

Rafał Riedel

Uniwersytet Opolski

Europeizacja polityk publicznych

Słowa kluczowe: polityki publiczne, europeizacja, Polska

Wprowadzenie

W 1988 roku, krótko po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej J. Delors, w przemówieniu przed Parlamentem Europejskim powiedział: „Za dziesięć lat, osiemdziesiąt procent prawa gospodarczego, a może również w zakresie polityki społecznej, będzie miało źródło wspólnotowe” (Bulletin No-2-367/157, 6 July 1988).

Ta przepowiednia nigdy nie stała się faktem, ale powtarzana wielokrotnie przerodziła się w artefakt. Zarówno prace naukowe, i to z najwyższej półki, jak i popularnonaukowe odnosiły się do tej liczby tak, jakby była wynikiem weryfikacji badawczej. Bez powołania się na źródło w postaci wyliczeń, kalkulacji, analiz można znaleźć tę cyfrę w pracach S. Hixa i H. Wallace’a, a również w uzasadnieniu Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, który odwołuje się wprost do mowy Delorsa z 1988 roku.

Tymczasem dziś dostępna jest już wiedza naukowa negująca ów „mit osiemdziesięciu procent”. Nawet na gruncie czysto logicznego myślenia, cyfra ta stoi w sprzeczności z innymi danymi. Jak wiadomo, budżet unijny to tylko 1% PKB Unii Europejskiej. Wprawdzie Unia nie jest wspólnotą redystrybucyjną, za to potęgą regulacyjną, ale z kolei według szacunków A. Moravcsika jej potencjał regulacyjny determinuje około 10% unijnego PKB. Znaczna część z owych 80% regulacji musiałaby więc dotyczyć rzeczy błahych, bez konsekwencji gospodarczych.

Oczywiście, mierzenie stopnia saturacji prawa normami pochodzącymi z Brukseli jest jedną z metod analizy europeizacji, nie do końca doskonałą. Nawet tam, gdzie pojawia się zeuropeizowana polityka sektorowa, która opiera się na prawie wspólnotowym, nadal pozostaje dużo miejsca na politykę szczebli: narodowego, regionalnego, powiatowego, gminnego. I te same polityki, nawet silnie uwspólnotowione, znacznie różnią

się w poszczególnych państwach członkowskich. Jeżeli trzymać się metafory ułamka, gdzie Unia oznacza wspólny mianownik, to każdy licznik jest określany przez państwo narodowe.

Dlatego w niniejszym artykule tylko w niewielkim stopniu skoncentrowano się na ilościowej stronie analizy, prezentując ten sposób badania europeizacji polityk publicznych w innych krajach członkowskich i przywołując aktualne dane na temat liczby europejskich aktów prawnych w poszczególnych dziedzinach. Jednocześnie, jako ilustracja badań jakościowych przywołane zostaną przykłady fragmentów polityk, które podlegają europeizacji. Dobór został również dokonany w taki sposób, aby ukazać, że oprócz klasycznych sytuacji, w których formalna europeizacja idzie w parze z europeizacją realną, istnieje również rozdział pomiędzy teorią a praktyką — w pewnych sytuacjach analiza prawna skłania ku wnioskowi, że europeizacja w danej polityce publicznej występuje, podczas gdy *de facto* tak nie jest, oraz, odwrotnie, brak solidnych podstaw prawnych (szczególnie mandatu traktatowego) sugerowałby, że dana polityka będzie wolna od (względnie w niewielkim stopniu będzie podlegała) presji europeizacyjnej, w praktyce jednak — chociażby poprzez mechanizm *spill-over*, europeizacja występuje realnie.

W analizowaniu stopnia zeuropeizowania polityk publicznych istnieje wiele zmiennych, spośród których najważniejsze wydają się: czas, poszczególne polityka sektorowa i konkretne państwo członkowskie. Na początku trzeba jednak przede wszystkim doprecyzować kategorię „europeizacji”, którą należy stosować w badaniach nad politykami publicznymi w Europie.

Europeizacja jako kategoria badawcza

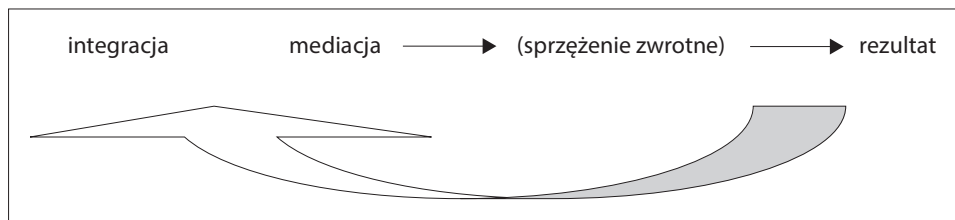
Pojęcie europeizacji jest obecnie stosowane dość powszechnie nie tylko w studiach nad integracją europejską, ale również w pokrewnych dyscyplinach, takich jak między innymi nauki polityczne, stosunki międzynarodowe, ekonomia, prawo. W konsekwencji, termin ten jest używany w wielu znaczeniach i kontekstach, co owocuje mnogością definicji, operacjonalizacji i zastosowań. W niniejszym artykule brakuje miejsca na całościowe omówienie różnorodnych koncepcji europeizacji, konieczne jest natomiast w syntetycznej formie przywołanie niektórych ujęć, w tym przede wszystkim tych znajdujących zastosowanie w badaniach nad europeizacją polityk publicznych.

Pierwotnie kategorię europeizacji stosowano w odniesieniu do procesów modernizacyjnych, lub szerzej — do procesów zmiany kulturowej. W takim ujęciu europeizacja oznaczała zatem przekazywanie cech charakterystycznych dla Europejczyków, kultur i krajów europejskich lub nadawanie cech europejskich.

Odnosząc się do naukowego sposobu definiowania obszaru zainteresowań tego fragmentu studiów europejskich, w najprostszym rozumieniu można definiować europeizację jako adaptację wewnętrzną do procesu integracji europejskiej. Taką definicję zastosowała między innymi H. Wallace, która już w 1971 roku przyjęła definicję adekwatną z punktu widzenia celów niniejszej analizy, jako potencjalny wpływ integracji europej-

skiej na wewnątrzpaństwowe relacje międzyinstytucjonalne. Co ważne i interesujące, już wówczas zauważyła, że integracja europejska nie prowadzi automatycznie do konwergencji pomiędzy państwami narodowymi, ponieważ mają one zakorzenione zbyt głębokie różnice w tradycji administracyjnej i kulturze politycznej, co determinuje proces ich przystosowywania się do Wspólnoty Europejskiej i reakcji na zmieniające się otoczenie. Wiele późniejszych studiów empirycznych potwierdziło tę hipotezę.

Prowadziło to badaczy europeizacji do przyjęcia definicji — uznawanej już dziś za klasyczną — pozwalającej widzieć europeizację jako postępujący proces integracji europejskiej, który wywołuje swego rodzaju presję na podmioty integracji (państwa członkowskie, ich obywateli, instytucje) podlegającą następnie mediacji za pośrednictwem czynników i aktorów wewnątrz krajowych, a następnie przynosi konkretne efekty w postaci zmian w polityce wewnętrznej. Rezultaty te (jak również etap mediacji) poprzez mechanizm sprzężenia zwrotnego wpływają również na sam proces integracji (ryc. 1).



