

ANDRZEJ DUMAŁA

O pojęciu, mechanizmach i instrumentach europeizacji

On the notion, mechanisms and instruments of Europeanization

POJĘCIE EUROPEIZACJI

Europeizacja konceptualizowana jest jako proces przenoszenia regulacji i instytucji Unii Europejskiej (UE) na poziom państw członkowskich. Rozwój studiów nad europeizacją odzwierciedla, z jednej strony, znaczące zróżnicowanie wpływu UE na państwa członkowskie, a z drugiej, mnogość podejść badawczych w analizie tego procesu.¹

Literatura na temat europeizacji rozwija się bardzo szybko, ale samo pojęcie interpretowane jest na wiele sposobów i używane dla wielu celów. Większość literatury na temat europeizacji koncentruje się na wybranych kwestiach szczegółowych. Widoczna specjalizacja jest prawdopodobnie zarówno konieczna, jak i nieunikniona ze względu na zakres pojęcia. Generalnie można stwierdzić, że ciągle jeszcze stosunkowo nieduża liczba case studies w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, instytucji i polityk UE ogranicza możliwość tworzenia uogólnień i budowania teorii.

Większość badaczy traktuje europeizację jako wpływ działania UE na struktury, instytucje i polityki narodowe państw członkowskich, podczas gdy inni uważają UE za cechę europeizacji. Przeważa to pierwsze ujęcie.

Problemem dość często podejmowanym jest relacja między integracją europejską i europeizacją. S. Hix i K. H. Goetz definiują integrację europejską jako zmienną niezależną, a europeizację jako zmienną zależną systemu wewnętrznego

¹ Kerry E. Howell, *Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, „Queen’s Papers on Europeanization”, nr 3/2004, <http://ideas.repec.org/p/erp/queens/p0044.html>

państw członkowskich. Takie rozróżnienie ma sens, gdy europeizacja jest traktowana jako rezultat zmian na poziomie narodowym. Jednak gdy poziom narodowy inicjuje zmiany w UE i wpływa na integrację europejską, układ zmiennych jest odwrotny.² Wydaje się więc, że takie rozróżnienie między zmiennymi jest mało precyzyjne. Właściwsze zatem jest ujmowanie relacji między integracją europejską a europeizacją jako interaktywną.

Jedną z najczęściej cytowanych jest definicja R. Ladrecha, który określił europeizację jako „wzrastający proces przeorientowywania kierunku i kształtu polityki narodowej do takiego stopnia, że dynamika polityczna i ekonomiczna UE stają się częścią logiki organizacyjnej i procesu decydowania w polityce narodowej”.³ Podstawowe założenie tego ujęcia jest takie, że pojawienie się struktur europejskich, norm, procedur decyzyjnych i praktyk oddziałuje z istniejącymi strukturami wewnętrznymi na poziomie narodowym i subnarodowym. Instytucje UE w procesie implementacji polityk unijnych zależą bowiem od instytucji i struktur administracyjnych państw członkowskich. Przebieg procesu europeizacji i jego skutki różnią się w poszczególnych państwach i zależą generalnie od stopnia dopasowania istniejących narodowych instytucji i struktur do polityk UE. R. Ladrech, aby lepiej zrozumieć konsekwencje europeizacji, koncentruje się na narodowej specyfice adaptacji do polityk UE.⁴

Ch. Knill i D. Lehmkuhl identyfikują trzy mechanizmy europeizacji, za pomocą których wyjaśniają wpływ polityki europejskiej na wewnętrzną politykę państw członkowskich:

* pierwszy, polega na precyzyjnym określeniu przez UE konkretnych wymagań instytucjonalnych, tj. docelowego modelu instytucjonalnego, który państwo członkowskie musi spełnić;

* drugi, bardziej ukryty i pośredni, polega na tym, że legislacja UE może modyfikować wewnętrzny kontekst instytucjonalny, czyli zmieniać reguły gry politycznej wewnątrz państwa, poprzez zmianę struktur, zmianę dystrybucji władzy i zasobów, co w konsekwencji modyfikuje wewnętrzną równowagę polityczną i instytucjonalną; przy czym polityka UE nie ma na celu i nie definiuje tego, jak ta nowa równowaga ma wyglądać;

* trzeci, najsłabsza forma, polega na tym, że polityka UE oddziałuje pośrednio poprzez zmianę przekonań i oczekiwań aktorów wewnętrznych w państwach członkowskich, a to z kolei wpływa na ich strategie i preferencje, a w konsekwencji na ich działania.⁵

² K. H. Goetz, S. Hix, *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, „West European Politics” 2000, nr 23/4.

³ R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, vol. 32:1, s. 69.

⁴ *Ibid.*, s. 84.

⁵ Ch. Knill, D. Lehmkuhl, *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*, „European Integration online Papers (EIoP)” 1999, vol. 3 nr 7, s. 2–3; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>

Mimo że elementy wskazanych mechanizmów można znaleźć prawie we wszystkich politykach UE, to jednak każdy typ polityki charakteryzuje się oryginalną kombinacją tych mechanizmów. Klasyfikując polityki UE według tych mechanizmów, możemy dokonywać interesujących porównań samych polityk, jak i procesów europeizacji. Zestawienie omówionych mechanizmów europeizacji w ujęciu Knilla i Lehmkuhla przedstawia tabela 1.

