁹ Por.: M.W. Bauer, Ch. Knill, D. Pitschel, *Differential Europeanization In Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns*, „Journal of European Integration” no. 4/2007, vol. 29, s. 405–423.

nych metod zarządzania.⁴⁰ Oznacza to, że podstawowe znaczenie dla efektów europeizacji mają jej „odgórne” mechanizmy oddziaływania i implementacja norm europejskich „na wyjściu” procesów politycznych. Jednocześnie specjaliści⁴¹ zwracają uwagę na niewielkie znaczenie zarządzania sieciowego w polityce europejskiej, które wyraźnie ustępuje hierarchicznym sposobom wywierania wpływu.

Systemowe podejście do europeizacji

Jedną z definicji europeizacji uznaje ją za narzędzie realizujące długofalowy projekt unifikacyjny w Europie, mający na celu zbudowanie spójnego i silnego systemu politycznego oraz gospodarczego.⁴² Obejmuje to tworzenie podmiotu władzy w stosunkach międzynarodowych (na zewnątrz UE), a także na terytorium wewnętrznym Wspólnoty. Jest to więc projekt, który tworzy system rządzenia zarówno w kontekście „odgórnych” (hierarchicznych) sposobów implementacji decyzji politycznych, jak i „oddolnych” mechanizmów wpływania na politykę Unii Europejskiej. To również system, który dystrybuuje władzę polityczną w obrębie Unii Europejskiej, a co się z tym wiąże – także koszty i korzyści płynące z integracji. Od tego, kto będzie kontrolował procesy europeizacji, zależy więc w dużym stopniu, kto będzie miał władzę nad systemem europejskim i w największym stopniu czerpał z niej korzyści. Unia nie tworzy na obecnym etapie integracji organizmu podobnego do państwa narodowego, w którym istnieją klarownie zdefiniowane instytucje władzy, podział ich odpowiedzialności i wzajemnej kontroli oraz mechanizmy ich rozliczania przed obywatelami. System władzy jest rozproszony między wiele instytucji i w ramach dość skomplikowanych procedur, choć w dalszym ciągu największy wpływ polityczny mają państwa członkowskie.

Tak jak wspominałem, „oddolny” wpływ na kształt i treść europeizacji może mieć bardzo wymierne znaczenie dla zwiększenia korzyści lub zmniejszenia kosztów udziału danego państwa (i jego podmiotów gospodarczych) w integracji europejskiej. Regulacje europejskie mogą bowiem zarówno zwiększyć korzyści danego kraju i jego przedsiębiorstw na Wspólnym Rynku, jak również podwyższyć ich koszty funkcjonowania i tym sa-

⁴⁰ Por.: T.A. Börzel, *European Governance. Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*, „Journal of Common Market Studies” no. 2/2010, vol. 48, s. 191–219; M.W. Bauer, Ch. Knill, D. Pitschel, op.cit.

⁴¹ T.A. Börzel, op.cit., s. 191–192.

⁴² J.P. Olsen, *The many faces...*, op.cit., s. 922–924.

mym obniżyć konkurencyjność cenową. Jednocześnie zakres politycznego wpływu poszczególnych państw na europeizację nie jest równomierny. Zależy przede wszystkim od siły politycznej w instytucjach unijnych, mierzony m.in. poziomem głosów, doświadczeniem w polityce europejskiej, zdolnością mobilizowania sojuszników z innych krajów lub instytucji wspólnotowych.⁴³ Nie bez znaczenia jest także siła ekonomiczna danego państwa, jego udział w finansowaniu budżetu UE oraz liczba przedstawicieli w instytucjach europejskich.⁴⁴ W ten sposób wpływ Niemiec lub Francji na kierunek europeizacji będzie bez wątpienia większy aniżeli Cypru lub Malty. Dzięki temu bardziej wpływowe państwa członkowskie mogą odnosić więcej korzyści z integracji europejskiej. Mają szansę aktywnie wpływać na działania Unii Europejskiej, zgodnie z własnymi interesami narodowymi, co powoduje, że łatwiej im wykorzystać europeizację do wzmocnienia polityki krajowej. Możliwości innych państw w zakresie wykorzystania polityk europejskich i samej europeizacji do celów narodowych są znacznie mniejsze.