Rycina 1. Europeizacja wg Jamesa Caporaso

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Caporaso, *Three worlds of regional integration theory*, [w:] *Europeanisation. New Research Agendas*, red. P. Graziano, M.P. Vink, London 2007.

W rezultacie uwaga badaczy procesu integracyjnego skupia się na opisywaniu, wyjaśnianiu i interpretacji tej swego rodzaju interwencji regulacyjnej (*regulatory intervention*) dokonywanej z poziomu ponadnarodowego, na całą strukturę unijną i w pewnym zakresie również pozaunijną. Unia, będąc głównie systemem regulacyjnym, wpływa, a czasami wymusza na podmiotach znajdujących się w jej zasięgu pewne zachowania — zgodne z wspólnie ustalonym interesem całej wspólnoty.

W użyteczny — z punktu widzenia analizy polityk publicznych — sposób definiuje europeizację C. Radaelli, rozumiejąc ją jako zestaw procesów, poprzez które dynamika polityczna, ekonomiczna i społeczna UE staje się częścią wewnętrznego dyskursu, tożsamości, struktur politycznych i publicznych polityk państw członkowskich. Identyfikuje on cztery sposoby, którymi państwa członkowskie odpowiadają na politykę UE: akomodację, czyli przystosowanie struktur, polityk, debat, tożsamości wewnętrznych; transformację, czyli przekształcenie tych elementów w sytuacji, gdy polityka UE stanowi dla nich wyzwanie; inercję, kiedy brakuje woli politycznej do przeprowadzenia zmian; redukcję, gdy dany obszar polityki wewnętrznej aktywnie występuje przeciwko regulacji UE.

W tym duchu rozumie europeizację również R. Ladrech i definiuje jako krajową adaptację, czyli proces dostosowywania struktur instytucjonalnych i politycznych wy-

wołany rozwojem integracji europejskiej, polegający na stopniowej reorientacji kierunku i treści krajowej polityki prowadzący do tego, że wspólnotowe instytucje polityczne i ekonomiczne stają się strukturalną częścią polityki i mechanizmu jej realizacji¹.

W interesujący, aczkolwiek kontrowersyjny — z punktu widzenia Europy Środkowej — sposób K. Featherstone ujmuje europeizację jako modernizację peryferyjnych i mało rozwiniętych państw członkowskich polegającą na licznych przemianach strukturalnych, które mają na celu powrót lub dołączenie tych państw do głównego nurtu polityki europejskiej².

Na zakończenie syntetycznych rozważań definicyjnych warto jeszcze zwrócić uwagę na kwestie pisowni. W literaturze znajduje się wiele blisko spokrewnionych terminów, takich jak: „europeifikacja”, „EUizacja”, „europeanizacja”, „EUropeizacja”, „EUROpeizacja” czy „EUROizacja”. Część z nich dotyczy tych samych kwestii, ale druga w sposób szczegółowy będzie się odnosiła do na przykład jednostronnego przyjęcia wspólnej waluty euro („EUROizacja”) czy podlegania wpływom polityki monetarnej pochodzącej z Frankfurtu nad Menem („EUROpeizacja”).

W tym miejscu należy jeszcze wspomnieć o kierunkach europeizacji, ponieważ wiedza ta będzie niezbędna w dalszym toku wywodu. Mając na względzie fakt, że europeizacja to proces co najmniej dwukierunkowy, należy pamiętać, że nie można mówić tylko o otwieraniu się państwa narodowego na wpływ ponadnarodowych instytucji, ale również o procesie supranacjonalizacji państwowej polityki — transferze na poziom ponadnarodowy nie tylko kompetencji, ale w ślad za nimi gry politycznej, interesów, preferencji, debaty. Pojawia się więc wzajemna penetracja poziomów polityki. W angielskojęzycznej literaturze te dwa kierunki określa się mianem:

- *bottom-up* lub *up-loading* — w odniesieniu do europeizacji oddolnej,
- *top-down* lub *down-loading* — w odniesieniu do europeizacji odgórnej.

Ponadto wspomina się również o europeizacji typu: *cross-loading* — w odniesieniu do horyzontalnego wymiaru — transfer rozwiązań pomiędzy państwami członkowskimi — w procesie komunikacyjnym, wzajemnego uczenia się — przynosi efekt konwergencji poziomej³.

Zwrócenie uwagi na (co najmniej) dwukierunkowość procesu europeizacji, pozwala zauważyć, że nie chodzi jedynie o presję odgórnego nacisku europeizacyjnego (*top-down*), ale wiele rozwiązań zostaje *up-loadowanych*, czyli przeniesionych z poziomu państw narodowych (lub z poziomu subpaństwowego) na poziom ponadnarodowy. Można więc zidentyfikować pewne dążenie do transferowania swoich (lub preferowa-

¹ Na przykład R. Ladrech, *Europeanization of domestic politics: the case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1, 1994, nr 32, s. 70.

² Na przykład K. Featherstone, *Europeanization and the centre-periphery: the case of Greece in the 1990s*, „South European Society and Politics” 1, 1998, nr 3, s. 23–39.

³ K.E. Howell, *Europeanisation, policy transfer, convergence and lesson drawing: case studies of UK and German financial services regulation*, „Journal of Banking Regulation” 5, 2011, nr 4, s. 380; patrz również: T. Börzel, T. Risse, *When Europe hits home: Europeanization and domestic change*, „European Integration online Papers” 15, 2000, nr 4, s. 5. Terminologia ta zdomowała się również w innych dyskursach naukowych, na przykład niemieckim czy skandynawskim.

nych) rozwiązań. Wtedy „powracająca” polityka z poziomu ponadnarodowego (na przykład w postaci dyrektywy) pada na podatny grunt. To zjawisko w większym stopniu dotyczy oczywiście liderów, dysponujących po pierwsze odpowiednimi rozwiązaniami, którymi byłiby w stanie zainteresować pozostałych uczestników wspólnoty, a po drugie posiadających odpowiednią siłą sprawczą pozwalającą w skuteczny sposób *up-loadować* daną politykę lub — częściej — jej fragment.

W konsekwencji obserwuje się serię sprzężeń zwrotnych polegających na internalizacji rozwiązań ponadnarodowych i eksternalizacji własnych rozwiązań, które jeśli ulegną supranacjonalizacji, poddadzą się uwspólnotowieniu, kodyfikacji prawnej, czasami instytucjonalizacji i wrócą do państw narodowych jako presja europeizacyjna. Proces integracji europejskiej staje się wtedy narastającym procesem wzajemnego dopasowywania podmiotów integracji (nie tylko państw członkowskich, ale również grup interesów, obywateli, polityk publicznych itp.) prowadzących docelowo do reorientowania kierunku i kształtu poszczególnych polityk sektorowych. Owo reorientowanie przybiera formę albo miękką — jako rezultat koordynacji dobrowolnej, albo twardszą — w postaci koercyjnego oddziaływania twardego prawa europejskiego. Zawsze jednak prowadzi do wymieszania się narodowego i ponadnarodowego sposobu prowadzenia polityki. Polityczna i ekonomiczna dynamika Brukseli staje się częścią dynamiki krajowej. Logika polityki prowadzonej w skali państwa narodowego przenika natomiast również do unijnego sposobu podejmowania decyzji. Oczywiście, zakres tego wpływu pozostaje funkcją siły państwa, jego pozycji (formalnej i nieformalnej) w strukturze unijnej, sprawności administracyjnej, kreatywności, jak również po prostu aktywności na arenie unijnej. Nie bez przyczyny podkreśla się, że europeizacja stała się częścią nauki o państwie. Politologia nie może ignorować takich procesów jak supranacjonalizacja czy transnacionalizacja. W konsekwencji mówi się wręcz o nowej nauce o państwie (*Neue Staatswissenschaft*⁴).

