

# Marta Lackowska-Madurowicz

---

## Europeizacja : ramy koncepcyjne dla badań samorządów?

---

Zarządzanie Publiczne nr 15 (1), 39-57

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marta Lackowska-Madurowicz

## Europeizacja – ramy koncepcyjne dla badań samorządów?

Wobec zauważonego w literaturze polskiej dotyczącej samorządu terytorialnego rzadko pojawiającego się nawiązania do koncepcji europeizacji, w artykule przedyskutowane zostały jej podstawy teoretyczne. Rozważania rozpoczynają przegląd definicji, który zwraca uwagę na brak jednoznaczności i mnogość stosowanych ujęć. Ich ewolucja przedstawiona jest na szerszym tle koncepcji dotyczących integracji europejskiej. Dużo miejsca poświęcono krytycznemu spojrzeniu na europeizację, wskazując najczęściej kwestionowane elementy oraz postulaty dotyczące jej dalszego rozwoju. Rozważania zmierzają do wypracowania nowego, dotąd rzadko podejmowanego obszaru aplikacyjnego dla badań nad europeizacją, mianowicie stosowania europeizacji do badań dotyczących polityki jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie szczebla lokalnego.

Słowa kluczowe: europeizacja, podejścia koncepcyjne, zastosowania empiryczne, krytyka koncepcji, samorząd terytorialny, Polska.

### 1. Wprowadzenie

Pojęcie europeizacji nie jest terminem nowym, jednak dopiero od połowy lat 90. sprecyzowanie konceptualizacyjne w warstwie teoretycznej, zawdzięczane głównie Ladrechowi (1994) oraz postępująca integracja europejska przyczyniły się do spopularyzowania terminu w dyskursie naukowym. Przez ostatnie dwie dekady europeizacja zrobiła zawrotną karierę w badaniach nad fenomenem integracji europejskiej, stając się – jak twierdzi Bache (2008, s. 9) – wiodącą koncepcją europeistyki. Dyskusja podjęta przez politologów w połowie lat 90., już na początku XXI w. zaowocowała okazałym zbiorem opracowań, które na różne sposoby odwołują się właśnie do tego pojęcia (Lodge 2006, s. 59; Quaglia i wsp. 2007; por. Hamedinger, Wolffhardt 2010). Różnorodność podejść, jaka wykształciła się w tej debacie, zachęca do sięgania po ten pojemny koncept. Jednak popularność i elastyczność koncepcji niekoniecznie postrzegana jest pozytywnie (Olsen 2002; za: Quaglia i wsp. 2007). Studium dyskutującym europeizację bądź tylko używającym tego terminu – jako modnej i pojemnej tematyce etykiety – zarzuca się sztucz-

ne rozdmuchiwanie i rozmywanie koncepcji. Porównując te zarzuty, formułowane m.in. w krytycznym tekście Lodge'a (2006) z analitycznymi uwagami pod adresem globalizacji (Soja 2000, s. 190) czy *governance* (Jessop 2002; Kooiman 2008) można dojść do wniosku, że terminy te są wręcz równie popularne. Problemy definicyjne w przypadku europeizacji (Quaglia i wsp. 2007, s. 406) potęguje fakt, iż pojęcie jest stosowane także przez socjologów, ekonomistów i antropologów – każda z tych dziedzin interpretuje je odmiennie, zwracając uwagę na inne aspekty zjawiska. Równoległe z tymi zarzutami pojawiły się również głosy postulujące intensyfikację badań empirycznych, która pozwoliłaby rozstrzygnąć teoretyczne niejasności, szczególnie dotyczące przyczynowości<sup>1</sup>. Z drugiej strony, w związku z analitycznym charakterem europeizacji, stoi przed nią wyzwanie wypracowania statusu teoretycznego (Bache, Bulmer, Gunay 2011).

Przedstawiając w niniejszym artykule wielowątkową dyskusję nad koncepcją europeizacji, pragnę wskazać możliwe pola jej zastosowania wobec polskiej rzeczywistości samorządowej,

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski.

<sup>1</sup> Czemu poświęcono osobną sesję na corocznej konferencji European Consortium for Political Research w 2011 r.

która od 2004 r. nieustannie konfrontuje się z unijną.

## 2. Definicje pojęcia

Jedną z pierwszych prób konceptualizacji pojęcia europeizacji była definicja Ladrecha (1994). W jego przekonaniu, to „postępujący proces przeformułowania kierunku i kształtu polityk, w wyniku którego polityczna i gospodarcza dynamika Wspólnoty staje się elementem logiki organizacyjnej narodowej polityki i polityk” (Ladrech 1994, s. 69). Definicja ta otworzyła drogę wielokierunkowym rozważaniom, zwłaszcza że (co wyjątkowe w połowie lat 90.) dopuszczała dwukierunkowy wpływ instytucji unijnych oraz państw członkowskich. Ladrech zwrócił uwagę, że presja adaptacyjna oraz idąca za nią reorientacja (wzajemne dostosowywanie) polityki mogą przebiegać zarówno z Brukseli do państw członkowskich, jak i w drugą stronę.

Obecnie ten nadal modny termin ma bardzo wiele znaczeń (por. dyskusja Lodge 2006; Bache 2008). Hamedinger i Wolffhardt (2010, s. 10 i nast.) przywołują za Featherstone'em (2003) cztery podstawowe punkty ciężkości rozważań.

1. Instytucjonalna adaptacja państw członkowskich zachodząca w procesie integracji z Unią Europejską (UE), w szczególności dotycząca zachowań i interesów aktorów w zmieniającym się krajowym systemie negocjacji.
2. Adaptacja polityk (*policies*) oraz dostosowywanie sposobu uprawiania polityki (*politics*) do wymogów UE.
3. Pytania dotyczące identyfikacji i przynależności, zakotwiczone w traktowaniu europeizacji jako procesu historycznego.
4. Rozumienie europeizacji jako procesu dyfuzji ponadnarodowych wzorców i norm kulturowych (np. praw człowieka).