Odmienny zakres wpływu politycznego poszczególnych państw na europeizację można analizować w odniesieniu do czterech zagadnień. Po pierwsze, wobec zjawiska suwerenności narodowej i możliwości zachowania zarządzania krajową przestrzenią publiczną (m.in. w zakresie utrzymania kontroli nad procesami gospodarczymi). Przyjmuje się, że w Unii Europejskiej mamy do czynienia ze zjawiskiem suwerenności „wspólnej” lub „dzielonej” przez uczestniczące w integracji państwa członkowskie i instytucje wspólnotowe.⁴⁵ Jednak faktem jest, że zróżnicowany wpływ na politykę Unii powoduje, iż niektóre podmioty mają w niej więcej władzy niż inne. Oznacza to, że mogą wykorzystywać instrumenty europeizacji z większą korzyścią dla krajowych interesów, a także w celu zachowania kontroli nad procesami gospodarczymi we własnym kraju i w UE. Faktycznie wzmacnia to ich suwerenność zarówno w polityce wewnętrznej, jak i na zewnątrz.

Po drugie, odmienny zakres wpływu na kierunek i kształt europeizacji stawia problem adekwatności regulacji i polityk unijnych do uwarunkowań rozwojowych i struktury instytucjonalnej w danym państwie członkowskim. Im większa zbieżność między regulacjami europejskimi a krajowymi, tym większe korzyści dla krajowych podmiotów gospodarczych i mniejsze

⁴³ Por.: T.A. Börzel, D. Panke, op.cit., s. 413.

⁴⁴ Por.: V. Rant, *The 2007–13 Financial Perspective: Domination of National Interests*, „Journal of Common Market Studies” no. 2/2010, vol. 48, s. 347–372; A. Dür, G. Mateo, *Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU’s Financial Perspective 2007–13*, „Journal of Common Market Studies” no. 3/2010, vol. 48, s. 557–578.

⁴⁵ Por.: S.D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, New Jersey 1999.

koszty adaptacyjne do europejskich rozwiązań. Jeśli polityki unijne nie są zgodne z miejscową logiką systemu gospodarczego, prowadzi to do poważnych kosztów, obniżania wewnętrznej racjonalności działania tego systemu lub jego stopniowej deinstytucjonalizacji.⁴⁶ Oznacza to, że państwa, które mają mniejszy wpływ na kształtowanie regulacji unijnych, mogą mieć problem braku adekwatności tych rozwiązań do uwarunkowań krajowych. Będzie to sprzyjało słabszej implementacji instytucji UE do krajowego porządku prawnego i systemu gospodarczego. Opóźnienia oraz próby niepełnego wdrażania rozwiązań unijnych będą służyły minimalizacji lub przesunięciu w czasie kosztów dostosowawczych.⁴⁷ Przykładem tego zjawiska jest zróżnicowana implementacja regulacji unijnych w państwach Europy Środkowej.⁴⁸ Opóźnienia dotyczą m.in. przepisów środowiskowych i klimatycznych, których wdrożenie pociąga znacznie większe koszty dla funkcjonowania krajowej gospodarki.

Po trzecie, odmienny zakres wpływu na procesy europeizacji rodzi pytanie o jej legitymację. W literaturze politologicznej występują różne oceny legitymacji Unii Europejskiej.⁴⁹ Niemniej jednak przeważają opinie o deficycie demokracji w Europie.⁵⁰ Instytucje demokratyczne są na szczeblu europejskim słabo rozwinięte, brakuje ogólnoeuropejskiej wspólnoty politycznej, debaty publicznej, wspólnych wyborów i partii politycznych (tj. jednolitego systemu partyjnego funkcjonującego jednocześnie na szczeblu europejskim i krajowym). Podstawowym instrumentem demokratycznym są w dalszym ciągu systemy wyborcze funkcjonujące na szczeblu narodowym, które m.in. wpływają na siłę polityczną państw w procesach integracyjnych. Unia odwołuje się do alternatywnych metod legitymizacyjnych,

⁴⁶ M. Höpner, A. Schäfer, *A New Phase of European Integration. Organized Capitalism In Post-Ricardian Europe*, MPIfG Discussion Paper 07/04, 2007.