W kontekście powyższych uwag natury definicyjnej należy skonkludować, że europeizacja polityk publicznych nie musi, a nawet nie może, być rozumiana jako ich postępująca homogenizacja. Powinna być raczej pojmowana jako wpływ rozwiązań europejskich na poziom wewnątrz państw narodowych (na poziomach centralnym, regionalnym, powiatowym lub gminnym). Ów wpływ może być rozumiany jako udział prawa europejskiego w ogólnej sumie prawodawstwa w danym obszarze życia społeczno-gospodarczego, zakres przedmiotowy penetracji prawodawstwa z poziomu unijnego w danej polityce publicznej lub jako udział unijnych środków finansowych w ogólnych wydatkach w danym sektorze. Może przybierać również inne, mniej parametryzowalne formy.

Wpływ ten — w jakiegokolwiek odbywałby się formie — będzie prowadził do różnorodnych efektów europeizacyjnych, w zależności od państwa członkowskiego, wybranej polityki i czasu. Następuje tu powrót zmiennych zasygnalizowanych już we wstępie.

⁴ G. Folke Schuppert, *The transformation of statehood. What does it mean?*, [w:] *The Europeanisation of Governance*, red. *idem*, Berlin 2006, s. 16–17.

Badania europeizacji polityk publicznych w innych krajach członkowskich

W zależności od przyjętej definicji europeizacji, różnorodnie formułowane są jej operacjonalizacje. Generalnie, autorzy, którzy rozumieją europeizację jako transfer kompetencji decyzyjnych z poziomu narodowego na poziom ponadnarodowy, mają tendencję do „zaobserwowania” więcej europeizacji. W pewnym sensie takie analizy też są pożyteczne, dają ogólną orientację co do mapy kompetencji unijnych, narodowych, mieszanych. Owe analizy nic jednak nie mówią o wykonywaniu tych kompetencji.

Aby zneutralizować rzeczony zarzut, należy w inny, lepszy sposób rozumieć europeizację — jako wpływ prawa europejskiego i polityk europejskich na prawo i polityki krajowe⁵. Tu istnieją pewne bardziej szczegółowe analizy, używane metody różnią się jednak na tyle, że nie można pokusić się o jakiegokolwiek analizy porównawcze. W Polsce obserwuje się brak prób całościowego ujęcia tematu, zdarzają się raczej punktowe analizy dotyczące konkretnej dyrektywy, w najlepszym wypadku danej polityki, ale również nie w sposób skwantyfikowany i systemowy.

Oczywiście, jeden akt prawny nie jest równy drugiemu. Dyrektywa usługowa ma inne znaczenie niż ta o dopuszczalnej emisji hałasu przez kosiarki spalinowe. I to jest jedna z przyczyn, dla której tak naprawdę nigdy nie będzie można odpowiedzieć w rzetelny naukowy sposób na pytanie o stopień europeizacji wszystkich polityk publicznych. Wymagałoby to bowiem analizy skutków gospodarczych, społecznych i innych nie tylko każdej z dyrektyw, ale również każdego z ważnych paragrafów i punktów prawa wspólnotowego. Skumulowany dorobek prawny oznaczałby dziesiątki tysięcy (a gdyby za jednostkę analizy przyjąć nie akt prawny, ale prowadzić ją na poziomie paragrafu czy punktu — setki tysięcy) szczegółowych analiz.

Koncentrując się zatem na tych danych, które są dostępne, względnie postulując badania możliwe do zrealizowania, należy przywołać następujące teksty odwołujące się do stopnia europeizacji poszczególnych polityk sektorowych w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej: E. Page, *The impact of European legislation on British public policy making: a research note*, „Public Administration” 76, 1998, s. 803–809; S. Brouard, O. Costa, E. Kerrouche, *The Europeanization of French lawmaking: levels, modes and institutional impact*, Paper presented at APSA Conference, Chicago, 2007, s. 20; A.E. Toeller, *Measuring and comparing the Europeanization of national legislation: a research note*, „Journal of Common Market Studies” 48, 2010, nr 2, s. 417–444.

W przypadku Zjednoczonego Królestwa najpełniejsze badania przeprowadził E. Page, który badał tak zwane „Statutory Instruments”, czyli akty wewnętrznego brytyjskiego prawa pochodnego, i identyfikował te, które pochodziły z prawodawstwa europejskiego. Jego próba badawcza to 11 781 owych instrumentów w dekadzie 1987–1997. Zidentyfikował 15,5% takich, które miały w swoim DNA komponent europejski. Najwyższy udział był w sektorze rolnym (51,1%). Przedstawienie jego analizy na osi czasu

⁵ A.E. Toeller, *Measuring and comparing the Europeanization of national legislation: a research note*, „Journal of Common Market Studies” 48, 2010, nr 2, s. 417–444.

sugeruje, że do 1991 roku ten udział wynosił tylko 12%, podczas gdy w 1992 już 19%, ale już w 1997 roku spadł do poziomu 8%⁶.

Z kolei we Francji, analiza okresu po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego wskazuje, że odsetek przyjmowanego nad Sekwaną prawodawstwa, który miał gen europejski, to mniej niż 3% w 1986 roku, za to aż 19% w roku 1994 oraz 27% w 1997. Najniższy poziom zarejestrowano we Francji w 2002 roku, a powrót do średnich europejskich poziomów — w 2006 (13,3%). Zagregowany poziom legislacji z unijnym źródłem systematycznie rośnie, z poziomów 2,5% w 1986 roku do 13,3% w 2006 roku. Co ciekawe, o ile w polityce rolnej w Wielkiej Brytanii większość prawodawstwa obowiązującego na wyspach ma swoje źródło w Brukseli, Francja jest tak aktywna legislacyjnie w tym obszarze, że stanowi ono już tylko 24% (dla porównania — 20% w zakresie polityki energetycznej, 16% w zakresie polityki ochrony środowiska)⁷.

Z danych ilościowych można byłoby wyciągnąć wniosek, że najbardziej zeuropeizowanym krajem są Niemcy. W pierwszej dekadzie tego wieku prawie 40% przyjmowanego w Berlinie — jak również w landach — prawa ma swoje źródło/impuls w prawie unijnym — najwięcej w obszarze polityki ochrony środowiska (81%), bardzo dużo również w zakresie polityki rolnej (75%). Dla porównania — w Finlandii średnia to 12%, w Austrii 10,6%⁸.