Do wyliczenia autorów należy dodać jeszcze (5.) wpływ państw członkowskich na unijne regulacje oraz propagowane normy i wartości, czyli podejście uwzględniające wpływ odwrotny niż zakładany w punkcie pierwszym i drugim, oraz (6.) przekształcenia dotyczące podmiotów gospodarczych działających w przestrzeni UE i ich ewentualny wpływ na unijne polityki (wywierany choćby poprzez Europejski Komitet

Ekonomiczno-Społeczny), czyli orientację *stricte* gospodarczą badań.

Każda z tych linii rozumowania właściwa jest odmiennej dziedzinie wiedzy lub też innemu etapowi rozwoju badań nad europeizacją. Dwie pierwsze stanowią tematy najczęściej podejmowane przez nauki polityczne. Początkowo szczebel państwowy skupił całą uwagę debaty o europeizacji, natomiast analizy dotyczące poszczególnych dziedzin (bądź też aktorów subpaństwowych) pojawiły się nieco później. Rozwój myśli zaowocował koncentracją na aspekcie narzędzia analitycznego i przejściem do postrzegania europeizacji jako procesu wywołującego zmiany na poziomie narodowym. Uogólniając mnogość definicji (Quaglia i wsp. 2007, s. 407), można przyjąć, że najbardziej podstawowe politologiczne rozumienie europeizacji uwzględnia „wpływ procesów integracji europejskiej na kraje członkowskie” (Hamedinger, Wolffhardt 2010, s. 10) lub też ogół efektów członkostwa w UE widocznych w strukturach i procesach politycznych w krajach członkowskich (Bache 2008). Jednak to rozumienie nie jest jedynym. Odmienny punkt widzenia reprezentuje choćby tematyka wspomniana w punkcie piątym, a odnosząca się do kształtowania UE przez jej członków. Wskazuje ona na zmianę dyskursu, tym razem wywołaną podkreśleniem interaktywnej relacji dwustronnej między UE a państwami członkowskimi.

Trzecia i czwarta grupa tematyczna właściwe są podejściu antropologicznemu oraz socjologicznemu i, co istotne, nie implikują ograniczenia pojęcia do struktur unijnych. Właśnie ten zarzut, sformułowany ze względu na przeważające politologiczne rozumienie europeizacji jako procesów związanych z integracją w ramach Unii Europejskiej, leży u podstaw rozważań na temat adekwatności terminu. Proponowano zastąpienie (czy raczej uściślenie) nazwy koncepcji UE-izacją (ang. *EU-ization*). Ze względu na niezręczność sformułowanie się nie przyjęło, choć trudno podważyć istotność takiego rozróżnienia pojęciowego, a przynajmniej świadomości uproszczeń, które niosą za sobą powszechnie stosowane terminy. Można wprawdzie utrzymywać, że dyskrepancja między zasięgiem UE a Europy, szczególnie wyraźna przed 2004 r., zmalała po akcesji do UE nowych członków, pozostaje jed-

nak trudność z określeniem przestrzennych granic rozważań nad europeizacją. Podczas jednej z sesji poświęconych temu pojęciu na konferencji European Consortium for Political Research (ECPR) w 2011 r. padło pytanie, do jak szerokich horyzontów można stosować to podejście. Jest to zresztą problem dość nowy. Pierwotnie badania europeizacji nie odwoływały się właściwie do oddziaływania europejskich (nawet w rozumieniu unijnym) wzorców i norm na państwa pozaeuropejskie. Analogiczne skupienie na wewnętrznym funkcjonowaniu UE obserwujemy także w odniesieniu do koncepcji zarządzania wielopoziomowego (por. punkt 4.1), co stanowi jedną z rzadko zauważanych w literaturze słabości koncepcji (por. krytyka w: George 2004; oraz wyjście poza kontekst UE: Knodt 2005 – *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem*).

Wobec tych wątpliwości terminologicznych zdecydowanie korzystniej wypada antropologiczne rozumienie europeizacji, uwzględniające zmiany w kulturze, wzorcach postępowania, normach i wartościach pojawiające się pod wpływem kontaktu z kulturą dominującą w Europie, które prowadzą do konwergencji. Ta definicja zbliża europeizację do amerykańizacji czy orientalizacji.

### 3. Podejścia koncepcyjne do europeizacji

W literaturze można wyróżnić trzy podstawowe podejścia do europeizacji. Pierwsze – wyznacza odwołanie do nowego instytucjonalizmu, jako do teorii, z której podstawowych nurtów europeizacja obficie czerpała; drugie – podkreśla podział nawiązujący do kierunku zmian wywoływanych przez europeizację, trzecie zaś – akcentuje podmiot europeizacji przeciwstawiany strukturom i preferencjom unijnym.

Wpływ nowego instytucjonalizmu na rozważania dotyczące europeizacji (Bache 2008; Lowndes 2009; Bache i wsp. 2011) wynika z faktu, że europeizacja, sama sobie odmawiająca statusu teorii, musiała zapożyczać teoretyczne podstawy z innych dziedzin. Szczególnie często stosowano trzy klastyczne gałęzie nowego instytucjonalizmu (ujęcie racjonalistyczne, socjologiczne i historyczne). I tak, nurt racjonalistycznego instytucjonalizmu (RI) skupiał się na forsowanych przez UE zasadach oraz na wywo-

ływanych przez nie przekształcaniach w krajach członkowskich. W nurcie socjologicznego instytucjonalizmu (SI) pojawiły się rozważania o transmisji norm, wartości i nowych wzorców kultury organizacyjnej poprzez struktury UE na kraje członkowskie, a także dyskurs narodowy i jego przekształcenia. W centrum uwagi ujęcia historycznego (HI) znalazło się pytanie o przetrwanie narodowych wzorców instytucjonalnych w obliczu unijnej unifikacji.