⁴⁷ Por.: T.A. Börzel, D. Panke, op.cit., s. 415.

⁴⁸ D. Toshkov, *Embracing European Law: Compliance with EU Directives In Central and Eastern Europe*, „European Union Politics” no. 3/2008, vol. 9, s. 379–402.

⁴⁹ Szerzej: T.G. Grosse, *Demokratyczna czy technokratyczna legitymizacja Unii Europejskiej?*, „Nowa Europa” nr 1 (6)/2008, s. 286–321.

⁵⁰ Ch. Lord, *A Democratic Audit of the European Union*, New York 2004; P. Norris, *Representation and the Democratic Deficit*, „European Journal of Political Research” no. 2/1997, vol. 32, s. 273–282; J. Blondel, R. Sinnott, P. Svensson, *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy and Legitimacy*, Oxford 1998; Ch. Crombez, *The Democratic Deficit in the European Union. Much Ado about Nothing?*, „European Union Politics” no. 1/2003, vol. 4, s. 101–120; J.H.H. Weiler, U.R. Haltern, F. Mayer, *European Democracy and Its Critique*, „West European Politics” no. 3/1995, vol. 18, s. 4–39; F.W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford 1999; V.A. Schmidt, *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?*, „Journal of Common Market Studies” no. 5/2004, vol. 42, s. 975–997; V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford – New York 2006.

takich jak rozwój dialogu społecznego i obywatelskiego, a także legitymacji „zapośredniczonej” z poziomu narodowego.⁵¹ Są to jednak słabsze sposoby prawomocności (legitymacji) systemu władzy kształtowanego przez procesy europeizacji. Tym bardziej że zakres władzy przeniesionej z państw na poziom unijny jest znaczący. Została ona rozdzielona między różne instytucje i w ramach różnorodnych procedur, nie zawsze czytelnych dla opinii publicznej i w zasadzie bez możliwości „rozliczalności” (*accountability*) polityków w wyborach powszechnych.⁵² Ponadto praktyczne działania europeizacji niekiedy stanowią wyzwanie dla procedur demokratycznych, zwłaszcza wtedy, kiedy rządy narodowe realizują wytyczne UE z pominięciem woli własnego społeczeństwa, a niekiedy nawet wbrew opinii publicznej.

Po czwarte, istotne znaczenie dla systemowego podejścia do europeizacji ma kwestia sprawności zarządzania. Europeizacja jest nie tylko instrumentem budowania nowego ładu politycznego w Europie, ale również podstawowym narzędziem zarządzania tym ładem. Nierówny udział poszczególnych podmiotów we władzy oraz silne rozproszenie tej władzy na poziomie unijnym rodzi pytanie o dominującą racjonalność działania w zakresie rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji kryzysowych, podejmowania działań wrażliwych społecznie lub mających charakter naprawczy, a więc korygujących określony system polityki europejskiej. Jeśli zaistniałe problemy są rozwiązane z punktu widzenia interesów partykularnych i zgodnie z ich racjonalnością działania, ale ze szkodą dla funkcjonalności działania i stabilności całego systemu, tworzy to problem dla efektywności zarządzania w Unii Europejskiej. Może nawet stanowić zagrożenie dla trwałości integracji europejskiej.

Teoretyczne koncepcje europeizacji

Europeizacja nie jest uznawana za samodzielną teorię integracji europejskiej.⁵³ Jak wcześniej wspomniałem, dotyczy przede wszystkim kwestii proceduralno-organizacyjnych, co lokuje ją wśród idei skupiających się na zarządzaniu w Unii Europejskiej (przykładem jest tutaj m.in. koncepcja

⁵¹ G. Majone, *Regulating Europe*, London – New York 1996; B. Eberlein, D. Kerwer, *New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective*, „Journal of Common Market Studies” no. 1/2004, vol. 42, s. 121–142.