Jak to możliwe, że w jednej Unii Europejskiej odsetek ten różni się w poszczególnych państwach?

Po pierwsze, aczkolwiek być może nie najważniejsze, jest to kwestia metodologiczna. Przyjęte w poszczególnych krajach metody badania stopnia zeuropeizowania prawodawstwa w poszczególnych politykach publicznych są inne. Jedni mierzą tylko te akty prawne, które transponują dyrektywę, inni każdy akt prawny, który w uzasadnieniu odwołuje się do prawa europejskiego — nawet w sensie najogólniejszym; jedni tylko gdy chodzi o tak zwane prawo twarde, inni również wspominają w uzasadnieniach legislacyjnych, odwołując się do rekomendacji i innych aktów prawnych wtórne prawa miękkiego.

Po drugie, i być może najważniejsze, odsetek prawodawstwa liczony jest w relacji do aktywności legislacyjnej w ogóle. Tak więc implementacja tej samej ilości legislacji europejskiej w jednym kraju będzie stanowiła 10% całości przyjętych aktów prawnych, a w innym 20%. Unia Europejska jest ważnym regulatorem życia gospodarczego w Europie, ale nie jedynym — na ostateczny kształt poszczególnych polityk obok krajowych parlamentów wpływ mają politycy, grupy interesów, a wreszcie sami obywatele.

Trzecia uwaga metodologiczna dotyczy faktu że jakaś nowelizowana ustawa jest w 1/3 nowelizowana z przyczyn związanych z transpozycją dyrektywy, podczas gdy w 2/3 z in-

⁶ E. Page, *The impact of European legislation on British public policy making: a research note*, „Public Administration” 76, 1998, s. 803–809.

⁷ S. Brouard, O. Costa, E. Kerrouche, *The Europeanization of French lawmaking: levels, modes and institutional impact*, Paper presented at APSA Conference, Chicago, 2007, s. 20.

⁸ A.E. Toeller, *op. cit.*, s. 417–444.

nych (pozaunijnych) przyczyn. Czy taki akt prawny można zakwalifikować jako zeuropeizowany? Co jest jednostką analizy — akt prawny czy artykuł⁹?

Z jednej strony, należy pamiętać, że część europejska to tylko wspólny mianownik — natomiast ta cyfra, która jest nad mianownikiem, decyduje o wartości danej liczby — a ona w każdym kraju członkowskim jest inna.

Z drugiej strony, analizując stopień zeuropeizowania polityk publicznych poprzez udział prawodawstwa o pochodzeniu europejskim w krajowych systemach prawnych, nie można zapomnieć o tym, że transpozycja dyrektyw to nie jedyny wpływ Brukseli na krajowe polityki. Wystarczy tu choćby wspomnieć o orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Ze względu na fakt, że muszą i są one brane pod uwagę w praktyce stosowania prawa na terytorium unii, mówi się, że mają działanie quasi-legislacyjne. Jednocześnie, nie sposób zbadać tego wpływu metodą ilościową.

Generalnie, wszelkie analizy stopnia europeizacji krajowych polityk publicznych, musiałyby być uzupełnione o analizy jakościowe. Sposób, stopień i jakość absorpcji prawodawstwa pochodzącego z Brukseli są determinowane również takimi czynnikami, jak: nastawienie aktualnie rządzących elit politycznych do procesu integracji w ogóle, do poszczególnych decyzji zakodowanych w aktach prawnych, kryzysy polityczne w poszczególnych stolicach, wielkość kraju, staż — to wszystko ma wpływ na proces implementacji, czyli w konsekwencji stopień i jakość europeizacji prawa i polityk sektorowych¹⁰. Należy ponadto pamiętać o rozróżnieniu na europeizację typu *up-loading* i *down-loading*. Zanim konkretne rozwiązania wracają do państw członkowskich w postaci presji europeizacyjnej, są tam przyjmowane. Często pochodzą z doświadczeń państw członkowskich i jako takie są *up-loadowane* na poziom ponadnarodowy. Proces ich transpozycji i implementacji będzie zatem łatwiejszy niż a przypadku dyrektyw, co do których państwo członkowskie — już na etapie prac Rady — formułowało zastrzeżenia.

⁹ Tutaj lista pytań budzących zastrzeżenia i wątpliwości natury metodologicznej jest zdecydowanie dłuższa. Warto pamiętać chociażby, że każda ustawa i rozporządzenie służące bezpośrednio transpozycji dyrektywy mają stosowną informację w odnośniku przy tytule (projekty ustaw w Sejmie mają dodatkowo „gwiazdki” w oznaczeniu tytułu na stronach internetowych). Ale to wcale nie znaczy, że cała ustawa czy rozporządzenie służy wyłącznie transpozycji. Ustawy i rozporządzenia wykonujące rozporządzenia czy decyzje UE już takich odnośników mieć nie muszą. Wiele ustaw i rozporządzeń „krajowych” przy okazji wdraża jakieś orzeczenia czy poprawia sposób wcześniejszej transpozycji, albo „porusza się” w sferze objętej prawem UE. Jak klasyfikować takie akty? Jak liczyć ustawy i rozporządzenia, które mają jedną stronę i ustawy, które mają sto stron? Jak liczyć przepisy (artykuły) bez znaczenia praktycznego dla obywateli (np. dotyczące tego który organ przekazuje jakie informacje Komisji Europejskiej?) i takie, które mają znaczenie fundamentalne (ochrona konsumentów, danych osobowych, środowiska)? Jak liczyć akty prawne, które realizują cele określone w prawie UE, ale sposobami wybranymi przez ustawodawcę krajowego (promocja odnawialnych źródeł energii)? Jak liczyć akty powiązane z prawem UE, które i tak — w przypadku braku regulacji unijnych — musiałyby zostać przyjęte?

¹⁰ R. Riedel, *Transpozycja dyrektywy a problem deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2010, nr 23, s. 194–208.

Europeizacja polityk publicznych w Polsce w perspektywie empirycznej

Na gruncie literatury polskiej brakuje, jak dotychczas, całościowego i systematycznego ujęcia problematyki europeizacji polityk publicznych uwzględniającego powyższe postulaty badawcze — a więc obszernych, kompletnych analiz ilościowych i jakościowych. Jest to zapewne wynikiem ograniczeń natury materialnej — taka rzetelna analiza wymagałaby całego zestawu projektów badawczych, badających zakres i głębokość presji i wpływów europeizacyjnych w poszczególnych politykach publicznych w wymiarach prawnym, ekonomicznym i politycznym. Wydaje się, że mimo iż polskie piśmiennictwo przyswoiło sobie już większość dorobku z zakresu europeizacji z literatury zachodniej, oczekuje obecnie na fazę rozwoju studiów empirycznych. Analizy takie są podejmowane, jednak w bardzo selektywny, a być może należałoby nawet powiedzieć: punktowy, sposób. Niniejszy tekst — w tym fragmencie — spełnia zatem funkcję koncepcji badawczej i stanowi punkt wyjścia do dalszych analiz.