Drugim kluczem porządkującym badania nad europeizacją stało się wyznaczanie dominującego kierunku wpływu w relacjach UE – struktury niższych szczebli. Mówimy zatem o europeizacji odgórnej, oddolnej lub złożonej. Oczywiście w ramach każdego z tych trzech podejść można odwoływać się do innych podwalin teoretycznych i przyjmować perspektywę racjonalistyczną, socjologiczną lub historyczną.

Kolejną istotną kwestią jest podmiot europeizacji. Po jednej stronie badanej zależności zawsze znajdują się różne struktury unijne, z drugiej możemy postawić zarówno struktury państwowe (partie polityczne, organy administracyjne, polityki krajowe) czy podmioty gospodarcze, jak i samorządy różnych szczebli oraz lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Pierwotnie politologiczne rozumienie europeizacji odwoływało się właściwie wyłącznie do struktur państwowych szczebla centralnego, dopiero z czasem obejmować zaczęło także jednostki samorządowe. Skupiając się w tekście na tym właśnie aspekcie europeizacji, prześledzimy przesunięcie zainteresowania z państw członkowskich na samorządy, wskazując zasadność objęcia badaniami także szczebla lokalnego. Natomiast jako podstawowy klucz strukturyzujący przyjmujemy wydzielenie oparte na kierunku oddziaływania, które pozwala na chronologiczne przedstawienie rozwoju dyskursu.

#### 3.1. Europeizacja jako proces odgórny (*top-down*)

Pierwsze rozważania dotyczące europeizacji skupiały uwagę na wpływie UE na kraje członkowskie, traktując to zjawisko jako proces odgórny. W centrum zainteresowań znalazły się skutki, jakie dla instytucji, polityk i procesów politycznych szczebla krajowego (lub sub-

narodowego) mają instytucje, polityki i procedury unijne (a więc podejście RI). Wynikało to z założenia, że istnieje model unijny, do którego państwa członkowskie winny się dostosować. Przejmowanie elementów wzorca przez kraje członkowskie nazwano procesem *downloading*, kreśląc paralelę z pobieraniem treści w informatyce. Jak dowodzi Lodge (2006), konwergencja, będąca skutkiem takiego procesu, mogła zachodzić na dwa sposoby. (1) Mogła stanowić efekt prawnych wymogów UE lub zasad paneuropejskich, które wymuszały na państwach członkowskich legislacyjne dostosowanie, ale mogła też (2) świadczyć o zmianach, jakie integracja z UE powodowała w krajowych standardach działania, procedurach i rozwiązaniach instytucjonalnych. Pierwszą perspektywę zdominowało założenie nadrzędności prawa unijnego nad krajowym, natomiast druga prowadziła do rozważań na temat zmian instytucjonalnych indukowanych w krajach członkowskich jako pośredniego efektu integracji europejskiej. Oba podejścia, mieszczące się w wąskiej definicji odgórnej europeizacji, ograniczają rozważania krajowych zmian wywołanych prawnymi regulacjami na szczeblu unijnym. Przyjmując natomiast szerszą perspektywę (właściwą podejściu SI), uwzględniamy również zmiany indukowane przez bardziej miękkie polityki oraz propagowane przez wzorce UE (por. Lodge 2006, s. 63). Początkowo badania w ramach podejścia *top-down* zdominowały analizy zmian w krajowych strukturach szczebla centralnego, dopiero później rozważania rozszerzono na jednostki samorządowe, szczególnie szczebla regionalnego. Dużą rolę odegrała tu emancypacja regionów w Europie. Zdobywanie coraz większych możliwości wpływu na politykę UE przez struktury subpaństwowe (szczególnie regiony i miasta) zwróciło uwagę badaczy europeizacji na zmiany adaptacyjne, jakie zachodzą w tych strukturach pod wpływem członkostwa w UE. Poziom lokalny natomiast pozostał w dużej mierze poza głównym nurtem rozważań empirycznych.

W procesie adaptacji do regulacji unijnych szczególnie ważny jest tzw. stopień dopasowania (*goodness of fit*) sytuacji wyjściowej danego kraju do rozpatrywanych w danej sytuacji standardów UE (Börzel, Risse 2003). Chodzi przede wszystkim o instytucjonalne dopasowanie, któ-

rego przykładem jest konieczność powołania nowych instytucji (np. zarządzających funduszami unijnymi) lub wyznaczenia w nowo przyjętych krajach członkowskich jednostek NUTS (por. punkt 6). Ale determinizm instytucjonalny znajduje przeciwwagę w drugim istotnym czynniku wpływającym na kształt europeizacji, a mianowicie w szeroko rozumianej kulturze politycznej i instytucjonalnej. Börzel (2001) wykazała, że kraje o bardziej koncyliacyjnym stylu polityki regionalnej (Niemcy, Austria) łatwiej odnajdywały się w unijnych strukturach, a ich regiony szybciej wypracowywały nowe sposoby dojścia do procesu decyzyjnego na szczeblu unijnym (również dzięki współpracy z państwowym szczeblem centralnym), niż to miało miejsce w krajach o polityce konkurencji między szczeblem regionalnym a centralnym oraz pomiędzy regionami (Hiszpania, Włochy, Belgia).