⁵² T. Risse, M. Kleine, *Assessing the Legitimacy of the EU’s Treaty Revision Methods*, „Journal of Common Market Studies” no. 1/2007, vol. 45, s. 69–80.

⁵³ S. Bulmer, *op.cit.*, s. 47.

wielopoziomowego rządu). Niemniej jednak stanowi obszar dość częstych aplikacji teorii integracyjnych. Jest więc przykładem zastosowania różnorodnych podejść teoretycznych w praktyce badawczej. Dominuje podejście instytucjonalne, związane z odgórnym transferem instytucji (regulacji, norm i wartości) z poziomu europejskiego do narodowego. Perspektywa instytucjonalna jest silnie związana z dwiema szkołami teoretycznymi: racjonalizmem i konstruktywizmem. Instytucjonalizm racjonalistyczny (racjonalnego wyboru)⁵⁴ kładzie nacisk na asymetrię władzy między UE a państwami narodowymi, co jest szczególnie widoczne w przypadku krajów kandydujących.⁵⁵ Zastosowany wobec nich mechanizm warunkowego członkostwa wymusił przyjęcie dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*) praktycznie bez żadnych negocjacji.⁵⁶ Możliwe było jedynie stosowanie okresów przejściowych dla przyjmowania niektórych rozwiązań europejskich. Dlatego ten typ oddziaływania jest uznawany za przykład izomorfizmu przymusowego.⁵⁷ Był to najbardziej skuteczny mechanizm europeizacji, zastosowany także wobec Polski, znacznie efektywniejszy niż metody perswazyjne, naśladowanie najlepszych praktyk lub wprowadzanie konkurencji między państwami członkowskimi w wyborze szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych.⁵⁸ Podejście racjonalistyczne podkreśla rolę interesów państw europejskich, które decydują o kierunkach europeizacji.⁵⁹ Odgórny transfer instytucji do krajów akcesyjnych jest więc wyrazem racjonalnego wyboru aktorów zachodnioeuropejskich, a także wprowadzaniem racjonalności działania systemu europejskiego do Europy Środkowej.

Instytucjonalizm racjonalistyczny wskazuje również na to, że europeizacja silnie oddziałuje na lokalne grupy interesów. Tworzy nowe „struktury szans”, a także wzmacnia określone grupy społeczne, oferując zewnętrzne

⁵⁴ J.G. March, J.P. Olsen, *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, New York 1989, s. 160.

⁵⁵ A. Moravcsik, M.A. Vachudová, *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, „East European Politics and Societies” no. 1/2003, vol. 17, s. 42–57; T.A. Börzel, U. Sedelmeier, *The EU Dimension in European Politics w: Developments in European Politics*, eds. P.M. Heywood, E. Jones, M. Rhodes, U. Sedelmeier, Basingstoke, New York 2006.

⁵⁶ U. Sedelmeier, *Europeanisation in new member and candidate states*, „Living Reviews in European Governance” no. 3/2006, vol. 1, s. 5.

⁵⁷ M. Thatcher, *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, „West European Politics” no. 1/2002, vol. 25, s. 125–147; C. Radaelli, *Policy Transfer in the European Union*, „Governance” no. 1/2000, vol. 13, s. 25–43; M. Thatcher, A. Stone Sweet, *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, „West European Politics” no. 1/2002, vol. 25, s. 1–22.

⁵⁸ M.W. Bauer, Ch. Knill, D. Pitschel, op.cit. Także: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008, rozdz. 5.

⁵⁹ A. Moravcsik, M.A. Vachudová, op.cit., s. 42–57.