Po pierwsze, w wymiarze ilościowym autor dokonał przeglądu literatury pod kątem poszukiwania treści odpowiadających na pytanie o stopień i zakres penetracji prawodawstwa europejskiego w krajowym, polskim dorobku prawnym poszczególnych polityk publicznych. Takiego opracowania, nawiązującego warsztatem metodologicznym do wspomnianych powyżej prac badaczy brytyjskich, niemieckich czy francuskich — brak. W konsekwencji, autor przygotował zestawienie — na podstawie serwisu internetowego bazy aktów prawnych EUR-LEX, aby ustalić aktualny stan prawodawstwa europejskiego w poszczególnych politykach. Oczywiście zaprezentowane w tabeli 1 dane dotyczą tylko prawodawstwa europejskiego (a więc bez wskazywania udziału w ogólnym zbiorze aktów prawnym — obejmującym również akty prawa krajowego). Pozwalają na orientację w proporcjach prawa europejskiego w poszczególnych segmentach życia społeczno-gospodarczego i identyfikują punkty ciężkości aktywności legislacyjnej organów Unii Europejskiej.

Po drugie, rozmawiał ze służbami polskiego Sejmu (ośrodkiem badań statystycznych Kancelarii Sejmu) i Rządowym Centrum Legislacji, co pozwoliło ustalić, że takie analizy — a nawet statystyki — nie są prowadzone. Organem, który prowadzi swoje prace w obszarze będącym najbliżej pola zainteresowań niniejszego artykułu, jest Departament Prawa Unii Europejskiej w MSZ (koordynuje działania administracji rządowej w zakresie wdrażania prawa UE do polskiego porządku prawnego i opiniuje, pod względem zgodności z prawem UE, projekty aktów prawa powszechnie obowiązującego; działania administracji rządowej w ramach postępowań Komisji Europejskiej dotyczących naruszenia prawa UE oraz udział Polski w postępowaniach przed sądami UE i Trybunałem EFTA. Dodatkowo sporządza, na potrzeby administracji rządowej, analizy z zakresu prawa UE). Departament Prawa unii Europejskiej w MSZ również nie dysponuje analizami ani statystykami, które odpowiadałyby potrzebom niniejszego tekstu, względnie byłyby zbliżone do wspomnianych wyżej opracowań brytyjskich, francuskich czy niemieckich.

W konsekwencji, jako rozwiązanie tymczasowe, stanowiące dobry punkt wyjścia, w niniejszej analizie przyjęto następujące zestawienie ilościowe aktów prawnych UE w poszczególnych dziedzinach (tab. 1).

Tabela 1. Zestawienie ilościowe aktów prawnych UE w poszczególnych dziedzinach.

Kod klasyfikacji według dziedziny/polityki	Ogółem	Od 2004 roku	Odsetek prawa przyjętego po 1.05.2004 roku
Rolnictwo	32797	4077	12,43
Polityka konkurencji	6766	3196	47,24
Stosunki zewnętrzne	3511	1687	48,05
Środowisko, ochrona konsumentów i zdrowia	2751	1853	67,36
Polityka przemysłowa i rynek wewnętrzny	2570	1315	51,17
Sprawy ogólne, finansowe i instytucjonalne	2063	1242	60,20
Unia celna i swobodny przepływ towarów	1777	615	34,61
Rybołówstwo	1555	1181	75,95
Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	1344	1111	82,66
Polityka transportowa	1074	551	51,30
Polityka gospodarcza i pieniężna oraz swobodny przepływ kapitału	913	589	64,51
Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	848	466	54,95
Swobodny przepływ pracowników i polityka społeczna	776	353	45,49
Nauka, informacja, edukacja, kultura, język wyszukiwania	559	224	40,07
Polityka regionalna i koordynacja instrumentów polityki strukturalnej	493	174	35,29
Energia	475	163	34,32
Prawo przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług	389	199	51,16
Podatki	309	165	53,40
Prawo dotyczące przedsiębiorstw	238	139	

Źródło: Na podstawie odczytu z bazy aktów prawnych EUR-LEX (<http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?qid=1397985730048&action=update>, dostęp: 20.04.2014) — tylko obowiązujące akty prawne (bez sprostowań) obejmujące następujące kategorie: decyzja niewskazująca adresat, dyrektywa, rozporządzenie, orzeczenie, decyzja ramowa, decyzja wykonawcza, zalecenie, rezolucja.

Zestawienie z tabeli 1 nie pozostawia złudzeń co do tego, że dominującym obszarem, w którym Unia Europejska (a wcześniej Wspólnoty Europejskie) podejmuje aktywność legislacyjną, są kwestie związane z polityką rolną. Jest to niewątpliwie pochodną

faktu, że była to jedna z polityk, która stosunkowo wcześniej uległa uwspólnotowieniu. Dodatkowo, to właśnie tej polityce dedykowana była największa część budżetu Wspólnoty — przynajmniej do czasu rozszerzenia z 2004 roku. Już od perspektywy finansowej 2007–2013 najwięcej środków przeznaczano na wspólnotową politykę regionalną — czego z kolei nie widać jeszcze w samej liczbie aktów prawnych i dowodzi również faktu, że powyższe dane ilościowe należy traktować z pewną rezerwą — tak jak zostało zauważone już bowiem wcześniej, poszczególne normy prawa wspólnotowego mają różną wagę.

Ostatnia kolumna zestawienia wskazuje również ilość prawa, która została przyjęta już po rozszerzeniu z 1.05.2004 roku — a więc z udziałem Polski. Jest to ważna informacja choćby z punktu widzenia problemu deficytu demokratycznego i jego eksportu poza Unię Europejską. Jak wskazuje ostatnia kolumna, odsetek ten różni się w zależności od konkretnej polityki. O ile w zakresie rolnictwa większość aktów prawnych została przyjęta przed wejściem do UE Polski, która jako państwo kandydujące musiała je po prostu przyjąć do wiadomości, tak na przykład w obszarze rybołówstwa czy środowiska, ochrony konsumentów i zdrowia, większość europejskiego prawodawstwa powstała już z naszym udziałem.

Ograniczenia takiej metody ilościowej zostały już opisane powyżej, dlatego w tym miejscu niniejsza analiza zostanie wzbogacona o ilustrację przeglądu jakościowego z zakresu polityki ochrony środowiska. Celowo wybrano dwie sytuacje obrazujące proces europeizacji polityk publicznych w dość paradoksalny sposób — jedna sytuacja, w której ewidentnie pojawia się kompetencja UE, podstawa prawna i formalna europeizacja niezachodząca *de facto*; druga sytuacja — dokładnie odwrotna — dotycząca obszaru, w którym UE ma skromne kompetencje, europeizacja nie powinna zachodzić, a, za sprawą efektu *spill-over*, zachodzi w wyraźny i potencjalnie bardzo istotny sposób.

