

*Andrzej Zybała*¹

Wybrane mechanizmy europeizacji polityki publicznej – wstępna dekonstrukcja

Streszczenie

Autor analizuje proces europeizacji w polityce publicznej. Definiuje go jako systematyczne przenikanie, a także transfer oraz konwergencję unijnych i zachodnich wzorców działania publicznego oraz pomysłów i rozwiązań problemów. Wskazuje, że europeizacja – niejako sama z siebie – nie zapewnia bezpośrednio mechanizmu podnoszenia efektywności działań publicznych w danym państwie (w sensie podnoszenia zdolności do uzyskiwania większych korzyści z wydanych środków). Unijna polityka publiczna – rozumiana jako działania inicjowane przez instytucje unijne – ma bowiem inną konstrukcję niż polityka krajowa, a tym samym oddziałuje na nią w dość selektywny sposób. Przede wszystkim instytucje unijne nie posiadają znaczącego wpływu na ten etap kształtowania polityki, jakim jest implementacja (poza kwestiami zgodności krajowego porządku prawnego z unijnym prawodawstwem).

Słowa kluczowe: polityka publiczna, europeizacja, państwo, zarządzanie publiczne

Selected mechanisms of the Europeanization of public policy: preliminary deconstruction

Abstract

The author analyses the process of Europeanization in the field of public policy defining it as a systematic policy diffusion, policy transfer and policy convergence of the EU's and Western patterns of policy interventions and policy ideas as well as policy solutions. He indicates that the Europeanization – all by itself – does not guarantee the automatic improvement of policy outcome and more effective public interventions in a given country (as a way of ensuring a higher level of capacity to generate a better proportion between resources in use and benefits).

¹ Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne.

The EU's public policy – as a policy activity initiated by the Union's institutions – has a different structure from that of policies on the country level, as a result, it affects them in a rather selective way. Above all, the European institutions do not have a significant influence on such a stage of policy cycle like policy implementation (except the area of legislation and its compliance with the EU law).

Keywords: public policy, Europeanization, nation state, public governance

W artykule omawiam następujące po sobie zagadnienia i kwestie – pojęcie europeizacji, specyficzne dla polityki publicznej. Wskazuję następnie na trudności teoretyczne w analizie procesów tego typu europeizacji, na złożoność unijnych polityk i różnorodność działań publicznych podejmowanych na poziomie Unii Europejskiej (UE). Przedstawiono przykładowe bariery, które utrudniają czy czynią wyjątkowo skomplikowanym proces europeizacji, jak i obszary programowe, w których bezsprzecznie dochodzi do przenikania czy transferu treści i praktyk, mogące wspólniać istotne procesy właściwe dla polityki publicznej na szczeblu UE.

Pojęcie europeizacji w polityce publicznej można rozumieć na dwa sposoby – jako proces wpływu wzorców działania praktykowanych ze szczeblu UE na model uprawiania polityki publicznej w danych państwach członkowskich, albo – z drugiej strony – jako finalny stan zgodności rezultatów w polityce publicznej w danym państwie z wyznaczonymi normami europejskimi. W tym tekście europeizację rozumiem jako dynamiczny proces wpływu na krajowe polityki sposobu i treści działań widocznych na poziomie UE, które realizują instytucje unijne lub które są realizowane w poszczególnych państwach członkowskich (*de facto* w państwach Europy Zachodniej). Ten proces nie ma jednak jakiejś finalnej postaci czy stanu docelowego, ponieważ nie ma finalnego ideału europeizacji jako sposobu programowania, wdrażania koncepcji i ewaluacji polityki. W tym sensie wszystkie kraje pozostają w procesie europeizacji, czyli przynajmniej dopasowywania się do trendów w zakresie sposobu tworzenia i realizowania polityki publicznej.

Według S. Bulmera i C.M. Radaelliego (2005) zjawiska europeizacji polityk krajowych można traktować jako proces, w którym zachodzą: konstruowanie, dyfuzja (przenikanie) i instytucjonalizacja formalnych i nieformalnych zasad, procedur, paradygmatów, stylów, sposobów wykonywania projektów działań publicznych. Niektórzy autorzy definiują europeizację jako eksport norm kulturowych oraz wartości reprezentowanych przez większość członków Wspólnoty. Z kolei dla innych jest ona synonimem procesu integracji lub jakiegos szczególnego systemu współpracy na poziomie unijnym (Kamińska, 2008).

Wspomniani autorzy wskazują, że wyrazem europeizacji są również wspólne przekonania, normy – jako pierwsze definiowane i konsolidowane w unijnym procesie programowania, a następnie włączane w logikę krajowego dyskursu, w polityczne struktury i programy publiczne. Wyrazem europeizacji jest również proces wzajemnego przenikania agend krajowych i wspólnotowej, wzajemnego rozumienia zagadnień publicznych.

J. Kamińska pisze, że wspólnym mianownikiem różnych definicji europeizacji jest to, iż „opisują one zmianę narodowych polityk lub stylów prowadzenia polityki wynikających z faktu bycia członkiem Unii Europejskiej” (Ibidem).