Ten nurt badań wskazywał nie tylko na możliwe połączenie instytucjonalizmu racjonalistycznego i socjologicznego, lecz również na rozszerzenie rozumienia odgórnej europeizacji. W centrum zainteresowania znajdowało się już nie tylko dostosowanie się do regulacji UE, lecz także różnice w procesie dostosowywania pomiędzy krajami oraz szersze rozumienie centralnych polityk jako ogólnej presji rynku (por. Lodge 2006, s. 64). U podstaw tego przesunięcia uwagi legło spostrzeżenie, że adaptacja zasad UE przez kraje członkowskie nabiera w każdym z nich odmiennych, uwarunkowanych narodowym kontekstem barw (Green Cowles, Caporaso, Risse 2001). Już Ladrech (1994), w pierwszym badaniu odwołującym się do europeizacji, zaznaczał, że wobec różnic między państwami członkowskimi obawy o europejską unifikację są bezpodstawne (por. Bache 2008, s. 10). Do podobnych wniosków doszli Bulmer i Burch (1998; za: Bache 2008); badając Wielką Brytanię stwierdzili, że zmiany wywołane członkostwem w UE są wprawdzie znaczne, jednak nie odbiegają zasadniczo od brytyjskich tradycji proceduralno-zarządzających. Z czasem okazało się, że nawet w obrębie jednego kontekstu narodowego obserwujemy zróżnicowane reakcje na wpływ UE, wynikające z odmiennych uwarunkowań regionalnych i lokalnych (por. punkt 5).

Zmiany w strukturach krajowych wywołane unijną polityką mogą mieć różne nasilenie (tab. 1).

Tab. 1. Rodzaje zmian w krajach członkowskich wywołane polityką UE

Rodzaj	Charakterystyka procesu	Stopień zmiany krajowej
Transformacja	Państwo zmienia istniejące polityki, praktyki i preferencje na nowe	wysoki
Akomodacja	Państwo adaptuje istniejące struktury bez zasadniczych zmian	średni
Absorpcja	Państwo wdraża polityki, praktyki i preferencje UE bez większych zmian w krajowym strukturach	niski

Źródło: Börzel, Risse 2003, s. 69–70.

Tab. 2. Możliwe reakcje na presję adaptacyjną ze strony UE

Rodzaj	Charakterystyka procesu
Kontestacja ( <i>retrenchment</i> )	Czynny sprzeciw wobec narzucanych wymogów
Inercja	Brak zmiany (będący skutkiem np. biernego oporu przeciw narzucanym wymaganiom)
Absorpcja	Powierzchnowa zmiana dostosowawcza odpowiadająca akomodacji i absorpcji w typologii Börzel i Rissego (2003)
Transformacja	Głęboka zmiana dostosowawcza, analogiczna do transformacji w typologii Börzel i Rissego (2003)

Źródło: opracowanie na podstawie Radaelli 2003.

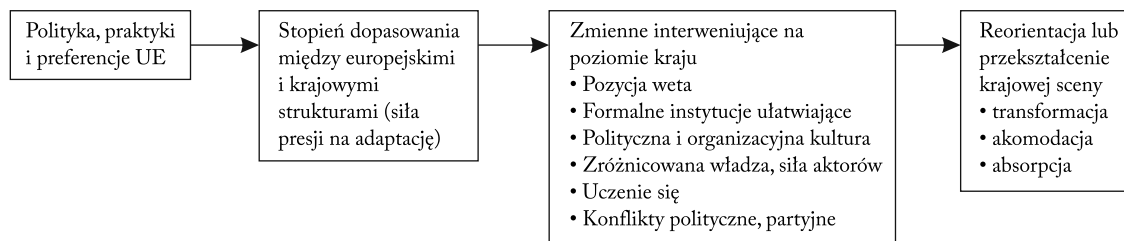
Rozważając efekty presji adaptacyjnej, autorzy biorą pod uwagę zarówno siłę wymogów unijnych (np. ich prawny status), jak i stopień dopasowania do sytuacji w kraju.

Upraszczając trzy stopnie dostosowania do unijnych norm i uzusów, Radaelli (2003) proponuje klasyfikację obejmującą także sytuacje braku zmiany, które znajdują się w centrum uwagi Saurugger (2011). Rozważa ona przyczynowość w dość specyficznym kontekście. Zwykle w badaniach nad europeizacją przyczynowość kojarzona jest z czynnikami, które wywołują zmiany. Badaczka zwraca natomiast uwagę na determinanty oporu (*non compliance*) wobec forsowanych przez UE sposobów zarządzania publicznego czy też odrzucenia norm unijnych, a zatem skłania się ku podejściu socjologicznemu. Wyjaśnienie sytuacji braku zmiany (zarówno wobec norm prawnych, jak i tych miękkich, zwyczajowych) wydaje się jeszcze trudniejsze do zoperacjonalizowania niż uchwycenie przyczynowości zmiany (Saurugger 2011, por. punkt 5).

To, czy będziemy mieli do czynienia z transformacją, akomodacją czy absorpcją, Bache (2008), posiłkując się schematem Risse i wsp. (2001), przedstawia jako wypadkową kilku czynników związanych z krajowym kontekstem

(ryc. 1). Model zakłada postępowanie trójstopniowe. Pierwszym etapem jest identyfikacja unijnych determinant (prawnych, zwyczajowych), które mogą stymulować zmianę w kontekście narodowym. Przechodząc do ogólnej oceny uwarunkowań tej zmiany, autorzy twierdzą (powołując się na koncepcję *goodness of fit*), że nacisk na dostosowanie państwa członkowskiego do unijnych wymogów jest tym silniejszy, im większy jest rozdźwięk (*misfit*) między krajowymi a unijnymi zasadami czy procedurami. W trzecim etapie analizy Risse i wsp. (2001) uwzględniają szczegółowe determinanty na poziomie krajowym. Właśnie w tym miejscu modelu znajdujemy możliwość odniesienia koncepcji europeizacji do szczebli samorządowych, na co wskazało już przywołane opracowanie Börzel (2001). Zależnie od analizowanej polityki środek ciężkości rozważań może przesunąć się na regiony bądź miasta i gminy, a wraz z nim zmienne interweniujące na poziomie krajowym będą wymagały uszczegółowienia uwarunkowań na poziomie lokalnym lub regionalnym.