Tab. 1. Typy polityk, mechanizmy europeizacji i wzorce adaptacji wewnętrznej państw⁶

Typ polityki (integracji)	Integracja pozytywna (nowa polityka regulacyjna)	Integracja negatywna (stara polityka regulacyjna)	Integracja ramowa
Dominujący mechanizm europeizacji	Model instytucjonalny	Zmiana wewnętrznych reguł gry	Zmiana przekonań i oczekiwań aktorów wewnętrznych
Wewnętrzny wzorzec adaptacji zależny od	stopnia kompatybilności instytucji	stopnia redystrybucji zasobów i władzy między aktorami wewnętrznymi	stopnia mobilizacji poparcia dla reform wewnętrznych

Literatura na temat europeizacji daje podstawę do określenia trzech podstawowych czynników decydujących o wyborze wewnętrznego wzorca adaptacji. Są to:

1. charakter polityki UE, która ma być implementowana, a w szczególności stopień dopasowania unijnych i narodowych struktur, stylów regulacji, struktur regulacyjnych;

2. charakterystyka środowiska instytucjonalnego, w którym będzie prowadzona implementacja, pod względem dwóch typów zmiennych instytucjonalnych: reguł interakcji (zmienna proceduralna), a także zasobów działania (zmienna strukturalna);

3. preferencji i strategii aktorów zaangażowanych w implementację.⁷

Z kolei T. Brzel definiuje europeizację jako proces, w którym kolejne obszary polityki wewnętrznej państw członkowskich stają się coraz bardziej przedmiotem europejskiego procesu tworzenia polityki.⁸

T. Risse, M. Cowles i J. Caporaso wiążą europeizację z pojawianiem się i rozwojem na poziomie europejskim znaczących struktur zarządzania, formalizujących interakcje między aktorami, i sieci politycznych wyspecjalizowanych

⁶ *Ibid.*, s. 3.

⁷ R. Zubek, *Research Project: Europeanization of Domestic Policies in Poland*, <http://www.lse.ac.uk/collections/EPIC/documents/C2W1ZubekFU.pdf>

⁸ T. Brzel, *Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in German and Spain*, „Journal of Common Market Studies” 1999, nr 37:4, s. 574.

w kreowaniu autorytatywnych norm europejskich.⁹ W takim ujęciu europeizacja wydaje się być synonimem integracji europejskiej. Jednakże pomijany jest w nim kluczowy problem penetracji wymiaru europejskiego wewnątrz państw członkowskich. Wprawdzie autorzy ci akceptują dwukierunkowość procesu europeizacji, to jednak koncentrują się na związku przyczynowym „od poziomu UE do struktur wewnętrznych”. Jednocześnie podkreślają wagę „dopasowania” zmian na poziomie europejskim do istniejących struktur, polityk i praktyk na poziomie narodowym, formułując hipotezę, że słabe dopasowanie skutkuje silną presją adaptacyjną, a dobre dopasowanie słabą presją. Zauważają jednak, że presja adaptacyjna niekoniecznie musi prowadzić do zmian wewnętrznych. Zakres takich zmian zależy od pięciu czynników: wielokrotności protestów w strukturze wewnętrznej, instytucji ułatwiających, kultury organizacyjnej i decydowania, zróżnicowania siły aktorów wewnętrznych, uczenia się.¹⁰

S. Bulmer i M. Burch używają pojęcia europeizacji, aby scharakteryzować wpływ procesu integracji europejskiej na poziom narodowy, a szczególnie na narodowe instytucje rządowe.¹¹ Interesuje ich zakres wpływu polityki UE na postanowienia, agendę polityki, cele państw członkowskich i zakres, w jakim praktyka UE, procedury i wartości administracyjne wkraczają i kolidują z tymi na poziomie narodowym. Bulmer i Burch argumentują, że integracja europejska nie jest zmienną niezależną, ale w znacznym stopniu stanowi produkt woli rządów państw członkowskich. Tak więc w szczególności państwa te organizują swoje instytucje i polityki narodowe, w taki sposób, aby jak najlepiej przenieść swoje interesy do instytucji UE i jej mechanizmu decyzyjnego.¹²

Duża część literatury na temat europeizacji koncentruje się na adaptacji instytucjonalnej. J. Olsen twierdzi jednak, że europeizacja nie jest ograniczona do zmian politycznych i administracyjnych struktur i treści polityki, ale dotyczy także wartości europejskich i paradygmatów polityki, które również są internalizowane na poziomie narodowym i kształtują dyskurs polityczny i tożsamość.¹³

C. Radaelli rozszerza pojęcie europeizacji, definiując je jako zestaw procesów, poprzez które dynamika polityczna, ekonomiczna i społeczna UE staje się

⁹ T. Risse, M. Green Cowles, J. Caporaso, *Introduction*, [w:] Cowles M. Green, Caporaso J. and Risse T. (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press 2000, s. 7.

¹⁰ *Ibid.*, s. 8.

¹¹ S. Bulmer, M. Burch, *The Europeanization of central government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective*, [w:] M. Aspinwall, G. Schneider (eds), *The Rules of Integration*, Manchester: Manchester University Press 2001, s. 76.

¹² Zob.: D. Romestch, W. Wessels, *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?*, Manchester: Manchester University Press 1996, s. 7.