Warto w tym miejscu wskazać, że od wielu lat istnieje ogromna skala ekspansji w zakresie powstawania wciąż nowych polityk uprawianych na szczeblu Wspólnoty. Regulacje ustanawiane na szczeblu UE odpowiadają czasami za większość regulacji, które funkcjonują w wielu krajowych politykach, zwłaszcza ekonomicznych, środowiskowych (Ibidem). Powstają nowe polityki – np. w telekomunikacji, ochronie konsumenta, ochronie środowiska, transportu. A. Héritier (1999: 9) wskazywała, że ekspansja odbywała się raczej „w sposób stały, wyrzykowy i pragmatyczny – niż w wielkich skokach i susach”. W kolejnych latach pojawiały się kolejne pola programowania polityk albo rozwijały się te, które już istniały. Warto wymienić także europejską strategię zatrudnienia, agendę społeczną, europejski dialog społeczny, stosunki przemysłowe. Formułowano coraz dalej idące cele do realizacji, choćby w polityce społecznej, zatrudnienia, ochrony środowiska itp. Otwierano także działania wspólnotowe w zakresie edukacji, badań i rozwoju, szkolnictwa wyższego (Héritier, 2002). W tym ostatnim wypadku powstał intensywny proces tworzenia Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (European Higher Education Area).

Problemy teoretyczne

Warto podkreślić, że europeizacja jest trudną i nawet ryzykowną dla badacza perspektywą analityczną, zwłaszcza w zakresie polityki publicznej. Na pewno o wiele łatwiej zagadnienie europeizacji poddaje się analizie w sferze systemu prawa i systemu politycznego krajów członkowskich, instytucji publicznych, nawet spraw zagranicznych. Skąd ta trudność? To skutek wielu czynników, m.in. wynik wysokiego poziomu złożoności, którą można dostrzec w procesach programowania i realizacji unijnych polityk. Ma tu miejsce często przewaga dynamiki chaosu nad dynamiką ładu. Polityki unijnych instytucji można uznać za swoiste konglomeraty w zakresie programowania. Stanowią często zlepek różnych narodowych tradycji działania publicznego. Łączy je jednak oświeceniowa tradycja racjonalnego podejścia do

analizy i tworzenia instytucji (organizacji). W tych ramach ma miejsce konkurencja między narodowymi interesami, które chcą uzyskać wpływy na ostatecznie przyjęte rozwiązanie w danej polityce i sposób jej programowania. Różne państwa mają różne style uprawiania polityki. Na obecnym etapie rozwoju idei integracji europejskiej trudno wyobrazić sobie, że główne państwa unijne pozbywają się metod działania, które uważają za coś, co przyczyniło się do ich sukcesów rozwojowych. Wiadomo, że różne państwa mają też różne metody rządzenia instytucjami państwa (*public governance*), co jest sprzężone silnie ze specyficznym sposobem programowania polityk i ich implementowania (Peters, Pierre, 2005).

Widoczna jest również wielość sposobów oddziaływania unijnych zjawisk w sferze polityki publicznej na polityki na poziomie krajowym. Odbywa się to poprzez dyfuzję polityki (*policy diffusion*), konwergencję (*policy convergence*) i transfer (*policy transfer*) (Knill, 2005). A zatem oddziaływanie polityk unijnych może się odbywać w różnorodny sposób, co może przekładać się na różne efekty końcowe na poziomie danego państwa, a także inne w każdym państwie. Można założyć, że państwa mają systemy programowania i wykonywania własnych polityk narodowych, które w różnym stopniu są otwarte na zewnętrzne oddziaływanie.

Ponadto na szczeblu unijnym mamy olbrzymią różnorodność programowanych i realizowanych polityk (istnieją w nich różnie układające się wzorce ładu, jak i chaosu). Wzorce ich powstawania i funkcjonowania oraz oddziaływania nie zostały jeszcze dobrze skonceptualizowane czy też nie przyjęto wiarygodnych teoretycznie ram do ich analizy. Jak pisze N. Zahariadis (2013: 809, 810), ramy pozostają niedorozwinięte i empirycznie niekompletne, a same polityki charakteryzują nieład i duża doza złożoności, co utrudnia zadanie analitykom, aby wytworzyć ramy teoretyczne. Złożoność wynika z tego, że unijne polityki są wynikiem skomplikowanego procesu uzgadniania olbrzymiej liczby różnic, które tkwią w odmiennych modelach tworzenia polityk w państwach członkowskich. Według Zahariadisa, polityki unijne nie są na tyle wewnętrznie spójne, aby można było stwierdzić ich wpływ na polityki krajowe w sposób, który można odczytać i skonceptualizować.

W tej sprawie trwa dyskusja w literaturze przedmiotu (Pollack, 2015; Beyer, 2017; Richardson, 2005; Princen 2013)². Z pewnością do analizy znacznej części unijnych polityk trudno zastosować tradycyjne teorie linearne, które zakładają, że polityka funkcjonuje według następujących po sobie faz (od diagnozy problemu do ewaluacji jego rozwiązania). Istnieją jednak teorie nieliniarne, odwołujące się

² „Journal of European Public Policy” 2013, no. 6 zawiera artykuły, w których autorzy analizują wybrane aspekty unijnej polityki publicznej, opierając się na wybranych teoriach polityki publicznej. Jest to próba zastosowania teorii wypracowanych na podstawie realiów krajowych polityk publicznych do analizy polityk ponadnarodowych (unijnych).