środki prawne i polityczne, przyspieszające przemiany wewnętrzne.⁶⁰ Obowiązek implementacji regulacji UE do miejscowego porządku prawnego wpływa na konfigurację interesów społecznych, wzmacniając jedne i osłabiając inne. Unia stosuje szereg instrumentów, które mają na celu zdobycie poparcia najbardziej wpływowych grup interesów lub taką ich przebudowę, aby wspierały procesy europeizacji.⁶¹ Takie podejście jest także zgodne z założeniami realistycznymi w stosunkach międzynarodowych. Instytucjonalizm racjonalistyczny wyjaśnia trudności, jakie napotyka europeizacja, odwołując się głównie do pojęcia niedopasowania (*misfit*) instytucji europejskich (i powiązanych z nimi interesów społecznych) do lokalnych.⁶²

Innym podejściem teoretycznym jest instytucjonalizm konstruktywistyczny (lub socjologiczny).⁶³ Kładzie nacisk na procesy socjalizacji i wzajemnego uczenia się, które towarzyszą transferowi instytucji europejskich do poszczególnych krajów. Zwraça uwagę na niewymuszone mechanizmy oddziaływania Unii, związane z perswazją, upowszechnianiem wartości i idei europejskich, budowaniem wspólnej tożsamości oraz odniesień historycznych.⁶⁴ Europeizacja w tym podejściu jest określana mianem izomorfizmu dobrowolnego,⁶⁵ gdyż kładzie nacisk na dobrowolność przyjmowania norm europejskich. Wiąże się to z faktem, że instytucje UE są niekiedy traktowane jako bardziej legitymizowane przez społeczność międzynarodową lub przez krajową opinię publiczną. Było to szczególnie dobrze widoczne w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które dokonywały trudnej transformacji systemowej, odchodząc od autorytaryzmu do demokracji i od gospodarki realnego socjalizmu do kapitalizmu. Instytucje zachodnie (polityczne i ekonomiczne) były odbierane zarówno przez lokalne społeczeństwa, jak i opinię publiczną w państwach Europy Zachodniej i USA, jako najlepsze wzorce do naśladowania dla państw postkomunistycznych.

⁶⁰ U. Sedelmeier, *Europeanisation...*, op.cit., s. 11; T.A. Börzel, D. Panke, op.cit., s. 409.

⁶¹ G. Marks, D. McAdam, *Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity In the European Union*, „West European Politics” no. 2/1996, vol. 19, s. 249–278.

⁶² M.G. Cowles, J.A. Caporaso, T. Risse, op.cit.; S. Bulmer, op.cit., s. 51.

⁶³ Szerzej na ten temat: F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe w: The Europeanization of Central and Eastern Europe*, eds. F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, New York 2005, s. 20; G. Schweltnus, *The Adoption of Nondiscrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary, and Poland w: F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, op.cit.*

⁶⁴ Por.: T. Flockhart, op.cit., s. 788.

⁶⁵ P.J. DiMaggio, W.W. Powel, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields w: The New Economic Sociology. A Reader*, ed. F. Dobbin, Oxford 2004.

Konstruktywiści podkreślają znaczenie wspólnoty wartości w procesach integracyjnych, co ma dużą wagę w przypadku procesów demokratyzacji w krajach postkomunistycznych.⁶⁶ Trudności europeizacji są wyjaśniane głównie w odniesieniu do różnic w kulturze politycznej poszczególnych państw bądź między poziomem unijnym a lokalnym. Integracja europejska jest długofalowym projektem, który wymaga stopniowej zbieżności w warstwie kulturowej, a nie tylko regulacyjnej lub gospodarczej.