¹³ J. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, ARENA Working Papers, WP 2002 nr 01/2; http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm

częścią wewnętrznego dyskursu, tożsamości, struktur politycznych i publicznych polityk państw członkowskich. Identyfikuje on cztery sposoby, którymi państwa członkowskie odpowiadają na politykę UE: pierwszy to akomodacja, czyli przystosowanie struktur, polityk, debat, tożsamości wewnętrznych; drugi to transformacja, czyli przekształcenie tych elementów w sytuacji, gdy polityka UE stanowi dla nich wyzwanie; trzeci to inercja, kiedy brak jest woli politycznej do przeprowadzenia zmian; czwarty to redukcja, gdy dany obszar polityki wewnętrznej aktywnie występuje przeciwko regulacji UE.¹⁴ Ujęcie Radaellego definiuje europeizację jako proces w istocie jednokierunkowy od poziomu UE do poziomu narodowego. Pomija zatem wiele ważnych problemów sprzężeń zwrotnych między tymi poziomami.

Abstrahując od skomplikowania rzeczywistości, można dla celów analitycznych wyróżnić trzy główne typy europeizacji. Istotą typu pierwszego jest stały wzrost kompetencji i władzy aktorów i instytucji UE. Europeizacja jest tu właściwie synonimem integracji europejskiej w ramach UE. Typ drugi skupia się na wpływie tych rosnących kompetencji i władzy UE na politykę wewnętrzną państw członkowskich. Europeizacja jest tu definiowana jako przekierowanie działań, polityk i preferencji z poziomu narodowego na poziom europejski. Typ trzeci koncentruje się na wzajemnych powiązaniach, mechanizmach wymiany między państwami europejskimi, zarówno w kontekście UE, jak i poza nim. Europeizacja jest tu definiowana w kategoriach instrumentów polityki lub inaczej technologii polityki w ramach UE¹⁵ (tab. 2).

Reasumując, europeizacja stanowi proces dwukierunkowy: integracja europejska kształtuje wewnętrzną politykę, ale równocześnie państwa członkowskie poszukują możliwości kształtowania kierunku integracji europejskiej w sposób

Tab. 2. Typy europeizacji

Typ europeizacji	Istota	Charakterystyka
Typ 1	Rosnące kompetencje oraz władza aktorów i instytucji UE	Jest to w dużym stopniu synonimem procesu integracji europejskiej
Typ 2	Wpływ UE na politykę wewnętrzną państw członkowskich	Nacisk położony na zmieniające się odpowiedzi państw na różne presje adaptacyjne
Typ 3	Koncentracja na powiązaniach i mechanizmach wymiany między państwami europejskimi	Dotyczy nie tylko państw i dziedzin polityki UE

¹⁴ C. Radaelli, *Wither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, „European Integration online Papers” 2000 nr 4/8; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>

¹⁵ I. Bache, *Europeanization: A Governance Approach*, s. 7, <http://aei.pitt.edu/1722/01/Bache.pdf>

zgodny z ich interesami narodowymi. W ten sposób europeizacja jest terminem określającym złożony proces, w którym narodowe i subnarodowe instytucje, aktorzy polityczni i obywatele adaptują się do wpływu polityki integracji europejskiej i jednocześnie kształtują jej kierunek, zwłaszcza jej polityk szczegółowych. Rezultat stanowi zazwyczaj pewna konwergencja struktur i polityk, ale też czasami powoduje ona pogłębienie zróżnicowania polityk narodowych.

Definicja taka może nie jest zbyt elegancka, ale ma dwie przewagi nad istniejącymi. Po pierwsze, obejmuje konsekwencje UE dla szerokiego zakresu wewnętrznych dziedzin polityki, a po drugie, podkreśla wagę interaktywnej natury procesu europeizacji.

DWIE GENERACJE BADAŃ NAD EUROPEIZACJĄ

W kontekście istniejącej literatury trudno mówić o paradygmacie europeizacji w sensie ukształtowanego paradygmatu badawczego, ale są przesłanki do tego, aby uznać, że tworzy się właśnie pewna teoria, pasująca do rzeczywistości UE i państw członkowskich na tyle dobrze, że staje się akceptowana.

K. Dyson i K. Goetz identyfikują dwie generacje badań europeizacji. Pierwsza sięga początku lat 70. i koncentrowała się na adaptacji instytucjonalnej do presji ze strony UE. Druga pojawiła się w latach 90. XX wieku¹⁶, w centrum jej zainteresowania znalazły się idee. Podstawowe cechy obu generacji badań zostały zestawione w tabeli 3.

Tab. 3. Dwie generacje badań nad europeizacją według K. Dysona i K. Goetza

Pierwsza generacja	Druga generacja
* perspektywa „top-down”, poszukiwanie wyjaśnienia wewnętrznych reakcji państw na naciski z poziomu WE/UE	* nacisk zarówno na analizy „top-down” i „bottom-up”, uwzględnianie wymiaru wartości i horyzontalnego
* założona nierówność pomiędzy poziomem europejskim i narodowym – w szczególności prawna, instytucjonalna i proceduralna	* większy nacisk na interesy, przekonania, wartości, idee i polityczną dynamikę dopasowania
* zaakcentowana reaktywna i odruchowa natura adaptacji państwa	* większy nacisk na dobrowolną i kreatywną adaptację państwa poprzez transfer polityki i uczenie się
* koncentracja na wymiarach polityki rozumianych jako „policy” i „polity”	* większy nacisk na politykę rozumianą jako „politics”,
* spodziewany wzrost konwergencji między państwami	* akcent na różnicujący wpływ WE/UE
* definiowanie europeizacji w kategoriach formalnych – skoncentrowanie się na efektach końcowych	* nacisk na wpływ europeizacji na politykę wewnętrzną, instytucje i dynamikę polityczną