Podstawy koncepcyjne rozszerzenia zainteresowań europeizacji z państw członkowskich na samorządy znajdują uzasadnienie we wprowadzeniu do dyskursu badań nad integracją eu-



Ryc. 1. Europeizacja jako proces odgórny

Źródło: Risse, Green Cowles, Caporaso 2001, w adaptacji Bache'a 2008, s. 17.

ropejską pojęcia *multi-level governance* oraz związane z nim rozwoju polityki regionalnej Wspólnoty Europejskiej (rozbudowanej pod koniec lat 80. za prezydentury J. Delors'a poprzez reformę funduszy strukturalnych). Zasady partnerstwa i subsydiarności wzmocniły pozycję regionów i struktur lokalnych w unijnej konstelacji sił, zapewniając tym podmiotom możliwość uczestnictwa w intensyfikowanej wciąż polityce spójności (por. Bache, Flinders 2004, s. 3). Konsekwencją było rozważanie UE w kategoriach systemu negocjacji pomiędzy autonomicznymi, acz powiązаныmi ze sobą aktorami różnych szczebli. Również studia nad europeizacją zaadaptowały to podmiotowe rozszerzenie zarządzania unijnego. Szczególnie w podejściu odgórnym, ale także w pozostałych, pojawił się – obok poziomu państw członkowskich – poziom jednostek samorządowych, w których upatrywać zaczęto zmian spowodowanych członkostwem w UE. Pierwszym etapem odrodzenia jednostek subnarodowych (Brenner 2004, s. 6) było zwrócenie uwagi na regiony jako rosnące w siłę twory polityczne na arenie europejskiej. Następnie zainteresowanie rozszerzono na inne jednostki, w szczególności na miasta.

Odgórnie oddziaływanie polityk unijnych na sposób miejskiego zarządzania analizowali Hamedinger i wsp. (2008). Autorzy, nawiązując do koncepcji wytwarzania w UE nowych form zarządzania, porównali zmiany zachodzące pod wpływem implementacji programu URBAN w Dortmundzie (Niemcy) i Grazu (Austria). Okazało się, że dostosowanie do wymogów unijnych (RI) w niemieckim mieście było znacznie bardziej powierzchowne i zadaniowe (a więc zmiany odpowiadały akomodacji) niż w Grazu,

gdzie zaobserwowano głębokie zmiany w stylu zarządzania (SI) świadczące o internalizacji unijnych zasad partycypacji i zarządzania poprzez horyzontalne sieci aktorów (odpowiadające transformacji). Interpretując zaobserwowane różnice, autorzy odwołują się do koncepcji ścieżki rozwoju (*path-dependency*) (Hamedinger i wsp. 2008, s. 2683), wskazując odmienne uwarunkowania administracyjne oraz kulturę polityczną w obu krajach (HI). Co więcej, zauważono, że dla stopnia europeizacji w badanej polityce ważny jest zastany styl zarządzania – większe niedopasowanie zauważone w Grazu mogło odpowiadać za silniejszą presję adaptacyjną. W Dortmundzie przy realizacji programu unijnego posilkowano się już wykształconymi, a akceptowalnymi z punktu widzenia unijnych preferencji, sposobami współpracy między sektorami. Przenosząc wnioski na warstwę teoretyczną, Hamedinger i wsp. (2008) podkreślają, że proste odgórne bądź oddolne rozumienie europeizacji jest zbyt dużą symplifikacją złożonego procesu wzajemnego dopasowywania systemów europejskiego i krajowego. Ponadto, ich opracowanie akcentuje siłę wyjaśniającą, płynącą z połączenia wszystkich trzech nurtów nowego instytucjonalizmu, a także wskazuje na istotność poszukiwań determinant obserwowanych typów europeizacji.

### 3.2. Europeizacja jako proces oddolny (*bottom-up*)

Wątpliwości związane z odgórnym podejściem do europeizacji towarzyszyły rozważaniom akademickim od początku wzrostu popularności terminu. Już Ladrech (1994) opowiadał się nie tylko za odgórnym, lecz i oddolnym ro-

zumieniem zjawiska. Podkreślał potrzebę badań nad zróżnicowanym wkładem państw członkowskich w budowanie instytucji europejskich. W tym duchu również późniejsi badacze analizowali przyczyny, dla których niektóre państwa zdecydowanie silniej niż inne wpływają na instytucje i polityki unijne. Wśród zmiennych wyjaśniających wymienia się nie tylko wielkość państwa i jego polityczną siłę, lecz również percepcję problemów i łatwość w rozpowszechnianiu konkretnego sposobu rozwiązania problemu wśród zróżnicowanej grupy państw członkowskich (Lodge 2006, s. 65)<sup>2</sup>. Rozważania te można połączyć z definiowaniem problemów w UE, które – jak wskazuje Schumann (1993) – stanowi bardzo trudną do wypracowania podstawę dalszego kształtowania polityki unijnej. Koncepcja *framing* zwraca uwagę na kluczową rolę definiowania pewnych kwestii jako problemowych dla danej grupy. *Primo*, samo uznanie danego tematu za ważny problem, którym społeczność musi się zająć, kształtuje społeczne i polityczne postrzeganie danego zagadnienia. *Secundo*, przyjęta na tym etapie konceptualizacja zjawiska determinuje dalsze wobec niego postępowanie. W tym świetle szczególnego znaczenia nabierają te instytucje i osoby, które mają dostęp do procesu formułowania zagadnień rozważanych w kolejnych etapach cyklu politycznego. W kontekście UE uznanie za problem oraz jego specyfikacja są tym bardziej istotne, że proces dotyczy grupy państw o bardzo różnych własnych problemach i priorytetach, a nawet różnej mentalności i sposobie postrzegania tychże problemów. Stąd przekonanie całej grupy do uznania danego zjawiska za problem, w którego rozwiązanie należy zaangażować pewne środki, staje się zadaniem wyjątkowo trudnym (por. Daviter 2007)<sup>3</sup>.

Analogicznie do podejścia odgórnego, w oddolnym również nawiązywano do języka informatyki, tym razem podobieństwa upatrując w procesie *uploading*, przez co akcentowano

<sup>2</sup> Interesujące przykłady przejęcia przez UE narodowych metod i praktyk wskazuje Lodge 2006, s. 65.