W literaturze przedmiotu⁶⁷ podejście racjonalistyczne i konstruktywistyczne niejednokrotnie wzajemnie się dopełniają. Przykładem jest komplementarność „twardych” instrumentów prawnych (zgodnych z instytucjonalizmem racjonalistycznym) z „miękkimi” sposobami oddziaływania europeizacji (konstruktywizm). Towarzyszą im często niektóre założenia teorii modernizacyjnej.⁶⁸ Na przykład przekonanie, że rozwiązania europejskie przekazywane do Europy Środkowej i Wschodniej przyspieszają linearny rozwój w tych krajach, a procesy modernizacyjne powinny przebiegać według wzorców przyjętych w krajach zachodnioeuropejskich. W przeciwnym razie – a więc bez sukcesu tak rozumianych procesów europeizacji – poszerzenie Unii będzie utrudniało możliwości pogłębienia integracji w Europie.⁶⁹

Europeizacja nieco rzadziej jest interpretowana w odniesieniu do innych koncepcji integracji europejskiej. Przykładowo w ujęciu neofunkcjonalnym podkreśla się stopniowy transfer uprawnień z państw narodowych do Unii Europejskiej. Wzmacnia to siłę oddziaływania „odgórnych” procesów europeizacji.⁷⁰ Z kolei zgodnie z podejściem międzyrządowym kluczowe znaczenie dla „oddolnego” kształtowania treści europeizacji mają największe i najbardziej wpływowe państwa członkowskie.⁷¹ Zgodnie z tym

⁶⁶ A. Lasas, *Restructuring victims: EU and NATO enlargements through the lenses of collective guilt*, „Journal of European Public Policy” no. 1/2008, vol. 15, s. 98–116.

⁶⁷ Por.: W. Jacoby, *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Menu in Central Europe*, New York 2004, s. 20–40; F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, op.cit., s. 25.

⁶⁸ Por.: P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005, rozdz. 9; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, rozdz. 4.2.2.

⁶⁹ Por. rozważania na temat skutków poszerzenia UE (2004–2007) dla wstrzymania reform instytucjonalnych i politycznych w Unii: J.E. de Neve, *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, „Journal of European Integration” no. 4/2007, vol. 29, s. 503–521.

⁷⁰ C.M. Radaelli, T. Exadaktylos, *New Directions in Europeanization Research w: Research Agendas in EU Studies. Stalking the Elephant*, eds. M. Egan, N. Nugent, W.E. Paterson, Basingstoke 2010, s. 190.

⁷¹ T.A. Börzel, D. Panke, op.cit., s. 412–413.

podejściem europeizacja może wzmacniać niektóre państwa w polityce krajowej lub zewnętrznej, a osłabiać inne.⁷² Jest to bliskie koncepcjom realistycznym, które odnoszą procesy integracji europejskiej do rywalizacji między odmiennymi interesami narodowymi, w tym geopolitycznymi i gospodarczymi. Jednocześnie zakładają, że zjawisko europeizacji odzwierciedla różnice potencjałów politycznych poszczególnych państw członkowskich i hierarchię władzy w Unii.⁷³

Analizując fenomen europeizacji, można więc posiłkować się różnymi koncepcjami teoretycznymi. Wśród nich najbardziej popularny jest instytucjonalizm, zwłaszcza racjonalnego wyboru, a także koncepcje realistyczne i międzyrządowe podejście do integracji europejskiej. Europeizację należy traktować w sposób całościowy, jako istotny fragment szerszych procesów integracyjnych. Dlatego korzystne może być spojrzenie systemowe. Teoria systemów ma źródła w biologii, cybernetyce i zarządzaniu.⁷⁴ Coraz częściej jest przenoszona na grunt nauk o polityce, gdyż zawiera zarówno komponent sterowania politykami publicznymi, jak również relacje władzy (podporządkowania) w ramach określonego systemu. Przyjmuje się, że badany system służy realizacji określonych celów. Jego sposób działania obejmuje etap kształtowania celów i metod funkcjonowania „na wejściu” procesów zarządzania oraz ich implementację (egzekucję) „na wyjściu” tych procesów. Zakłada się również potrzebę wieloaspektowego spojrzenia na dany system z punktu widzenia przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych (ekonomii, zarządzania, socjologii, psychologii, politologii).