¹⁶ Podaję za: I. Bache, *Europeanization: A Governance Approach*, s. 5–6, <http://aei.pitt.edu/1722/01/Bache.pdf>

Jedną z wyraźnych cech drugiej generacji jest położenie nacisku na adaptację instytucjonalną. Dostarcza ona także szerszego obrazu skutków europeizacji. Według J. Andersona dzięki temu, że koncentruje się na kategoriach takich, jak: interesy, instytucje i idee.¹⁷

Studia nad europeizacją charakteryzuje użycie wielu podejść szczegółowych, ale istnieje konsensus co do tego, że aby zrozumieć wpływ UE na politykę wewnętrzną państw członkowskich trzeba przyjąć, że jest to proces dwukierunkowy. Państwa członkowskie nie są pasywnymi odbiorcami nacisków pochodzących z poziomu UE, ale również same aktywnie próbują kształtować poziom UE.

Istnieje też zgoda, że aby zrozumieć proces europeizacji, należy zrozumieć, co UE przekazuje do państw członkowskich i co odbiera od nich, w szerszym kontekście procesów międzynarodowych, i kontekście wewnętrznych uwarunkowań państw członkowskich.

Zaskakujące jest, jak szerokie zainteresowanie badaczy zajmujących się europeizacją wzbudziły nowe sposoby zarządzania (*new modes of governance*) w UE. Stanowiska reprezentowane w literaturze rozciągają się od definiowania tych sposobów w kategorii:

- * zupełnie nowego jakościowo procesu politycznego, na przykład w odniesieniu do otwartej metody koordynacji (*open method of coordination, OMC*),

- * przez proces dostosowywania się, na przykład w odniesieniu do mainstreamingu,

- * do instrumentów polityki, jak ma to miejsce w przypadku benchmarkingu.

Wydaje się, że mimo takich rozbieżności nowe sposoby zarządzania należy zgrupować i potraktować łącznie. Przemawia za tym fakt, że tworzą one tzw. miękkie prawo, które uzupełnia wiążące formy prawa europejskiego oraz to, że w szerszym ujęciu przyczyniają się one do ewolucji od „rządu” do „zarządzania” na poziomie europejskim.¹⁸

Ujmowanie europeizacji w kategoriach zarządzania jest uzasadnione kilkoma powodami: po pierwsze, wspiera badania całego procesu politycznego w UE, od fazy formułowania polityki do fazy oceny skutków tej polityki; po drugie, wskazuje na wagę zmian w poszczególnych politykach UE i różnice między nimi; po trzecie, pozwala badać rolę szerokiej grupy aktorów w procesie tworzenia polityki w UE; po czwarte, wskazuje raczej na segmentację implementacji polityki UE, niż na jej unifikację; po piątę, skupia się na współzależności aktorów, uznając, że ta współzależność może być asymetryczna. U podstaw takiego ujęcia europeizacji leży założenie, że istnieje szeroka partycypacja aktorów

¹⁷ J. Anderson, *Globalization and Europeanization: A Conceptual and Theoretical Overview*. Paper prepared for the conference on „Germany and Europe: A Europeanized Germany?”, ESRC Future Governance Programme, The British Academy, London, May 9–10, 2002, s. 9.

¹⁸ J. A. Caporaso, J. Wittenbrinck, *The new modes of governance and political authority in Europe*, „Journal of European Public Policy”, June 2006, nr 13:4, s. 473.

publicznych i prywatnych w procesie politycznym w UE, co nie oznacza koniecznie dyfuzji władzy.

Z wielu teoretycznych modeli obecnych w literaturze, które próbują zakreślić i zdefiniować złożoną naturę tzw. nowych sposobów zarządzania w UE, można wysublimować kilka wspólnych cech wyróżniających. Po pierwsze, w sposobach nowego zarządzania położony jest nacisk na niewymuszony charakter tego procesu, który opiera się na woli uczestników do osiągnięcia porozumienia drogą kolektywnej deliberacji na temat norm, procedur, sposobów regulacji, wspólnych celów polityki, ale jednocześnie do zachowania różnorodności narodowych rozwiązań i doświadczeń. Po drugie, można zauważyć wyraźny wymiar poznawczy tego rodzaju koordynacji międzyrządowej, uczestnicy tego procesu działają bowiem poprzez wzajemną wymianę wiedzy i informacji, uczenie się i wymianę tzw. dobrych praktyk.¹⁹ Po trzecie, różnorodność nowych sposobów zarządzania jest zwykle wyjaśniana pragmatyczną adaptacją metody wspólnotowej do problemów, jakie pojawiają się w procesie integracji europejskiej.²⁰ Po czwarte, konsekwencją tego procesu stanowi to, że współpraca polityczna na poziomie europejskim nie może dłużej funkcjonować zgodnie z logiką najmniejszego wspólnego mianownika, tak jak ma to zwykle miejsce w przypadku klasycznych negocjacji międzynarodowych. Wymaga to stworzenia przez uczestników tego procesu bardziej deliberatywnych, elastycznych i dobrowolnych ram decyzyjnych, niż ma to miejsce w warunkach „starego zarządzania” opartego na zuniformizowanej regulacji z „góry do dołu”.²¹ Po piąte, omawiane sposoby zarządzania rozwijane od lat 90. XX wieku podlegają postępującej formalizacji, przy czym istota procesu nie polega na władcym, odgórnym z poziomu wspólnotowego „wpychaniu ich” na ścieżkę europeizacji, a na kontrolowaniu przez zarządzanie działaniami narodowymi.