Z tabeli 1 wynika, że polityka ochrony zdrowia i konsumenta stanowi jedynie 4,49% aktów prawnych wspólnoty, ich rzeczywista siła oddziaływania jest jednak ujawniana po bliższym zapoznaniu się z poszczególnymi zapisami i ich konsekwencjami gospodarczymi. Dobrym przykładem może być tak zwana dyrektywa azotanowa (dyrektywa 91/676/EWG) w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez azotany ze źródeł rolniczych, której celem jest zapewnienie właściwego postępowania z nawozami i odpadami z gospodarstw rolnych, aby zapewnić wysoki poziom ochrony wód przed infiltracją do nich azotów. W przypadku Polski jest to o tyle istotne, że na jej terytorium brakuje wód dobrej jakości. Na 60% powierzchni kraju w sposób stały albo sezonowy występuje deficyt wody — w szczególności wód dobrej jakości, co jest w dużym stopniu wynikiem nieodpowiedzialnej polityki w tym zakresie prowadzonej przed 1989 rokiem.

Na poziomie wspólnotowym, początki tej polityki datuje się na rok 1972, kiedy po Szczycie Paryskim przyjęto deklarację wskazującą, że ochrona wód to problem transgraniczny i powinny się nim zająć instytucje ponadnarodowe. W pierwszej fazie przyjęto wiele konwencji pomiędzy wybranymi państwami członkowskimi Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, następnie uaktywniła się legislacyjnie Komisja Europejska. Podjęte

wówczas inicjatywy trafiły do Polski po otwarciu negocjacji akcesyjnych z UE (marzec 1998), kiedy okazało się, że polskie prawo w zakresie ochrony środowiska jest spójne z prawem europejskim jedynie w 8%. Dlatego właśnie w tym rozdziale negocjacyjnym Polska wystąpiła o najwięcej okresów przejściowych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że im później państwo wstępuje do Wspólnoty, tym więcej prawodawstwa musi przyjąć bez udziału w jego tworzeniu (problem eksportu deficytu demokracji). W omawianym przypadku odpowiednie regulacje były przyjmowane w Brukseli w czasach „wczesnego Gierka”, kiedy to w Warszawie Sejm również przyjął ustawę Prawo Wodne (1974), mimo ambitnych zapisów tej ustawy nie przyczyniła się ona jednak w żaden sposób do poprawy jakości ochrony wód. Dopiero trzy dekady później presja europeizacyjna (w postaci importu norm europejskich i dostępności środków z funduszy unijnych) przyniosła konkretne działania.

Właściwie już od początku lat 90. XX wieku wdrożano w Polsce wiele programów, realizowanych na rzecz sprostania wymaganiom tej dyrektywy: Polskie Rolnictwo i Ochrona Wód. Program (1992–1995), Program Ograniczania Zanieczyszczeń Bałtyku ze Źródeł Rolniczych (1994–1997), Ochrona wód na terenach wiejskich (ze środków PHARE) i wiele innych. Nie zmienia to faktu, że wspomniana dyrektywa nie jest w pełni w Polsce realizowana (koszt wdrożenia wymagań dyrektywy azotanowej oszacowano w Polsce na 13 580 tys. zł¹¹ — według cen z 1998 roku). Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce, jak również przeciwko wszystkim innym krajom członkowskim z wyjątkiem Danii i Szwecji, postępowanie o nieprzestrzeganiu przepisów unijnych. Sytuacja ta uświadamia jeszcze inny problem — ustalenie stopnia europeizacji danej polityki publicznej to nie tylko kwestia określenia, jaka liczba aktów prawnych wspólnotowych została na danym obszarze wygenerowana, jaki jest ich udział w prawodawstwie krajowym w ogóle w danej dziedzinie, jaka jest gospodarcza waga poszczególnych zapisów, czy jaki jest udział środków unijnych w realizacji danej polityki. Kwestią zasadniczą jest problem realnej implementacji danej polityki.

Dla równowagi, warto również przytoczyć przykład sytuacji, w której formalnie brak europeizacji, a występuje jednak realnie silna presja europeizacyjna. Za egzemplifikację posłuży polityka zdrowotna, gdzie UE nie cieszy się jakimiś szczególnymi kompetencjami. W traktacie z Lizbony podkreślono wręcz, że działania podejmowane przez UE mają obowiązek uszanowania zasad rodzimej polityki zdrowotnej państw członkowskich. Nie mogą one ingerować w sposób świadczenia usług i organizacji opieki medycznej. Państwa członkowskie niezależnie zarządzają systemem ochrony zdrowia i dysponują posiadanymi środkami. Inicjatywy unijne pełnią jedynie funkcję komplementarną.

Przyjęto jednak tak zwaną dyrektywę transgraniczną, która może zagwarantować pacjentom swobodny dostęp do usług zdrowotnych poza krajem ubezpieczenia — wywodząc uprawnienia z zapisów o swobodnym przepływie osób, ochronie socjalnej, budowie spójności i sprawiedliwości społecznej. Łatwo sobie wyobrazić, jak daleko idące konsekwencje może nieść ze sobą ta dyrektywa. Wystarczy mieć świadomość sposo-

¹¹ Z.M. Karaczun, *Europeizacja polskiej polityki ekologicznej na przykładzie dyrektywy azotanowej*, „Ekonomia” 15, 2005, s. 79–96.

bów zabezpieczenia usług medycznych w poszczególnych państwach członkowskich UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego — szczególnie z perspektywy systemu ochrony zdrowia niewydolnego pod względem finansowym, z ograniczeniami kontraktacji świadczeń zdrowotnych, długimi okresami oczekiwania na wiele świadczeń. W dyrektywie tej drzemie zatem potencjał transformacyjny, który być może wymusi reformy oraz konieczność zestandaryzowania i zsynchronizowania pewnych procedur w wymiarze transgranicznym. W języku europeistycznym — europeizacja wymusi pewien stopień ujednolicenia. O ile polski pacjent nie miałby zapewne nic przeciwko ujednoliceniu standardów medycznych z tymi z zachodniej części kontynentu, to oczywiście sytuacja ta ma wiele innych wymiarów, związanych z finansami, interesami poszczególnych grup zawodowych czy wreszcie ze zwykłą polityką. Opór, jaki rodzi wdrożenie tej dyrektywy w Polsce, jest zatem zrozumiały — reakcja odrzucenia proponowanych przez Unię rozwiązań jest tym silniejsza, im bardziej naruszają one autonomiczność państwa członkowskiego. Zmiany są wprowadzane tym chętniej, im rzadziej wymuszają konieczności rezygnowania z krajowych rozwiązań. Jednocześnie, odbiór społeczny — szczególnie w tych obszarach, gdzie jesteśmy mniej zadowoleni z danej polityki publicznej — jest bardziej przychylny takiej presji europeizacyjnej — każdy taki impuls transformacyjny jest witany bardziej entuzjastycznie¹². Oczywiście, pojawia się klasyczny efekt *spill-over*, znany z neofunkcjonalistycznej teorii integracji międzynarodowej. Proces integracji w jednej dziedzinie determinuje dalszą integrację w innym obszarze, ewentualnie dalszą konieczność integracji w pierwotnym obszarze. Neofunkcjonalizm przewidywał wręcz efekt *spill over* — sukces integracyjny powoduje konieczność dochodzenia do integracji w pokrewnej dziedzinie i tak integracja kroczy z sektora do sektora¹³. Interesującą definicję mechanizmu *spill-over* podał P. Schmitter. Pisał, że to: „sytuacja, w której uczestnicy projektu regionalnego — zgodni co do przyjętych wspólnych celów, ale w różnym stopniu zadowoleni, jeśli chodzi o ich praktyczną realizację — próbują zwiększyć efektywność projektu bądź przez podjęcie współpracy powiązanym z pierwotnym polem działania sektorem (rozszerzenie zakresu), bądź intensyfikację współpracy na dotychczasowym polu (pogłębienie zobowiązań), bądź na oba te sposoby jednocześnie”¹⁴.