Na gruncie politologii najczęściej rozpatrywane są przykłady systemów geopolitycznych, czyli takich, które tworzą instytucje władzy politycznej na określonym terytorium. Tak się stało w przypadku teorii systemu światowego Wallersteina⁷⁵ i cykli światowego przywództwa Modelskiego.⁷⁶ Koncepcja Wallersteina mocniej akcentuje znaczenie gospodarki dla ukształtowania systemu hegemonicznego, m.in. takich procesów wymiany gospodarczej na świecie, które umożliwiają akumulację kapitału korzystną dla państwa dominującego. Natomiast cykle Modelskiego wskazują na procesy zmiany porządku międzynarodowego (geopolitycznego). Dla politologicznej analizy systemowej duże znaczenie ma powiązanie sfery politycznej

⁷² C.M. Radaelli, T. Exadaktylos, op.cit., s. 190.

⁷³ Por.: A.M. Cirtautas, F. Schimmelfennig, *Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance*, „Europe-Asia Studies” no. 3/2010, vol. 62, s. 421–441.

⁷⁴ Por.: L.v. Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowania*, Warszawa 1984.

⁷⁵ I. Wallerstein, *The Decline of American Power*, New York 2003.

⁷⁶ G. Modelski, *Long Cycles In World Politics*, Seattle 1987.

z gospodarką.⁷⁷ System geopolityczny będzie więc obejmować określony porządek gospodarczy, w tym międzynarodowe instytucje, doktryny ekonomiczne, a nawet najważniejsze technologie i główne nośniki energii stanowiące podstawę rozwoju tego systemu.⁷⁸

Podejście systemowe do europeizacji oznacza, że pełni ona funkcje ważne dla systemu władzy politycznej w Europie. To system działający na terytorium UE (choć wpływający także na inne obszary, zwłaszcza pograniczne), opierający się na instytucjach władzy i funkcjonujący z udziałem określonych podmiotów (aktorów) politycznych. Tworzy specyficzną hierarchię władzy między tymi aktorami oraz odpowiada za dystrybucję korzyści i kosztów funkcjonowania systemu. System władzy politycznej jest więc ściśle powiązany z subsystemem ekonomicznym. Relacje gospodarcze odzwierciedlają przy tym hierarchię powiązań politycznych w UE. Spojrzenie systemowe zakłada, że istnieją cele integracji europejskiej, a także dominująca racjonalność działania. Poza oficjalnymi celami traktatowymi, takimi jak wspieranie pokoju, wartości i dobrobytu narodów europejskich,⁷⁹ mogą występować cele nieformalne, ale faktycznie bardziej istotne dla kierunku integracji europejskiej. Mogą one dotyczyć kształtowania relacji władzy wewnątrz UE oraz dystrybucji korzyści gospodarczych i społecznych. Dotyczą również racjonalności działania systemu, która powinna odzwierciedlać interesy aktorów mających dominujący wpływ na władzę polityczną.

W takim ujęciu europeizacja będzie zarówno instrumentem kształtowania systemu politycznego i gospodarczego w Europie, jak i wprowadzania określonych relacji (hierarchii) władzy na Starym Kontynencie. Będzie odpowiadać za zachowanie kontroli nad politykami publicznymi, w tym także za egzekucję decyzji politycznych lub dyscyplinowanie podporządkowanych podmiotów politycznych. Będzie instrumentem dystrybucji dóbr oraz kosztów funkcjonowania systemu. Obejmuje więc zarówno etap wypracowywania instytucji europejskich „na wejściu” procesu politycznego, jak i ich implementację „na wyjściu” tego procesu.

⁷⁷ Por.: R. Cox, *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York 1987; R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton 1987, s. 119, R. Keohane, *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967–1977 w: Change in the International System*, eds. O.R. Holsti, R.M. Siverson, A. George, Boulder 1980; S. Krasner, *State Power and the Structure of International Trade*, „World Politics” no. 3/1976, vol. 28, s. 317–347.

⁷⁸ J. Angnew, S. Corbridge, *Mastering Space. Hegemony, Territory and International Political Economy*, Routledge 1995, s. 16–19.

⁷⁹ Por.: art. 3, wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 17.