<sup>3</sup> Proces *framing* w UE podkreśla wagę Komisji Europejskiej jako jedynego ciała o inicjatywie legislacyjnej. Komitety działające w ramach Komisji decydują zatem o zestawie problemów, nad którymi później debatuje Rada UE i Parlament Europejski i które w konsekwencji staną się przedmiotem unijnej polityki.

przekazywanie do UE preferencji państw członkowskich.

W nurcie oddolnej europeizacji pojawiają się dwa podejścia. Pierwsze skupia się na organizacji działalności narodowej skierowanej na zbudowanie pozycji politycznej kraju umożliwiającej *uploading*. Drugie nawiązuje do koncepcji *framing* i podejmuje próby zrozumienia, kto, na jakim etapie i w jaki sposób ustala agendę polityczną UE. Chodzi głównie o procesy zachodzące w Komisji Europejskiej, szczególnie o odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu Komisja wykorzystuje narodowe preferencje do realizacji własnych celów oraz jak kraje członkowskie wnoszą swoje preferowane polityki na forum Komisji.

Obie perspektywy, zwykle nawiązujące do poziomu państw członkowskich, można przenieść na poziom samorządowy. Badania podejmowane w tym kontekście najczęściej dotyczą regionów (np. Börzel 2001) i miast (np. Heinelt, Niederhafner 2008) próbujących zaznaczyć swój udział w politykach unijnych.

Jednym z przejawów umocnienia tego szczebla było powołanie na mocy Traktatu z Maastricht Komitetu Regionów, a także umożliwienie ministrom ds. regionalnych reprezentowania kraju w Radzie UE i jej grupach roboczych (dla niektórych krajów o silnych regionalizmach ustalono przedstawiciela regionów przy narodowej reprezentacji w Komitecie Stałych Przedstawicieli – COREPER, por. Bourne 2007; Börzel 2001). Jak konkluduje Börzel (2001), europeizacja i regionalizacja, uznawane na dwa najważniejsze nurty w badaniach politologicznych nad organizacją terytorialną w powojennej Europie Zachodniej, dość późno (bo dopiero od lat 80.) zaczęły być analizowane łącznie. Wiązało się to z przekonaniem, że to właśnie regiony stanowią szczebel, na który najsilniej wpływa polityka spójności UE. Hasło „Europy Regionów” (lansowane m.in. przez landy niemieckie pragnące odzyskać wpływ w politycznym systemie UE [Börzel 2001]), dość szybko przestało budzić niekwestionowany entuzjazm. Już na początku XXI w. kontestacja tezy o sile regionów mającej stanowić opozycję wobec siły państwowej, stała się powszechna (Halkier, Sagan 2005). Jednak powiązanie obu procesów – regionalizacji i europeizacji – pozostało niekwestionowane (Börzel 2001, s. 137). W nurcie



badania nad europeizacją na stałe zagościły rozważania dotyczące obustronnego wpływu instytucji europejskich i jednostek samorządowych. Co więcej, rozważania rozszerzono na miasta, które od lat 80. również angażowały się coraz bardziej w integrację europejską (Hamedinger i wsp. 2008, s. 2669; por. Le Gales 2002; Atkinson, Rossignolo 2008; Heinelt, Niederhafner 2008; Hamedinger, Wolffhardt 2010). UE wykształciła wiele instrumentów nie tylko wspierających rozwój miast, lecz także dających im możliwość udziału w polityce unijnej.

Heinelt i Niederhafner (2008) jako punkt wyjścia swojego badania obrali oddolną europeizację, analizując możliwości wpływu miast na polityki unijne. W centrum zainteresowania znalazła się organizacja Eurocities, uznawana za jedno z ważniejszych forów lobbingu miast wobec Brukseli. Drugą badaną instytucją wpływu była Rada Europejskich Gmin i Regionów (CEMR). Wprawdzie autorzy zidentyfikowali szereg różnic między obiema instytucjami, jednak w obu przypadkach wnioski o sile wpływu miast na regulacje unijne wskazują na bardzo ograniczone możliwości i rzeczywiste ich oddziaływanie, co nawiązuje do omówionej krytyki europeizacji w warstwie praktycznej.

Bardzo rzadkie przykłady oddolnej europeizacji w politykach samorządów gminnych czy nawet miejskich (studia zwykle odnoszą się do działań podejmowanych przez miasta nie indywidualnie, a na różnego typu forach i w organizacjach miejskich) wynikają zapewne ze znikomego wpływu tych podmiotów na szczebel unijny. Wpływ jest zresztą uznawany za niewielki już na poziomie regionów, co zniechęca poniekąd do badań na jeszcze niższym szczeblu samorządowym. Wydaje się, że o ile w warstwie teoretycznej utworzenie miejsca na relację zwrotną oddziaływań jest zasadne i poszerza koncepcję, o tyle rzeczywistość rzadko skłania do korzystania z tej możliwości, szczególnie w odniesieniu do samorządów niższych szczebli.