Ważne jest również, aby uzmysłowić sobie, że pewne sektory czy też integracja w pewnych sektorach reprezentuje więcej potencjału *spill-over* niż w innych. E. Haas zwracał uwagę, że waga ekonomiczna jest tutaj istotna. Obszary te powinny dotyczyć konkretnych potrzeb i oczekiwań obywateli. Zgodnie z przytoczonym rozumieniem *low politics* integracja została słusznie rozpoczęta od spraw, które dotyczyły ludzi w ich codziennym życiu. Rozpoczęcie od sfery *high politics*, takich jak obrona lub kultura, najprawdopodobniej nie przyniosłoby efektu *spill-over*¹⁵. Niewątpliwie, mamy do czynienia z taką

¹² K. Zdunek, *Europeizacja polskiej polityki zdrowotnej. Analiza dyskursu politycznego*, Lublin 2013.

¹³ R. Riedel, *Kontestacja państwa dobrobytu a integracja europejska — perspektywa neofunkcjonalistyczna*, „Politeja” 11, 2009, nr 1, s. 99–108.

¹⁴ P. Schmitter, *the neofunctional hypothesis about international integration*, „International Organization” 23, 1969, nr 1, s. 162.

¹⁵ B. Rosamond, *Theories of European integration. The European Union Series*, London 2000, s. 62.

sytuacją właśnie w przypadku dyrektywy transgranicznej i jej potencjalnego wpływu na służbę zdrowia.

Podsumowanie

W podsumowaniu warto zauważyć, że pomimo trudności metodologicznych, warto analizować europeizację polityk publicznych. Jest to względnie niespenetrowany obszar badawczy, jednocześnie ważny — jego zgłębienie pozwoli na lepsze zrozumienie funkcjonowania poszczególnych polityk publicznych. Obserwuje się wariacje/zróźnicowanie co do stopnia zeuropeizowania polityk publicznych w zależności od państwa członkowskiego, polityki i czasu — które często konstytuują zmienne w podjętych analizach.

W niniejszym tekście zaprezentowano proporcje, w których poziom ponadnarodowy penetruje poszczególne dziedziny życia. Jednocześnie, dokonano przeglądu sposobu badania europeizacji polityk publicznych w literaturze światowej i wskazano dobre i złe praktyki, identyfikując ich wady i zalety, rekomendując jednocześnie pewne postulaty badawcze. Niniejszy tekst prezentuje zarówno elementy analizy ilościowej, jak i jakościowej — kombinacji nieodzownej przy badania tak skomplikowanych zjawisk, którymi są procesy europeizacyjne w poszczególnych politykach sektorowych.

Europeizacja występuje czasami tam, gdzie jej formalnie nie widać (patrz: przykład służby zdrowia). W innych wypadkach istnieją względnie silne materiały prawne udowadniające istnienie europeizacji — nie zachodzi ona jednak realnie (przykład dyrektywy azotanowej). Oczywiście, są obszary, gdzie zarówno materiał teoretyczny, jak i badania empiryczne potwierdzają proces europeizacji (np. polityka rolna) oraz obszary prawie wolne od europeizacji (na przykład polityka edukacyjna, sport, kultura), ponownie zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym.

Inna ważna kwestia, o której warto przypomnieć w zakończeniu, związana ze zmianą czasu, to zjawisko polegające na tym, że stopień inwazji prawodawstwa z poziomu europejskiego różni się w czasie zarówno w skali makro, jak i mikro. Skala makro dotyczy tych sytuacji, które są związane z ważnym aktem prawnym (takim na przykład jak Jednolity Akt Europejski), który uwalnia potencjał legislacyjny Brukseli. Na jego podstawie można obserwować wzrost tak rozumianej europeizacji.

Skala mikro dotyczy z kolei cyklu będącego pochodną kadencji Parlamentu Europejskiego. Zaobserwowano, że w drugiej połowie jego kadencji w państwach członkowskich wzrasta, niejako „sezonowo”, ten stopień europeizacji, co wiąże się z rytmem aktywności legislacyjnej instytucji wspólnotowych oraz efektem echa — czyli czasu, który jest przeznaczony na okres transpozycji i faktycznej implementacji danych rozwiązań prawnych.

W kontekście Europy Środkowej i Wschodniej konieczne jest również, aby wspomnieć o tym, że najbardziej intensywna europeizacja następowała w okresie około akcesyjnym¹⁶. Cały dorobek prawny wspólnotowy, wypracowany w toku pięćdziesięciolet-

¹⁶ H. Grabbe, *How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*, „Journal of European Public Policy” 8, 2001, nr 6, s. 1013–1031.

niego procesu integracji europejskiej musiał zostać importowany i inkorporowany do prawodawstwa państw kandydujących i młodych państw członkowskich (oczywiście, częściowo legislacja ta została już przyswojona wcześniej¹⁷, a częściowo — w ramach wynegocjowanych okresów przejściowych — później) we względnie krótkim czasie. Miał tu miejsce skondensowany proces europeizacji, i to dość skuteczny, bo zachodzący w ramach polityki warunkowości. Jednocześnie, padł na dość przyjazny grunt — jak już zostało zauważone wcześniej — państwa przechodzące transformację, budujące swoje polityki publiczne na gruzach zbankrutowanego państwa komunistycznego były bowiem względnie otwarte na wzorce i rozwiązania zachodnie.

Taka asymetria została w sporej części zneutralizowana poprzez akt akcesji, w pewnym stopniu występuje ona jednak cały czas i jest naturalną pochodną zróżnicowanych potencjałów poszczególnych państw członkowskich. Państwa silniejsze w większym stopniu oddziaływały i oddziaływają na kierunki europeizacji, natomiast te słabsze bądź peryferyjne w większym stopniu podlegają europeizacji, niż ją kształtują. W zamian mogą za to liczyć na większe bezpieczeństwo, stabilizację i poprawę warunków rozwojowych. Sytuację tę w metaforyczny sposób określił T. Grosse — można porównać oddziaływanie europeizacji w tej grupie państw do swego rodzaju „złotego kaftana”, który wprowadzie ogranicza autonomię w zakresie kreowania kierunku i kształtu poszczególnych polityk publicznych, ale w zamian poprawia bezpieczeństwo i dobrobyt¹⁸.