często do teorii systemów. Nie dostarczają one tak jasnego obrazu unijnej polityki, ale są wystarczająco nośne teoretycznie, nawet jeśli wskazują, że cały system polityk należy uznać za amorficzny, z udziałem znacznej liczby aktorów, których wzorce działania i wzajemne interakcje nie są jasne. Do teoretyzowania inaczej jeszcze podeszła A. Héritier, która wskazuje kilka pól unijnych polityk. Klarowności unijnej polityki szuka w sferze celów, jakie są stawiane w tych polach. Jej zdaniem, priorytetowym celem było stworzenie ram dla funkcjonowania mechanizmów rynkowych w skali Wspólnoty. Dlatego unijne polityki ukierunkowane zostały na:

- eliminację barier na wybranych rynkach (np. w obrębie polityki transportowej, telekomunikacyjnej),
- dostarczanie dóbr zbiorowych (*collective goods*) poprzez redukcję skutków ubocznych działań gospodarczych (*negative externalities*), np. polityka ochrony środowiska,
- podejmowanie zadania korygowania rynku europejskiego poprzez działania redystrybucyjne (polityka regionalna i społeczna),
- podejmowanie działań dystrybucyjnych (działania, w wyniku których wszyscy korzystają i nikt nie ponosi szkody, np. nakłady na infrastrukturę, na politykę badawczą i technologiczną) (Héritier 1999: 27–28).

W świetle powyższego podejścia nie jest łatwo scharakteryzować procesy europeizacji, zwłaszcza ich dynamikę czy skalę, ale można założyć, że w jakimś stopniu te cele formatują narodowe systemy polityki publicznej i nadają im pewne elementy podobieństw – choćby w sferze dążeń – w całej Unii.

Poniżej przedstawione są czynniki, które sprawiają, że analiza procesów europeizacji narażona jest na istotne trudności. Niektóre z nich wynikają ze złożoności czynników strukturalnych, co już podkreślałem (Radaelli, 2003: 27). Instytucje unijne programują polityki, w znacznej mierze opierając się na stanowionym prawie wtórnym (dyrektywy), które ma charakter ramowy. Jednocześnie polityki unijne są realizowane (implementowane) na poziomie krajowym. Instytucje unijne mogą tylko monitorować formalno-prawne aspekty implementowanych polityk. Poza ich uwagę pozostaje wiele „miękkich” aspektów polityki publicznej, w tym faktyczne ich rezultaty istotne z punktu widzenia obywateli, zwłaszcza jako konsumentów usług publicznych. Ujawniają się one dopiero wówczas, gdy okazuje się, że dane państwo nie podąża za unijnymi zobowiązaniami, np. w sprawie uzyskania uzgodnionego poziomu recyklingu.

Analiza unijnej (wspólnotowej) polityki narażona jest na wiele pułapek. Zakłada się czasami domyślnie, że europeizacja jest procesem jednokierunkowym, który jest zawsze korzystny dla państw np. Europy Środkowej (Grosse, 2011b). Ma to wiele powodów. Wynika choćby z tego, że te państwa zawsze aspirowały do bliższych relacji

z krajami rdzenia UE. Dążyły do tego czasami za cenę ponoszenia znacznego ryzyka (np. w dziedzinie dostosowania w gospodarce poprzez szybką liberalizację). Niektórzy uczeni formułowali pogląd, że ulegały „przemocy symbolicznej” (Staniszki, 2003). Ponadto analitycy zakładają, że wpływ europejskich norm w zakresie tworzenia polityki publicznej jest zawsze pozytywny. Tymczasem może także dochodzić do paradoksów. Konfrontacja z „wyśrubowanymi” normami w krajach gorzej rozwiniętych i słabiej przygotowanych do programowania polityk może spowodować, że ich decydenci okopią się w dotychczasowych praktykach krajowych jako jedynie słusznych, choćby z uwagi na swoisty resentyment (Radaelli, 2003: 37). Cześć uczonych wskazuje nawet na możliwe zjawisko niedopasowania między europejskimi regułami i regulacjami a politykami krajowymi (*policy misfit*). Towarzyszy temu presja na adaptację określonych rozwiązań programowych, co wiąże się z kosztami. Państwa starają się ich uniknąć, a sposobem na to jest dążenie do uzyskania dużego wpływu na model unijnej polityki. Jeśli ich reguły i treści rozwiązań w znacznym stopniu stanowią zawartość i formę unijnej polityki, to wówczas łatwiej im zaadoptować te polityki, gdy są one rekomendowane przez unijne instytucje do zastosowania na poziomie krajowym (Borzal, Risse, 2003: 61–62).

Elementem analizy struktury zagadnienia europeizacji jest także wymiar czasu. Może się wydawać, że europeizacja ma stałe tempo, a jej charakter jest linearny. Tymczasem jest to bardziej skomplikowane. Jak pisze K. Featherstone, ma ona charakter inkrementalny, nieregularny i nierówny w różnych odcinkach czasu i w różnych obszarach państw członkowskich (Featherstone, 2003: 4). Ilustruje to przypadek reform emerytalnych z końca lat 90. ub.w. realizowanych w niektórych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Odchodziły one od rozwiązań widocznych w głównych państwach unijnych (doszło do znacznej redukcji ochrony socjalnej niespotykanej w zachodnich krajach UE). Można je uznać za przykład regresu w europejskiej polityce publicznej.