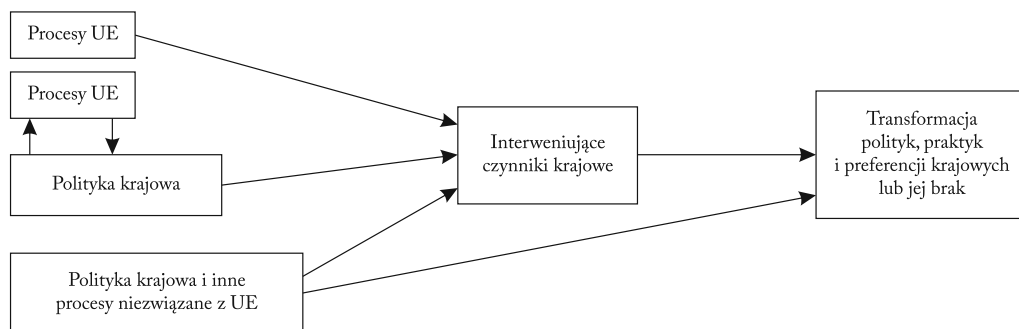
### 3.3. Europeizacja jako proces wielostronny (złożony)

Jak wskazują dotychczasowe rozważania, procesy opisywane w świetle dwóch podejść teoretycznych w praktyce zachodzą równolegle. Z jed-

nej strony unijne regulacje są transponowane i wdrażane przez kraje członkowskie, a z drugiej – narodowi politycy i urzędnicy biorą udział w kształtowaniu unijnych standardów (m.in. poprzez współpracę z wyposażonym w coraz to szersze kompetencje Parlamentem Europejskim). Z mariażu obu podejść powstała koncepcja europeizacji jako złożonego procesu wielostronnego (Bache 2008, s. 11). Schemat opracowany dla potrzeb badań empirycznych (ryc. 2) uwzględnia wpływ UE na kraje członkowskie oraz relację odwrotną, a także czynniki narodowe, niezależne od Unii, które również wywołują zmiany w narodowym kontekście. W ten sposób Bache pragnie wyeliminować częste zaniedbanie w studiach nad europeizacją polegające na nieuwzględnianiu krajowych procesów niezależnych od UE, a wpływających na kształt narodowych polityk, procedur i preferencji.

Kolejnym powodem zwrotu ku dwustronnej relacji była krytyka teoretycznego założenia dotyczącego występowania daleko idącego dopasowania struktur i preferencji krajowych do wymogów i standardów unijnych (Lodge 2006). W wielu krajach i dziedzinach mamy do czynienia raczej z tylko częściowym zmodyfikowaniem narodowych wzorców i struktur. Na rzadkie występowanie pełnej transformacji wskazują wyniki badań empirycznych dyskutowane przez Lodge'a (2006, s. 62). Według niego państwa członkowskie wybierają raczej strategię „ochronne”, realizowane poprzez próby spełniania wymogów unijnych przy jak najmniejszych zmianach lub (wobec silniejszej presji instytucjonalno-prawnej) poprzez częściowe przekształcenie (*re-engineering*) krajowego systemu tak, aby spełniał założenia unijne przy zachowaniu narodowych tradycji i podejść. Obserwacje te podają w wątpliwość istotność (czy nawet – adekwatność) procesu określanego za pomocą metafory *downloading* – czyli przejmowania przez państwa członkowskie unijnych przepisów. Mamy raczej do czynienia zarówno z procesem odgórnym, jak i oddolnym, indukowanym przez inercję narodowych systemów.

Presja adaptacyjna wyraźnie zależy od rodzaju konkretnego unijnego wymogu oraz od procedur zarządzania obowiązujących w danej polityce (Bache 2008). Jeśli zarządzanie odbywa się na drodze negocjacji, *uploading* jest łatwiej-



Ryc. 2. Europeizacja jako proces złożony

Źródło: Bache 2008, s. 19.

szy i prawdopodobnie dominuje; jeśli procedura wskazuje na hierarchię, będziemy mieć raczej do czynienia z *downloading*. Rozróżnić natomiast trzeba to, że w pierwszym przypadku adaptacja wynika z procesu uczenia się (*ergo SI*), gdyż negocjacje pojawiają się szczególnie w obszarach o zachowanej autonomii narodowej i ograniczonych kompetencjach unijnych, natomiast w drugim presja na zmianę jest bardzo duża (wynikająca z siły unijnej regulacji w danej dziedzinie, a zatem nawiązująca do RI).

Jednym z narzędzi politycznych UE, stanowiących przejaw łączenia podejścia odgórniego z oddolnym, jest otwarta metoda koordynacji – OMK (*Open Method of Coordination*, Benz 2008, s. 47–52; Lodge 2006, s. 68). Stanowi ona również wyraz kolejnego zwrotu w badaniach nad europeizacją, mianowicie skupienia na horyzontalnych formach zarządzania oraz europeizacji poprzez transfer norm, wartości i praktyk między krajami (por. Quaglia i wsp. 2007<sup>4</sup>; Bache i wsp. 2011). Rozumienie to w rozszerzonym znaczeniu najbliższe jest podejściu socjolo-

gicznemu czy nawet antropologicznemu. W tym nurcie mieszczą się badania dotyczące konwergencji lub dywergencji między państwami członkowskimi UE. Chodzi o wzorce bądź sposoby zarządzania, które rozprzestrzeniając się między krajami, mogą prowadzić do pewniej unifikacji lub też wzmacniać różnice. Wyróżnikiem w stosunku do podejścia *top-down* czy *bottom-up* jest rozważanie takich trendów, które przenikają z państwa na państwo bez pośrednictwa szczebla unijnego (por. model Bache'a 2008, ryc. 2).

Otwarta metoda koordynacji, początkowo stosowana w polityce zatrudnienia i stabilności wzrostu, została znacznie rozpowszechniona w wyniku Strategii Lizbońskiej. Uznawana za nowy sposób zarządzania (Benz 2008), objęła między innymi technologie informatyczne, badania i rozwój, politykę społeczną i systemy emerytalne, sięgając głęboko w kompetencje zarezerwowane w dużej mierze dla państw członkowskich (Benz 2008, s. 47). Jej charakter nawiązujący do socjologicznego instytucjonalizmu, a łączący podejście odgórne z oddolnym wynika m.in. z faktu, że w tych dziedzinach, z uwagi na ograniczone kompetencje UE, niemożliwe było stosowanie twardych regulacji unijnych. Pożądane zachowania państw członkowskich trzeba zatem spowodować za pomocą miękkich narzędzi. Otwarta metoda koordynacji zakłada, że kraje dobrowolnie wzorują się na nagłaśnianych najlepszych przykładach i dzięki temu możliwa jest zmiana ich preferencji, zachowań i wreszcie polityk. Benz (2008, s. 48), przywołując rozważania Trubek i Trubek (2005; za: Benz 2008), wskazuje, że odgórnym elementem OMK jest nagłaśnianie wzorów (najlepszych praktyk)