Koncentrując się na państwach naszego regionu warto zauważyć, że potencjał zarówno w zakresie *up-loadowania*, jak i asertywności w zakresie *down-loadowania* poszczególnych elementów polityk sektorowych, wydaje się ograniczony. Jak sugeruje A. Wołek: „[...] im silniejsze centrum podejmowania decyzji państwowych, tym bardziej asertywne państwo w polityce europejskiej. Można więc zakładać, że słabość krajowych administracji państw postkomunistycznych, zwłaszcza w wymiarze ustalania priorytetów i koordynacji polityki, uczyni je mniej odpornymi na presję Brukseli. Instytucjonalna próżnia sprzyja również przyjmowaniu cudzych wzorów, a zatem kraje Europy Środkowo-Wschodniej regulujące wiele dziedzin życia zbiorowego od zera prawdopodobnie bez większych oporów przyjmą wzorce UE. Wreszcie kryzys zawsze ułatwia przełamywanie utartych wzorów zachowań, więc jest prawdopodobne, że kraje naszego regionu znajdujące się [...] w permanentnym kryzysie czy transformacji, bez większego żalu rozstaną się z własnymi instytucjami i praktykami i przyjmą unijne”¹⁹.

W tym kontekście ostatnia uwaga dotycząca ewaluacji podjętego procesu — nie sposób dokonywać jednoznacznych sądów oceniających pozytywny bądź negatywny wpływ presji europeizacyjnej w politykach publicznych. Daleko idąca europeizacja danej polityki — czytaj: ograniczenia w autonomii jej kreowania na poziomie państwa narodowego — może być korzystna z punktu widzenia obywateli i negatywna z punktu widzenia władz centralnych. Inna decyzja polityczna może być rezultatem oddziaływania grup

¹⁷ W. Anioł, *Europeizacja polskiej polityki społecznej*, „Studia Europejskie” 2003, nr 3.

¹⁸ T.G. Grosse, *W objęciach Europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.

¹⁹ A. Wołek, *Europeizacja w słabym państwie: przypadek polskiego przemysłu stoczniowego*, [w:] *Polska w grze międzynarodowej. Geopolityka i sprawy wewnętrzne*, red. J. Kloczkowski, Kraków 2010.

interesów i można ją korzystnie oceniać z punktu widzenia jednej branży, a negatywnie z punktu widzenia innej. Jak każdy proces decyzyjny, generuje wygranych i przegranych — konsensualna metoda podejmowania decyzji i kultura kompromisu obecne w Brukseli sugerują jednak większą wrażliwość na głosy mniejszości niż w ramach tradycyjnych większościowych mechanizmów decyzyjnych w zakresie przedstawicielskich demokracji państw narodowych.

Ostatecznie nie należy zapominać, że z zdecydowanej większości przypadków to władze państwowe mają wpływ na to, czy, w jakim stopniu i jak dana polityka jest realizowana z poziomu Brukseli.

Bibliografia

- Anioł W., *Europeizacja polskiej polityki społecznej*, „Studia Europejskie” 2003, nr 3.
- Börzel T., *Europeanization: how the European Union interacts with its member states*, [w:] *The member states of the European Union*, red. S. Bulmer, Ch. Lequesne, Oxford 2005.
- Börzel T., Risse T., *When Europe hits home: Europeanization and domestic change*, „European Integration online Papers” 15, 2000, nr 4.
- Brouard S., Costa O., Kerrouche E., *The Europeanization of French lawmaking: levels, modes and institutional impact*, Paper presented at APSA Conference, Chicago, 2007.
- BVErfGE 89, 155.
- Caporaso J., *Three worlds of regional integration theory*, [w:] *Europeanisation. New research agendas*, red. P. Graziano, M.P. Vink, London 2007.
- Europeanisation. New Research Agendas*, red. P. Graziano, M.P. Vink, London 2007.
- Exadaktulos T., Radelli C.M., *Research design in European studies: the case of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 47, 2009, nr 3.
- Featherstone K., *Europeanization and the centre-periphery: the case of Greece in the 1990s*, „South European Society and Politics” 1, 1998, nr 3.
- Folke Schuppert G., *The transformation of statehood. What does it mean?*, [w:] *The Europeanisation of governance*, red. *idem*, Berlin 2006.
- Grabbe H., *How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*, „Journal of European Public Policy” 8, 2001, nr 6.
- Grosse T.G., *W objęciach Europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.
- Hix S., *The political system of the European Union*, Basingstoke 1999.
- Howell K.E., *Europeanisation, policy transfer, convergence and lesson drawing: case studies of UK and German financial services regulation*, „Journal of Banking Regulation” 5, 2011, nr 4.
- Karaczun Z.M., *Europeizacja polskiej polityki ekologicznej na przykładzie dyrektywy azotanowej*, „Ekonomia” 15, 2005.
- Ladrech R., *Europeanization of domestic politics: the case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1, 1994, nr 32.
- Mazurkiewicz P., *Europeizacja Europy. Tożsamość kulturowa Europy w kontekście procesów integracji*, Warszawa 2001.
- Page E., *The impact of European legislation on British public policy making: a research note*, „Public Administration” 76, 1998.
- Riedel R., *Europeizacja — koncepcje i agenda badawcza*, [w:] *Europeizacja — mechanizmy, wymiary, efekty*, red. R. Riedel, A. Paczeński, Oslo-Toruń-Wrocław 2010.
- Riedel R., *Europeizacja jako nurt badawczy studiów europejskich*, „Studia Europejskie” 46, 2008, nr 2.

- Riedel R., *Kontestacja państwa dobrobytu a integracja europejska — perspektywa neofunkcjonalistyczna*, „Politeja” 11, 2009, nr 1.
- Riedel R., *Podejścia i teorie w badaniach nad europeizacją*, [w:] *Europeizacja — mechanizmy, wymiary, efekty*, red. R. Riedel A. Paczeński, Oslo-Toruń-Wrocław 2010.
- Riedel R., *Transpozycja dyrektywy a problem deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2010, nr 23.
- Rosamond B., *Theories of European integration. The European Union Series*, London 2000.
- Schmitter P., *the neofunctional hypothesis about international integration*, „International Organization” 23, 1969, nr 1.
- Toeller A.E., *Measuring and comparing the Europeanization of national legislation: a research note*, „Journal of Common Market Studies” 48, 2010, nr 2.
- Wallace H., *The impact of the European Communities on national policy-making*, „Government and Opposition” 6, 1971, nr 4.
- Wallace H., Wallace W., Pollack M.A., *An overview*, [w:] *Policy-making in the European Union*, red. H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack, Oxford 2005.
- Wołek A., *Europeizacja w słabym państwie: przypadek polskiego przemysłu stoczniowego*, [w:] *Polska w grze międzynarodowej. Geopolityka i sprawy wewnętrzne*, red. J. Kłockowski, Kraków 2010.
- Zdunek K., *Europeizacja polskiej polityki zdrowotnej. Analiza dyskursu politycznego*, Lublin 2013.

Źródło internetowe

<http://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html?qid=1397985730048&action=update>

Europeanization of public policies

Keywords: Europeanization, public policies, European integration

Summary

The objective of the paper is to investigate the state of the art in the research on Europeanization of public policies. In the first step it operationalizes the concept of Europeanization for the purpose of analyzing its influence on the public policies. Next, it overviews the methods in which this problem is researched in other EU member states and then consequently it applies this conclusions into the research concept. The article is illustrated with both quantitative data on the scope of the European legislation penetration in today's Europe as well as qualitative exemplifications in the field of public health and environment in Poland.