Kolejne kwestie mogą dotyczyć zróżnicowania między specyfiką europeizacji danej polityki publicznej np. krajów Europy Środkowo-Wschodniej a europeizacji polityki Francji, Niemiec czy Holandii. Wydaje się, że ta druga grupa państw również podlega europeizacji w sferze polityki publicznej, mimo że to te kraje uznawane są za wzorce europejskości. Ale ich europeizacja ma inny charakter. Ukierunkowana jest bardziej na proces wzajemnych dostosowań strukturalnych między najsilniejszymi krajami. F. Bafoil (2009: 8) pisze, że w przypadku państw naszego regionu europeizacja postrzegana jest jako naśladownictwo zachodnich instytucji albo dostosowanie się do ograniczeń wynikających z funkcjonowania wspólnego rynku (*institutional mimicry*). W tej perspektywie znika kwestia, czy te państwa mogą być także współtwórcami ogólnoeuropejskich norm i reguł.

Analiza z perspektywy europeizacji może także rodzić iluzję, że państwa słabiej rozwinięte mogą szybko osiągnąć w polityce publicznej rezultaty podobne do rezultatów zachodnich państw członkowskich (np. wysokiej jakości usługi publiczne). Tymczasem nic na to nie wskazuje. Łatwo porównać dane dokumentujące rezultaty w wybranych politykach (*outcome*), np. okres przeżywalności pacjentów z określonymi chorobami onkologicznymi między krajami członkowskimi czy wyniki w zakresie innowacyjności w gospodarce. Zobaczymy utrzymywanie się od lat znacznego dystansu. Nie jest to skutek podjęcia europeizacji czy nawet określonego jej modelu, ale wynik tego, że słabiej rozwinięte państwa UE pozostają przedmiotem oddziaływania wielu tak zwanych czynników długiego trwania, czyli czynników związanych ze zjawiskami występującymi w odległej historii (słabość tradycji pogłębionej analizy) (Zybała, 2016).

Kolejne zagrożenie w analizie procesów europeizacji związane jest z często spotykanym stereotypem głoszącym, że kraje członkowskie, zwłaszcza słabiej rozwinięte, bez akcesji skazane byłyby na naturalny regres w rozwoju i stylach działania publicznego czy, że bez członkostwa ich działania publiczne pozbawione byłyby w sposób trwały odpowiedniej dozy systemowości, racjonalności, efektywnych procedur itp. Europeizacja sprowadzana jest również do członkostwa w Unii Europejskiej, tymczasem należałoby to uznać za bardziej wielowymiarowy proces (Kurczewska, 2008: 31).

Warto także zwrócić uwagę, że ustanowienie niektórych polityk na poziomie unijnym nie oznacza, że państwa członkowskie dostosowują się, czyli nie oznacza to, że *de facto* jest ona realizowana co do zasady na szczeblu krajowym. Przykładem jest polityka UE w zakresie wprowadzenia mechanizmów dialogu społecznego na szczeblu zakładowym. W 2006 r. uchwalono przepisy ustawowe, które były formą wprowadzenia w życie unijnej dyrektywy 2002/14/WE z dnia 11 marca 2002 r. Dyrektywa wymaga wprowadzenia mechanizmów informowania i konsultowania na poziomie zakładów pracy. W Polsce zaplanowano, że ich ucieleśnieniem będą rady pracowników wybierane według określonego klucza przez pracowników. W pierwszej fazie doszło do zakładania rad (według przepisów są obligatoryjne), ale później w wielu zakładach je likwidowano. Generalnie, unijna polityka w zakresie dialogu społecznego nie wywołała w Polsce istotnych zmian w realiach życia.

Analiza europejskiej polityki narażona jest również na pułapki metodologiczne i skłonność do zapożyczeń pojęć z poziomu narodowego. Jak słusznie pisze J. Richardson (2005:5), jeśli konceptualizujemy krajową politykę publiczną w postaci czterech faz: kształtowanie agendy, formułowanie polityki, decydowanie i implementowanie, to inaczej należałoby podejść do analizy unijnych polityk. Każda z tych faz w poszczególnych państwach UE ma inny przebieg niż na szczeblu unijnym. Co ważniejsze, każda faza wymaga innego podejścia teoretycznego. Według powyższego autora, do

analizy pierwszej fazy należałoby zastosować podejście znane jako model społeczności epistemicznej, dla drugiej – model sieciowy, dla trzeciej – analizę instytucjonalną, a dla czwartej – analizę implementacji i zachowań międzyorganizacyjnych.

Mechanizmy wpływu

Powyższe zastrzeżenia nie oznaczają, że można łatwo zanegować proces europeizacji w określonych wymiarach polityki publicznej i oddziaływanie określonych mechanizmów ze szczebla Wspólnoty. S. Bulmer i C.M. Radaelli (2005) wymieniają cztery zjawiska w UE oddziałujące na krajowe polityki:

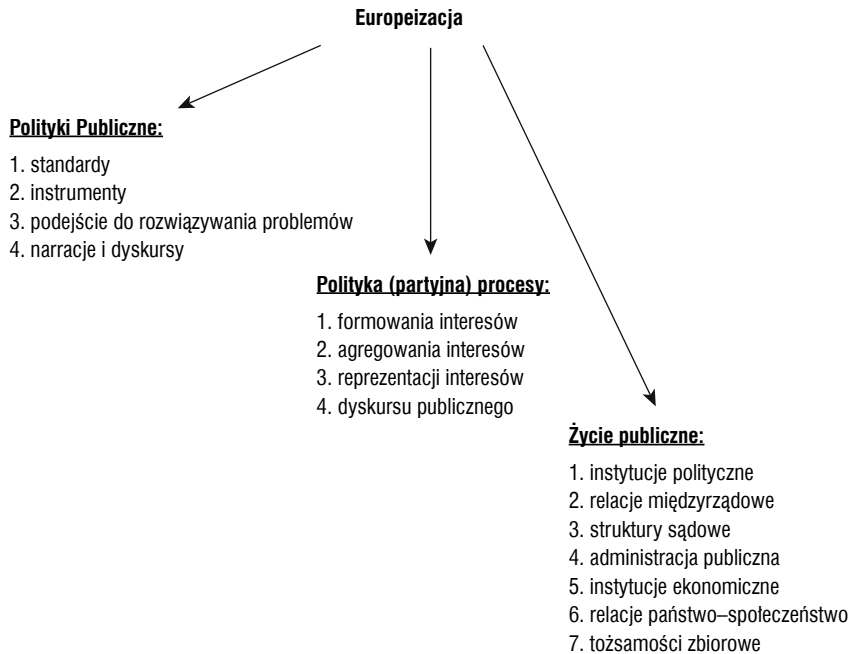
- **instytucjonalizacja wspólnego rynku** – wynika ona z realizacji zasady czterech swobód (przepływu osób, kapitału, towarów oraz swobody świadczenia usług). Pociąga za sobą konieczność realizacji wielu działań publicznych,
- **utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej** (na jej podstawie utworzono walutę europejską i prowadzona jest wspólna polityka pieniężna) – ten fakt ukazuje szczególny rozmiar współzależności między politykami krajowymi państw członkowskich. Wprowadziło to kulturę stabilności, która jest wpisana w zasady funkcjonowania Wspólnoty oraz wpłynęło na proces, w którym formułowane są krajowe polityki,
- **model konkurencji regulacyjnej** – na szczeblu UE powstało specyficzne podejście do regulacji. Wśród unijnych decydentów widoczne stało się dążenie, aby nie dopuścić do konkurencji regulacyjnej. Nastąpiło to z obawy przed powstaniem tak zwanego „biegu do dna” w wyniku podejmowania w państwach członkowskich nadmiernych działań deregulacyjnych, które obniżają określone standardy i jakość (*race to the bottom*),
- **proces rozszerzenia Unii** – jego wynikiem jest olbrzymi transfer koncepcji i programów (*policy transfer*). Obejmuje on nie tylko zasady wspólnego rynku, ale także normy i reguły demokratycznych postaw. UE transferuje nie tylko swój regulacyjny filar, ale także filar normatywny.

Wymienieni autorzy wskazują także dalsze czynniki w unijnej polityce publicznej, które mogą oddziaływać na polityki krajowe i na ich styl. Ich zdaniem, krajowe polityki poddawane są wpływom wynikającym z cech zarządzania publicznego widocznego w UE (jakkolwiek przynosi to różne efekty w różnych krajach). Autorzy wymieniają następujące cechy unijnego zarządzania:

- **zasada negocjowania** – instytucje Unii programują i realizują politykę Wspólnoty poprzez stałe negocjowanie rozwiązań, które mają być przyjęte przez kraje członkowskie. Wyraża się to w dążeniu do zrozumienia punktu widzenia i interesów

wszystkich interesariuszy narodowych i wytworzenia konsensusu. Kraje unikają „twardych metod” uzyskania korzystnych dla siebie rezultatów, czyli przez przegłosowanie albo zablokowanie odpowiednią proporcją głosów. Niektóre państwa stoją przed szczególnie poważnymi wyzwaniami dopasowania się do tej reguły negocjowania, co jest uwarunkowane tym, na ile ich wewnętrzne systemy programowania oparte są raczej na konfrontacji niż negocjacji (np. Francja, W. Brytania). Europeizacja – pod względem treści polityk – występuje w szczególności w tych politykach, w których dochodzi do konwergencji interesów. Ma ona miejsce w sytuacji, gdy dochodzi do procesu negocjacji, budowania wspólnego rozumienia problemów i wyzwań,

- **zasada hierarchii** – według niej kraje członkowskie wdrażają decyzje, gdy te zapadną w danej sprawie. Nie wykorzystują wewnętrznych sposobów na uniknięcie niewygodnych dla siebie, ale uzgodnionych rozwiązań zapisanych w prawie przyjętym na szczeblu UE,
- **zasada integracji pozytywnej** – jej wyrazem jest realizacja polityki ustanowionej na szczeblu europejskim poprzez wdrażanie prawa Wspólnoty. Zakłada się, że zachodzi proces przenikania zasad tej polityki na poziom krajowy. W przypadku polityki gospodarczej, która jest prowadzona w skali Wspólnoty, wspólną zasadą jest pragnienie korygowania zawodności rynku, aby ograniczać konsekwencje faktu zawodności niektórych mechanizmów rynku. Stąd powstała polityka kontroli zanieczyszczeń środowiska, polityka społeczna, rozwoju regionalnego itp.,
- **zasada integracji negatywnej** – występuje, gdy państwa członkowskie rezygnują z wprowadzania u siebie pewnych wewnętrznych rozwiązań z myślą o tym, aby usprawniać europejską politykę w danej dziedzinie (np. polityka konkurencji, eliminowanie ograniczeń dla zagranicznych podmiotów). Instytucje wspólnotowe działają na rzecz usuwania z narodowych polityk określonych rozwiązań, które hamują funkcjonowanie polityk unijnych (głównie wspólnego rynku),
- **zasada ułatwiania kooperacji** – stosowana jest w politykach realizowanych na podstawie otwartej metody koordynacji. Polega ona na wymianie przez instytucje państw członkowskich koncepcji programowych, ale ich zastosowanie nie jest wiążące (np. w polityce zatrudnienia, społecznej, polityce zagranicznej). Wyraża się to wytwarzaniem deklaracji programowych, tworzeniem różnych form „miękkiego prawa” (wymiana dobrych praktyk, pomysłów, wiedzy, która pozwala na lepsze rozumienie różnych punktów widzenia).