Podsumowanie

W niniejszym artykule przedstawiłem najważniejsze definicje i sposoby interpretacji koncepcji europeizacji występujące w literaturze przedmiotu. W oparciu o analizę dyskusji akademickiej na ten temat – w tym w odniesieniu do teorii politologicznej – zaproponowałem własne podejście do kwestii europeizacji. Łączy ono kilka nurtów teoretycznych, choć jego podstawą jest paradygmat systemowy. W takim ujęciu europeizacja będzie zarówno instrumentem kształtowania systemu politycznego i gospodarczego w Europie, jak również określonych relacji władzy w tym systemie. Będzie odpowiadać za zachowanie kontroli nad politykami publicznymi przez dominujących aktorów, w tym także za egzekucję decyzji politycznych lub dyscyplinowanie podporządkowanych podmiotów politycznych. Będzie instrumentem dystrybucji dóbr oraz kosztów funkcjonowania systemu. Obejmuje więc zarówno etap wypracowywania instytucji europejskich „na wejściu” procesu politycznego, jak i ich implementację „na wyjściu” tego procesu.

Zasadnicze znaczenie dla mojej interpretacji ma to, że aktorzy, którzy uzyskują największy wpływ polityczny na funkcjonowanie i kierunki europeizacji, dysponują największą władzą w UE. Za pośrednictwem mechanizmów europeizacji mogą wpływać nie tylko na bieg spraw publicznych na szczeblu unijnym, ale również na sytuację w poszczególnych państwach członkowskich. Mogą przykładowo w taki sposób dystrybuować korzyści wynikające z integracji europejskiej, aby było to zgodne z ich interesami, a jednocześnie próbować przerzucić koszty integracyjne na inne podmioty.

Należy dodać, że dominującymi aktorami pozostają państwa członkowskie, a wśród nich najwięcej władzy nad europeizacją mają te największe i najbardziej wpływowe politycznie. Europeizacja staje się stosunkowo wygodnym sposobem oddziaływania tych państw na inne kraje. Obejmuje to m.in. możliwość przenoszenia własnych instytucji gospodarczych do innych państw lub oddziaływanie na kształtowanie warunków konkurencyjności gospodarczej na Wspólnym Rynku, które będą korzystne dla podmiotów pochodzących z państw dominujących w systemie politycznym. Europeizacja jest dogodniejszym sposobem hierarchicznego oddziaływania między poszczególnymi państwami, gdyż odbywa się „za pośrednictwem” instytucji wspólnotowych i wykorzystuje „twarde” i „miękkie” sposoby oddziaływania w UE. „Pośrednictwo” instytucji unijnych nie pozostaje bez wpływu na merytoryczną zawartość „transferu politycznego” europeizacji, co niekiedy prowadzi do osłabienia lub nawet zmiany pierwotnych intencji największych państw członkowskich. Niemniej jednak podstawową zaletą tego „pośrednictwa” jest generalnie większa akceptacja dla hierarchicznych

sposobów oddziaływania europeizacji w państwach mniejszych i słabszych politycznie.

Analiza systemowa zjawiska europeizacji uwypukla również kwestię dominującej racjonalności działania w obrębie systemu europejskiego. Jeśli największe znaczenie będą miały jedynie interesy czołowych aktorów politycznych, to może się okazać, że podejmowane działania nie tylko odbywają się kosztem słabszych politycznie podmiotów, ale również ze szkodą dla trwałości i stabilności całego systemu. Racjonalność wiodących aktorów nie musi być bowiem zgodna z tym, co racjonalne dla całego systemu. A to, co korzystne dla największych państw, nie musi być optymalnym i efektywnym rozwiązaniem dla systemu europejskiego.

Abstract

A System Approach to Europeanisation

This article presents the main trends of research on the concept of Europeanization. In the last decade it has become one of the main areas of interest of European integration students. The Europeanisation concept is discussed in the context of the leading theories of European integration. The article proposes a look at the Europeanization in relation to the systemic theory in political science.