POJĘCIE EUROPEIZACJI Z PERSPEKTYWY INSTRUMENTÓW

Pojęcie europeizacji może być wyjaśniane w kontekście nowych sposobów zarządzania na poziomie europejskim. Czyniąc tak, Radaelli określa europeizację jako proces: 1) budowania; 2) rozprzestrzeniania lub 3) instytucjonalizowania formalnych i nieformalnych reguł, procedur, paradygmatów polityki, stylów,

¹⁹ K. Jacobsson, *Employment and social policy co-ordination: a new system of EU governance*. Paper presented at the Scancor Workshop on Transnational Regulation and the Transformation of States, Stanford, 22–23 June 2001, s. 11–14; M. Telo, *Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversites nationales*. Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper 2001, nr 6/01, s. 2.

²⁰ J. Scott, D. Trubek, *Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002, nr 8(1), s. 6–8.

²¹ B. Eberlein, D. Kerwer, *Theorizing the new modes of European Union governance*, European Integration online Papers (EIoP) 2002, vol. 6, nr 5; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>

sposobów postępowania, podzielenia przekonań i norm, które są definiowane i konsolidowane w procesie tworzenia i prowadzenia polityk UE, a później włączane w logikę wewnętrznych debat, struktur politycznych, polityk publicznych czy tożsamości.²²

W dalszej części artykułu skupimy się na tych działaniach, które ożywiają i kształtują proces europeizacji. Ujmując rzecz inaczej, skoncentrujemy się na tym, co C. Radaelli nazywa horyzontalnymi mechanizmami europeizacji.²³ Autor ten kładzie specjalny nacisk na poznawcze i normatywne mechanizmy kształtujące europeizację. Zwraca uwagę na konwergencję poznawczą, która wymaga zrozumienia, jak instytucje europejskie i narodowe realizują tę konwergencję, i w ten sposób sprawdzają adekwatność wybranych instrumentów. Ogólnie rzecz ujmując, siła instytucji europejskich na zewnątrz jednolitego rynku ujawnia się bardziej w wynajdywaniu właściwych narzędzi niż w negocjowaniu międzyrządowych kompromisów. Dlatego też P. Lascoumes kwestię europeizacji rozważa w kontekście procesu doboru właściwych instrumentów, technik ich wykorzystania, narzędzi i środków, które pozwalają zmaterializować i zoperacjonalizować działania rządów.²⁴ Z tego punktu widzenia tzw. miękkie lub alternatywne metody zarządzania (*soft law governance*) w UE, takie jak benchmarking, mainstreaming lub otwarta metoda koordynacji i inne tworzą specyficzne instrumentarium dla współpracy instytucji europejskich i państw członkowskich.²⁵

Benchmarking jest specyficzną techniką, która pochodzi z dziedziny zarządzania przedsiębiorstwem, a została przeniesiona do sfery publicznej. Do systemu UE została wprowadzona przez Dyrektoriat Generalny (DG) Komisji ds. Przemysłu. Dwa pozostałe instrumenty, tj. mainstreaming i OMC wywodzą się z dziedziny polityki społecznej, a zostały wprowadzone do praktyki UE przez DG Komisji ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych. Ważnym momentem w historii rozwoju tych instrumentów była Rada Europejska w Lizbonie w 2000 roku, która w swoich konkluzjach skodyfikowała je i związała z celami Strategii Lizbońskiej w dziedzinie stałego wzrostu, zatrudnienia i spójności socjalnej. W marcu 2000 r. liderzy państw europejskich zobowiązali się do stworzenia z UE do roku 2010 „najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej w świecie gospodarki opartej na wiedzy, zdolnej do trwałego wzrostu gospodarczego, charakteryzującej się coraz większą ilością coraz lepszych miejsc pracy, większą spójnością społeczną oraz większym poszanowa-

²² C. Radaelli, *The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research*, „Politique européenne” 2001, nr 5, s. 110.

²³ *Ibid.*, s. 124.

²⁴ P. Lascoumes, *Gouverner par les instruments: ou comment s'instrumente l'action publique?*, [w:] J. Lagroye (ed.), *La Politisation*, Paris 2003, s. 388.

²⁵ Szerzej na temat alternatywnych metod regulacji: E. Best, *Alternative Regulations or Complementary Methods? Evolving Options in European Governance*, http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascop/scop2003_1_1.pdf

niem dla środowiska naturalnego”.²⁶ Zgodnie z argumentacją towarzyszącą Strategii, działania któregośkolwiek z państw członkowskich będą o wiele bardziej efektywne, gdy pozostałe państwa członkowskie również je będą wykonywały.