Rysunek 1. Schemat europeizacji

Źródło: Börzel, Risse (2003).

Mechanizmy unijnej polityki z pewnością oddziałują na krajowe. W państwach narodowych niewątpliwie unijna polityka wywiera wpływ na:

- **sposób programowania polityk** – trzeba tu wskazać na wytwarzanie w wielu państwach członkowskich długofalowych strategii, które są obligatoryjne w przypadku unijnego finansowania krajowych programów rozwojowych. Ma miejsce przynajmniej teoretyczny nacisk na konsultowanie projektów aktów prawnych i programów działań publicznych,
- **tryb programowania** – państwa członkowskie mają coraz silniejszą skłonność do posługiwania się mechanizmem oceny skutków regulacji, uznania wpływu dowodów na efektywność planowanych polityk, organizowania różnych form partycypacji w procesie decyzyjnym związanym z polikami, a także stosowania ewaluacji polityk,
- **transfer wybranych treści polityk** (*policy transfer*) z instytucji unijnych i państw EU do innych państw członkowskich (np. koncepcja *flexicurity*, aktywna polityka rynku pracy).

Innymi słowy, wpływ procesu europeizacji – jako uwspólniania treści i reguł działania publicznego – może następować poprzez:

- stosowanie zbliżonych instrumentów interwencji publicznych,
- upodabnianie sposobów ich realizacji,

- upodabnianie mechanizmów funkcjonowania agendy (Princen, 2013: 865),
- formułowanie podobnych celów dla polityk i przyjmowania podobnych parametrów dla oceny poziomu zrealizowania założonych celów (wskaźniki).

Przykładowo unijna polityka rolna sprawia, że w polskiej polityce tego sektora zaczęto stosować dodatkowe instrumenty interwencji na rynku rolnym (np. dopłaty bezpośrednie). Z kolei w przypadku polityki ochrony środowiska regulacje unijne określają cele do osiągnięcia (np. poziom wykorzystania surowców wtórnych), w polityce energetycznej określają one udział energii odnawialnej w bilansie energetycznym kraju.

Wpływ UE jest szczególnie widoczny w polityce gospodarczej. Wyraża się w nacisku na uzyskanie i zachowanie stabilności makroekonomicznej według tzw. kryteriów z Maastricht w zakresie finansów publicznych, ale także na regulacje dotyczące bezpieczeństwa systemu bankowego (rezultat kryzysu finansowego i gospodarczego z 2008 r.). Ponadto władze UE i jej instytucje wpływają na krajowe polityki gospodarcze w wyniku zainicjowania procesu formułowania wspólnotowej wizji rozwoju czy jej pożądanego profilu. Przykładem jest treść Strategii Europa 2020. Jest tam mowa o modelu inteligentnego wzrostu: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach. Państwom członkowskim rekomenduje się model zrównoważonego rozwoju (działania na rzecz bardziej efektywnego zużycia surowców, bardziej zielonej i konkurencyjnej gospodarki) oraz model wzrostu inkluzywnego, który stymuluje wysokie zatrudnienie, gwarantuje spójność społeczną i terytorialną.

Instytucje UE coraz silniej oddziałują w nowych obszarach swojego programowania, czyli w polityce społecznej, zdrowia, zatrudnienia czy edukacji. W tym wypadku instytucje i władze unijne formułują rekomendacje i ramowe cele do osiągnięcia. Część z nich znajduje się choćby we wspomnianej Strategii Europa 2020.

Należy zwrócić uwagę na pomniejsze sfery europeizacji polityk w Polsce. Jak w innych podobnych krajach odbywa się ona także poprzez interakcję z setkami platform wymiany idei między podmiotami polityk w Polsce i w innych krajach oraz instytucjach unijnych. Można je podzielić na platformy zinstytucjonalizowane i nieformalne, a także publiczno-rządowe oraz społeczne i prywatne. Trzeba tu wymienić europejskie sieci regulacyjne, łączące narodowe organizacje odpowiadające za krajowe regulacje, instytucje europejskiego dialogu społecznego, instytucje dialogu obywatelskiego (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny), europejskie zrzeszenia organizacji zawodowych (np. Europejska Rada Urbanistów zrzeszająca stowarzyszenia urbanistów z krajów należących do Unii Europejskiej i kandydujących do Unii.) Wszystkie tego typu europejskie organizacje wytwarzają materiały programowe, które oddziałują na polityki krajowe.