Benchmarking sięga swoimi korzeniami lat 50. XX wieku, japońskiego ruchu Kaizen (jap. poprawa). Ta filozofia i technika rozpowszechniły się w dużych firmach amerykańskich oraz europejskich i stały się powszechnymi instrumentami stosowanymi do wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorstwa. W literaturze na temat zarządzania technika ta opisywana jest jako uniwersalna dla wszystkich typów organizacji. Polega na porównywaniu procesów, procedur i praktyk stosowanych w danym przedsiębiorstwie z tymi stosowanymi w przedsiębiorstwach uważanych za najlepsze w branży. Wnioski z takiej analizy służą jako podstawa doskonalenia własnych procesów biznesowych. Benchmarking nie oznacza zwykłego naśladownictwa, lecz diagnozowanie czynników, które sprawiają, że analizowany proces jest wykonywany efektywnie, a następnie wskazanie podobnych możliwości we własnym przedsiębiorstwie. Inaczej mówiąc, jest to uczenie się i twórcze adaptowanie najlepszych praktyk. Praktyczną i teoretyczną legitymację benchmarking uzyskał w dziedzinie tzw. nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management*). Od końca lat 80. XX wieku DG Komisji ds. Przemysłu propagowało tę technikę wśród kadr zarządzających przedsiębiorstw europejskich. Zgodnie z komunikatem Komisji z 1996 roku na ten temat²⁷ Rada UE ds. przemysłu wezwała Komisję i państwa członkowskie do przeprowadzenia projektów pilotażowych i rozpowszechnienia tej metodologii wśród przedsiębiorstw i samych instytucji europejskich. Grupa Wysokiego Szczebla ds. Benchmarkingu zaproponowała w 1999 roku rozszerzenie działań na całe otoczenie infrastrukturalne przemysłu, tj. usługi publiczne, procedury administracyjne, podatki, systemy zdrowia i edukacji, innowacje i komercjalizację badań.²⁸ Ostatecznie Prezydencja Portugalii wprowadziła tę technikę do dokumentów Strategii Lizbońskiej w marcu 2000 roku. Przejście do gospodarki opartej na wiedzy, zgodnie z celami Strategii, wymaga restrukturyzacji wielu dziedzin, a w tym systemu badań. Idea Europejskiego Obszaru Badań (*European Research Area – ERA*) ma stworzyć państwom członkowskim ramy dobrowolnej koordynacji działań w celu „wzmocnienia, reorientacji i otwarcia nowych perspektyw” w dziedzinie badań.²⁹ Dla przeprowadzenia tego procesu Komisja i Rada zaleciły państwom członkowskim

²⁶ European Council, Presidency conclusions, Lisbon European Summit, 23–24 March, 2000, nr 100/1/200.

²⁷ European Commission, Benchmarking the Competitiveness of European Industry, 9 October, 1996, COM (96) 463.

²⁸ High Level Group on Benchmarking, First Report by the High Level Group on Benchmarking, Benchmarking Papers 1999 nr 2.

²⁹ Communication from the European Commission, The European Research Area: providing new momentum. Strengthening, reorienting, opening up new perspectives, COM (2002) 565 final.

zastosowanie benchmarkingu w odniesieniu do narodowych polityk badań i rozwoju, a w ramach tego do zasobów ludzkich, inwestycji publicznych i prywatnych, wydajności naukowej i technologicznej, a także wpływu na konkurencyjność i zatrudnienie. Rola Komisji nie polega na wypracowaniu jednolitej polityki badań i rozwoju, ale raczej na stworzeniu i rozszerzeniu systemu wzajemnego porównywania i wymiany dobrych praktyk. Celem jest stworzenie funkcjonującego wewnętrznego rynku wiedzy w UE.³⁰ Konkludując, benchmarking wnosi do współpracy państw członkowskich UE element konkurencyjności i menedżerskiej racjonalności.

Z kolei mainstreaming to złożony proces, w którego rezultacie doświadczenia oraz wyniki realizowanych projektów osiągnięte przez poszczególnych partnerów, które mogą wpływać na daną politykę, są do niej włączane lub przenoszone na nowe dziedziny i nowe poziomy w wymiarze szerszym niż zakres pierwotnego projektu. Włączenie rezultatów programu do głównego nurtu polityki może mieć charakter horyzontalny lub wertykalny. W procesie tym następuje identyfikacja doświadczeń, zrozumienie ich innowacyjnego charakteru i osiągniętych rezultatów; upowszechnianie, ocena i transfer wyników. Mainstreaming jest jedną z głównych zasad Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.³¹

Istotą zasady mainstreamingu płci (ang. *gender mainstreaming*) jest idea, że eliminacja nierówności i promocja równości między kobietami i mężczyznami musi stać się celem wszystkich polityk UE. Celem mainstreamingu płci jest wprowadzenie i zintegrowanie zagadnienia płci do procesu politycznego i zmodyfikowanie polityk tak, aby minimalizować lub wyeliminować nierówność płci.

Mainstreaming został formalnie wprowadzony do traktatów przez Traktat Amsterdamski z 1997 roku, z mocą od 1999 roku, poprawką do artykułu 3.2 Traktatu Wspólnoty Europejskiej. Po raz pierwszy idea uwzględniania perspektywy płci we wszystkich politykach UE pojawiła się w dokumencie Komisji z 1990 roku.³² W 1995 roku w związku z IV Konferencją Kobiet ONZ Komisja zdecydowała zorganizować politykę równości płci wokół wspomnianej idei. Kolegium Komisji przyjęło komunikat o włączeniu zasady równych szans dla kobiet i mężczyzn do wszystkich polityk i działań wspólnotowych. Był to pierwszy krok do instrumentalizacji zasady mainstreamingu płci. Komunikat Komisji głównie wyliczał cele, które były następnie operacjonalizowane w wielu następnych dokumentach wykonawczych. Mainstreaming był jednym z pierwszych doświadczeń zastosowania transsektorowych i zintegrowanych instrumentów na poziomie europejskim, instrumentów

³⁰ European Commission, *The European Research Area: An Internal Knowledge Market*, Luxembourg 2002.

³¹ Por. *Glosariusz Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*, http://ec.europa.eu/employment_social/equal/about/glossary-pl_en.cfm

³² European Commission, *Third Mid-term Programme on Equality between Women and Men: 1991–1995*, COM (90) 67 final.

rozwijanych w latach następnych w takich dziedzinach, jak zdrowie, ochrona konsumentów, środowisko, antydyskryminacja. Takie podejście zostało wzmocnione w Strategii Lizbońskiej, gdzie zintegrowane europejskie podejście jest potraktowane jako podstawa osiągnięcia wzrostu gospodarczego i społecznego w UE. Komisja w swojej Agencji Polityki Społecznej wymienia mainstreaming wśród instrumentów koniecznych do implementacji celów Strategii.

Reasumując, mainstreaming jest sposobem działania publicznego opartego na elastyczności, braku przymusu prawnego, sieciowym współdziałaniu aktorów, wymianie wiedzy i procedurach skłaniających do kontynuacji. Intencją Komisji jest obejście legislacyjnych i budżetowych ograniczeń wprowadzonych przez państwa członkowskie.

Trzeci z instrumentów, otwarta metoda koordynacji, ma ugruntowaną i silną pozycję w ramach polityki społecznej UE.

Strategia Lizbońska, ze względu na zasięg swoich ambicji, dotyczyła wielu zagadnień, które wykraczały poza traktatowe kompetencje UE, i które należały do zakresu wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Z tego względu przewidziano zastosowanie nowej metody stanowiącej połączenie tradycyjnej „metody wspólnotowej”, stosowanej w procesie tworzenia wspólnotowych aktów prawnych z nowym procesem, znanym pod nazwą „otwartej metody koordynacji”. W ramach tego procesu państwa członkowskie UE wyrażają zgodę na dobrowolną współpracę w zakresie kompetencji krajowych oraz na wykorzystywanie najlepszych praktyk innych państw członkowskich. Rola Komisji polega na koordynowaniu tego procesu poprzez dostarczenie państwom członkowskim pełnego zakresu informacji o wzajemnych postępach i prowadzonych politykach. Ponadto monitoring prowadzony przez Komisję i systematyczne publikowanie wyników osiągniętych przez poszczególne państwa członkowskie tworzy konieczną wzajemną presję, motywując rządy do osiągnięcia wyznaczonych celów. W ten sposób Komisja przyczynia się do osiągnięcia tak potrzebnego wzrostu i zwiększenia zatrudnienia, wymagając od państw członkowskich jedynie dobrowolnej koordynacji polityki.³³

Rada Europejska w Lizbonie w 2000 roku nadała nowy impuls rozwojowi Europy socjalnej. Wymiar socjalny integracji do tego czasu był prerogatywą państw członkowskich zgodnie z zasadą subsydiarności. Na szczycie lizbońskim podjęto decyzję o wprowadzeniu sprawy ochrony socjalnej na agendę polityki UE oraz ustalono, że OMC będzie głównym instrumentem tych działań. Wybór takiego, niekonkurencyjnego w istocie, instrumentu odzwierciedla polityczny kompromis między aktorami zorientowanymi ekonomicznie i socjalnie oraz między państwami

³³ *Sprostac̄ wyzwaniom. Strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia*. Raport grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Wima Koka, Bruksela listopad 2004, http://ec.europa.eu/growthand-jobs/pdf/kok_report_pl.pdf

członkowskimi i Komisją. Wprowadzenie Unii Gospodarczej i Walutowej wzmocniło aktorów zorientowanych ekonomicznie (Rada ECOFIN, DG Komisji ds. Przemysłu, lobby finansowe i przemysłowe), a to wywołało obawy i reakcje aktorów zorientowanych socjalnie (Rada ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, DG Komisji ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, partnerzy społeczni). Dla stron stało się jasne, że bez stałego i wysokiego rozwoju rozwiązanie problemów społecznych i realizacja projektu Europy socjalnej będzie ograniczona jedynie do podążania za ewolucją wspólnego rynku.³⁴ Jednakże ustalenie zakresu działań naprawczych było trudne, ponieważ w pewnym stopniu kwestionowało suwerenność państw członkowskich i zasadę subsydiarności. Tak więc użycie miękkiego instrumentu zarządzania było kompromisem, umożliwiającym podjęcie działań na poziomie europejskim, bez naruszania suwerenności państw członkowskich w tej dziedzinie. Trzeba zaznaczyć, że zgodnie z formułą OMC ustalanie politycznej orientacji tych działań jest w dalszym ciągu międzyrządowe. Państwa utrzymują swoją autonomię i potwierdzają zasadę subsydiarności, Komisja zaś ukierunkowuje proces w sposób nieformalny poprzez konsultacje z komitetami międzyrządowymi.