Można założyć, że na dynamikę procesu europeizacji – rozumianego jako przenikanie wzorów – duży wpływ miała intensywne sekwencja działań (projektów)

publicznych, które były i są finansowane z funduszy europejskich. Wymuszało to uruchomienie nieznanych wcześniej albo słabo stosowanych, przynajmniej w niektórych państwach, mechanizmów zarządzania w obrębie różnych polityk publicznych. Warto tu wymienić w szczególności wspomniane wcześniej mechanizmy zaawansowanego programowania strategicznego wymagane, aby móc skorzystać ze środków finansowych udostępnionych Polsce funduszy unijnych (funduszy pomocowych UE), a także mechanizmy ewaluacji, które muszą być stosowane obligatoryjnie po zakończeniu określonej kategorii projektów finansowanych ze środków UE.

Proces europeizacji zachodzi także poprzez mechanizmy stanowienia i realizacji strategii powstających na szczeblu Unii. W latach 2000–2010 realizowana była strategia lizbońska zawierająca liczne cele, a obecnie strategia Europa 2020. Kraje członkowskie realizują priorytety strategii i jednocześnie prowadzą rozbudowane procedury monitorowania jej realizacji. Elementem systemu zarządzania obecną strategią są opracowania pod nazwą Krajowy Program Reform (KPR). Jest on sporządzany na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej (Żukrowska, 2011). Prezentowane są tam kluczowe parametry krajowej polityki gospodarczej, m.in.: średniookresowy scenariusz makroekonomiczny, główne działania, aby realizować cele strategii, główne przeszkody dla wzrostu i zatrudnienia oraz działania dla ich przezwyciężenia. Przyjmowane są także harmonogram realizacji reform oraz ocena ich skutków budżetowych.

Ponadto w wypadku nowej strategii stosowane są intensywniejsze reguły zarządzania ekonomicznego w UE. Komisja Europejska ściślej nadzoruje stan wielu wskaźników ekonomicznych. Wprowadzono tak zwany semestr europejski, określający cykl raportów, rekomendacji i dyskusji, który Komisja uruchomiła w 2011 r. Dokumenty analityczne służą do identyfikowania zagrożeń i w konsekwencji ostrzegania, gdy działania jednego państwa mogą wyrzucić negatywny wpływ na pozostałe.

Warto także zwrócić uwagę na ciekawy instrument wzajemnego oddziaływania polityk krajowych na siebie. Chodzi tu o tak zwaną otwartą metodę koordynacji (*open method of coordination*) między krajami członkowskimi. Koordynacja jest tu co najwyżej przysłowiowa. Mogła występować w wyniku nieformalnego wpływu polityk jednego państwa na inne (przenikanie) czy w wyniku mniej lub bardziej bezpośrednich zapożyczeń danych rozwiązań programowych (transfer). Metodę stosowano w trakcie realizacji strategii lizbońskiej (2000–2010). Państwa członkowskie w specjalnych opracowaniach o charakterze eksperckim prezentowały swoje wybrane polityki publiczne, w tym identyfikowały i definiowały cele, które chciały osiągnąć, pokazywały instrumenty, które stosowały do ich realizacji i mierzenia stopnia ich osiągnięcia (wspólne wskaźniki), a także punkty odniesienia dla własnych praktyk (*benchmarking*). Tworzyły wspólne ramy do analizy i projektowania działań publicznych (*policy framework*).

Otwarta metoda koordynacji służyła także wyspecyfikowaniu najlepszych praktyk w realizacji polityk i uczynieniu z nich punktu odniesienia dla poszczególnych krajów (*benchmarking*). Zakładano uruchomienie wzajemnego „procesu uczenia się przez wszystkich”, a także wprowadzenie mechanizmu zarządzania przez cele. W efekcie miało to służyć europeizacji tych polityk. Uznawano to także za przeciwwagę dla modelu odgórnej europeizacji, która jest oparta na tworzeniu unijnych regulacji w wyniku stanowienia prawa przez Parlament Europejski (metoda wspólnotowa) (Grosse, 2011).

Warto także zwrócić uwagę na określone wydarzenia, które mogły wzmacniać proces europeizacji. Duże znaczenie pod tym względem miał wybuch kryzysu globalnego w 2008 r. i późniejsze zaburzenia makroekonomiczne w państwach członkowskich. Powstały nowe wymiary pola, na których państwa członkowskie podejmowały działania publiczne. Służyły one m.in. zapewnianiu stabilizacji systemu bankowego, który został uznany za zasadnicze źródło kryzysu w 2008 r. Wytworzono wiele nowych instrumentów, za pomocą których zaczęto regulować system bankowy (np. dyrektywa 2013/36/UE), w tym monitorować jego stabilność.

W artykule podjęto próbę zarysowania ram problematyki mechanizmów europeizacji. Wskazano, że jest to proces niezmiennie złożony, a jego rezultaty są trudne do kompleksowej oceny. Istnieją mechanizmy wzajemnego przenikania w orbicie europejskich polityk między państwami, ale pozostaje wiele mechanizmów, które sprawiają, że albo nie dochodzi do ponadgranicznego transferowania praktyk i rozwiązań, albo dochodzi do tego w niewielkiej skali. W ostatnich latach dodatkowym utrudnieniem są czynniki kryzysowe. Na przykład zahamowały one rozszerzenie strefy euro, co było dłużej priorytetem programowym w UE.