Za wyborem OMC jako instrumentem realizacji polityki społecznej na poziomie UE przemawiają trzy argumenty: po pierwsze, rosnące pokrywanie się europejskiej i narodowej polityki w dziedzinie walutowej i budżetowej, ograniczające możliwości działań indywidualnych państw; po drugie, konieczność dostosowania polityki emerytalnej i ochrony zdrowia do skutków procesu starzenia się populacji państw członkowskich; po trzecie, rozszerzenie UE o państwa, gdzie poziom ochrony socjalnej jest często niższy, co wywołało w „starych” państwach członkowskich obawy o obniżenie poziomu ochrony; po czwarte, w latach 90. rządy lewicowe w państwach członkowskich dążyły do potwierdzenia tą drogą swojego przywiązania do spraw polityki społecznej. Tak więc OMC pojawia się jako instrument defensywny przeciwko możliwemu ograniczeniu europejskiego modelu socjalnego w związku z czynnikami ekonomicznymi. Jest jednocześnie dowodem nowej orientacji zmierzającej do wypracowania nowego modelu socjalnego adekwatnego do rzeczywistości społecznej i ekonomicznej państw UE.

Analiza dotychczasowej praktyki wskazanych wyżej trzech instrumentów prowadzi do wniosku, że mają one pozytywny wpływ na politykę państw, chociażby poprzez systematyzację ich działań, wymuszenie kwantyfikowalności celów i osiągniętych rezultatów, uporządkowanie istniejących norm politycznych i prawnych, włączenie partnerów społecznych w proces polityczny i lepszą reprezentację interesów.³⁵

³⁴ Taka jest główna teza książki *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, C. De la Porte i P. Pochet (eds), Brussels 2002, *passim*.

³⁵ I. Bruno, S. Jacquot, L. Mandin, *Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination... toolbox or Pandora's box?*, „Journal of European Public Policy”, June 2006, nr 13:4, s. 526–529.

Szczegółowa analiza licznych przypadków stosowania wskazanych wyżej trzech instrumentów wskazuje na miękkość nowych sposobów zarządzania w stosunku do twardej, prawnie wiążącej metody wspólnotowej. W każdym z tych przypadków ujawniają się także specyficzne cechy procesu europeizacji. Benchmarking, czego dowodzi przykład polityki badań i rozwoju w UE i państwach członkowskich, przenosi ciężar europeizacji na porównywanie danych statystycznych i wskaźników, i jak się wydaje wypiera integrację przez prawo.³⁶ Mainstreaming, chociaż także oparty na wskaźnikach ilościowych, silnie legitymizuje się zasadą równości płci. Odwołuje się również do orientacji gospodarczej Europejskiej Strategii Zatrudnienia z 1999 roku, która ukierunkowana została na wzmocnienie polityki aktywizacji zatrudnienia poprzez podniesienie jego poziomu, zwłaszcza zatrudnienia kobiet. Również OMC cechuje silna zależność od politycznej strategii określonej przez państwa członkowskie, co szczególnie widać w podporządkowaniu zastosowania OMC wobec Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej. Wypracowanie OMC ilustruje polityczny i instytucjonalny kompromis w UE dla zachowania politycznej równowagi między aktorami ekonomicznymi i społecznymi. I chociaż aktorzy ekonomiczni są silniejsi, to muszą uwzględnić wnioski płynące z kolejnych rund OMC w przygotowywanych Wytycznych Polityki Gospodarczej.³⁷

Reasumując, proces europeizacji widziany od strony instrumentów stosowanych przez państwa nie sprowadza się tylko do bezpośredniego wpływu wiążącej legislacji europejskiej. UE zdołała rozwinąć alternatywne, formalnie niewiążące, sposoby zarządzania. Nowe formy zarządzania działają poprzez instytucjonalizację procesów koordynacji między państwami członkowskimi. Pozwalają im one na wypracowanie konsensusu co do wspólnego celu i działania na poziomie narodowym w różnych dziedzinach, tj. badania, zatrudnienie, polityka emerytalna, społeczne wykluczenie, ochrona zdrowia i in. Alternatywne formy zarządzania charakteryzuje ich poznawcza i normatywna modalność. Celem głównym staje europeizacja problemu, poznanie i porównanie sytuacji w państwach członkowskich, stworzenie możliwości reprezentacji problemów i ich wspólnej percepcji, wreszcie wybór możliwych rozwiązań i najlepszych praktyk.

Metody alternatywne zarządzania orientują działania zaangażowanych aktorów na poziom europejski ku wspólnym celom, jak na przykład cel Strategii Lizbońskiej – zapewnienie Europie wysokiej konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej.

³⁶ *Ibid.*, s. 530.

³⁷ *Ibid.*, s. 532.

SUMMARY

Europeization is understood as the process of transferring the regulations and institutions of the European Union (EU) onto the level of the membership countries. The most often quoted R. Ladrech's definition describes Europeanization as an "increasing process of transforming the direction and shape of the national policy to such an extent that the political and economic dynamics of the EU becomes part of organizational logic and the decision-making process of the national policy". The EU was able to develop alternative, formally non-binding ways of managing such as e.g. benchmarking, mainstreaming and an open method of coordination. The alternative forms of management are characterized by their cognitive and normative modality. The chief aim is Europeanization of the problem, recognition and comparison of the situation in the membership countries, finding the possibility of representation of the problems and of their common perception, and finally, the choice of possible solutions and best practices.