Na pewno istnieją bariery ograniczające przenikanie lepszych praktyk ze szczebla UE i bardziej zaawansowanych analitycznie państw UE. Istnieją bowiem bariery, które ograniczają procesy uczenia się i stosowania lepszych metod działania i analizy. Wynika to z występujących barier kulturowych (kultura umysłowa), socjologicznych (typ relacji społecznych, które wpływają na sposób działania publicznego), politycznych (poziom, do jakiego funkcjonowanie instytucji państwa oparte jest na rozwiązaniach merytokratycznych), instytucjonalne (sprawność instytucji, ich kultura organizacyjna) (Zybała, 2016).

K. Jasiński (2016) nazwał część z powyższych mechanizmów „funkcjonalnym dualizmem”, co oznacza, że przynajmniej w niektórych działaniach publicznych odbywa się tylko formalne dostosowanie do reguł działania, które są widoczne w UE. Tym samym nie przynosi to namacalnych rezultatów w postaci lepszych usług publicznych dla obywateli.

Jakość i stabilność unijnej polityki publicznej jako pewnego agregatu wciąż jednak zachowuje strategiczne znaczenie dla Europy i jej państw członkowskich. W jej obrębie inicjowane są działania, od których zależy rozwój w UE.

Bibliografia

- Bafoil, F. (2009). *Central and Eastern Europe – Europeanization and Social Change*. New York: Palgrave Macmillian.
- Beyer, D. (2018). The neglected effects of Europeanization in the member states – policy-making in directly EU-influenced and sovereign domains, *Journal of European Public Policy* 9(25).
- Börzel, T.A., Risse, T. (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, w: Featherstone, K., Radaelli, C. (red.), *Politics of Europeanisation*red. Oxford: Oxford University Press.
- Bulmer, S., Radaelli, M.C. (2005). The Europeanization of National Policy?, w: Bulmer, S., Lequesne, C. (red.), *Member States and The European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Featherstone, K. (2003). Introduction: In the Name of ‘Europe, w: Featherstone, K., Radaelli, C.M. (red.) *Politics of Europeanization*. New York: Oxford University Press.
- Gąsior-Niemiec, A. (2005). Pojęcie europeizacji. Wybrane problemy teoretyczne i metodologiczne, cz. 1, *Polityka i Społeczeństwo* 2.
- Goedecki, T., Gorzelak, G., Górniak, J., Hausner, J., Mazur, S., Szlachta J., Zaleski, J. (2012). *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Grosse, T.G. (2011a). Wyzwanie dla polskiej polityki publicznej. Zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej, *Dialog. Pismo Dialogu Społecznego* 4.
- Grosse, T.G. (2011b). Europeizacja jako mechanizm władzy: przykład funkcjonowania strefy euro, w: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, z. 19.
- Héritier, A. (1999). *Policy-making and Diversity in Europe: Escaping Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Héritier, A. (2002). New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?, w: Héritier, A. (red.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Izdębski, H. (2012). Ramy prawne dla prowadzenia polityki rozwoju, w: Górniak, J., Mazur, S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Jasiecki, K. (2016). Zasady merytokratyczne w polityce państwa – wzloty i upadki, *Studia z Polityki Publicznej* 3(11).
- Kamińska, J. (2008). Europeizacja polskiej polityki zagranicznej, *Studia Europejskie* 3.
- Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors, *Journal of European Public Policy* 12(5): 764–774.

- Kurczewska, U. (2008). Europeizacja społeczności lokalnych jako problem badawczy, w: Kurczewska, J. (red.) *Oblicza lokalności: ku nowym formom życia lokalnego*. Warszawa: Wydawnictwo IFIS PAN.
- Lindstrom, N. (2015). *The Politics of Europeanization and Post-Socialist Transformations*. London: Palgrave Macmillan.
- Pollack, A.M. (2015). Theorizing EU Policy-Making, w: Wallace, H., Pollack, A., Young, M., Alasdair, R. (red.), *Policy-Making in the European Union*, 7th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J., Peters, B.G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Princen, S. (2013). Punctuated equilibrium theory and the European Union, *Journal of European Public Policy* 20(6).
- Radaelli, M.C. (2003). The Europeanization of Public Policy, w: Featherstone, K., Radaelli, C.M. (red.), *Politics of Europeanization*. New York: Oxford University Press.
- Richardson, J. (2005). Policy-making in the EU: interests, ideas and garbage cans of primeval Soup, w: *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge.
- Richardson, J. (red.). (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen and Unwin.
- Rada Ministrów (2009). Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski (dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.). Warszawa.
- Šlosarčík, I. (2016). Europeanised policy making in the Czech Republic and its limits, w: Veselý, A., Nekola, M., Hejzlarová, E.M. (red.) *Policy Analysis in the Czech Republic*. Bristol: Policy Press Bristol.
- Staniszki, J. (2003). *Władza globalizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Schmidt, A. (2002). V Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment, *Journal of European Public Policy* 9(6).
- Wallace, H., Pollack, A.M., Young, R.A. (2015). *Policy-Making in the European Union*. 7th ed. Oxford: University Press Oxford.
- Zahariadis, N. (2013). Building better theoretical frameworks of the European Union's policy proces, *Journal of European Public Policy* 20(6).
- Zybała, A. (2016). *Polski umysł na rozdrożu. Wokół kultury umysłowej w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Żukrowska, K. (2011). Polska gospodarka po kryzysie 2008+. Wyzwania zawarte w Krajowym Programie Reform. *Dialog. Pismo Dialogu Społecznego* 4.