<sup>4</sup> Quaglia i wsp. (2007) wyróżnili jeszcze piąte podejście, które określili jako synonimiczne z budowaniem instytucji (ang. *institution-building*) i tworzeniem polityki na szczeblu unijnym. Kategoria ta wydaje się jednak nierozłączna wobec podstawowych podejść wyróżnianych w oparciu o dominujący kierunek relacji. Zarówno w ujęciu *top-down*, jak i (choć w mniejszym stopniu) *bottom-up* można skoncentrować uwagę na budowaniu instytucji (jako jednym z wymiarów relacji odgórnej lub oddolnej). Wyodrębniając to podejście autorzy chcieli wypuklić badania europeizacji rozumianej jako *stricte* instytucjonalna integracja europejska, choć podkreślają że rozumienie to jest mylące i budzące wątpliwości (tamże, s. 408).

Tab. 3. Charakterystyka dwóch podejść do europeizacji

Pierwszy etap badań nad europeizacją	Drugi etap badań nad europeizacją
Podejście <i>top-down</i> starające się zdefiniować narodowe reakcje na odgórne presje	Nacisk na perspektywę <i>bottom-up</i> , uwzględnienie pionowego i poziomego wymiaru
Założenie niedopasowania ( <i>mismatch</i> ) prawnego, instytucjonalnego i proceduralnego między europejskim a narodowym kontekstem	Większy nacisk na interesy, przekonania, wartości i idee (polityczna dynamika dopasowania)
Nacisk na reaktywną i wymuszoną (nieдобrowolną) naturę adaptacji	Większy nacisk na dobrowolną adaptację poprzez transfer polityk i procesy uczenia się
Skupienie na dziedzinach polityk ( <i>policies</i> ) i kształtowaniu polityki jako procesu ( <i>politics</i> )	Większy nacisk na polityki, tożsamość, zachowania wyborcze, partie i systemy partyjne
Oczekiwanie wzrastającej konwergencji między państwami	Nacisk na efekty dywergencji w Europie
Definiowanie europeizacji w kategoriach rzeczywistych procesów – nacisk na efekty końcowe	Nacisk na wpływ europeizacji na dynamikę krajowych procesów politycznych i instytucjonalnych

Źródło: Bache 2003, s. 6; za: Hamedinger, Wolffhardt 2010, s. 12

oraz przykładów porażki (zawstydzenie) przez Komisję, a także przyjmowanie wzorów w efekcie dyskusji w sieci. Oddolny charakter OMK realizuje się natomiast poprzez ograniczenie roli Komisji Europejskiej w zakresie ustalania standardów, przesuwając tę funkcję na kraje członkowskie. Koordynacja powinna wynikać z debaty horyzontalnej jednostek samorządowych oraz podmiotów niepublicznych, dzięki której zachodzą procesy uczenia się i próby zastosowania najlepszych rozwiązań. Podstawą OKM jest zatem poleganie na oddolnym mechanizmie tworzenia bazy porównywalnych wzorców, ich oceniania oraz skłonności do mimetyzmu (Lodge 2006, s. 69).

Jak wskazuje Lodge (2006, s. 67–68), w wielu interakcjach UE i państw członkowskich możliwe jest występowanie obu kierunków oddziaływania. Co więcej, obserwowana w praktyce konstelacja sił i wpływów często wymyka się w swojej złożoności prostej oddolnej bądź odgórnej logice. Ponownie, jak w przypadku poprzednich podejść, europeizację zwrotną można odnieść do badań polityk samorządowych, spodziewając się przy tym, że im niższy szczebel samorządowy, tym bardziej odgórne procesy europeizacji będą przeważać nad oddolnym.

Jak widać z przytoczonego zestawienia (tab. 3) rozważania w duchu europeizacji odnoszą się głównie do poziomu krajowego, rzadko uwzględniają strategię samorządów wobec unijnej presji. Jedynymi samorządami, jakie znalazły stałe miej-

sce w badaniach europeizacji, są regiony i miasta, a więc jednostki wyższych szczebli, wobec których można zakładać silniejsze interakcje z płaszczyzną unijną (założenie znajdujące uzasadnienie w dyskutowanej szeroko emancypacji tych jednostek na scenie międzynarodowej). Jednak nawet w tym wypadku zdecydowanie przeważają analizy odgórne; próby ujęcia dwukierunkowego są o wiele rzadsze. Prawdopodobnie właśnie z przełożenia ograniczonego zakresu procesów europeizacji już na szczeblu regionalnym i miejskim wynika przeświadczenie o ich nikomej intensywności na szczeblu lokalnym, które zniechęca do badań. Wydaje się jednak, że rola samorządów lokalnych w unijnym systemie wielopoziomowego zarządzania jest wyjątkowo interesująca, gdyż stanowi zagadnienie specyficzne jakościowo. Poczesne miejsce w takich rozważaniach zajmują zwykle procesy uczenia się, omówione w kolejnym punkcie.

#### 4. Europeizacja w szerszym kontekście teoretycznym

##### 4.1. Europeizacja a inne koncepcje dotyczące integracji europejskiej

Koncepcja europeizacji wpisuje się w znacznie dłuższą tradycję badań nad fenomenem integracji europejskiej. Pierwszym nurtem rozważań w tym kontekście były analizy przesłanek zacieśniającej się integracji na gruncie dycho-

tomii współpracy międzynarodowej i ponadnarodowego reżimu politycznego (Scharpf 1996, s. 15). Jedną z pierwszych linii rozumowania stanowiło rozróżnienie między integracją pozytywną a negatywną rozpowszechnione przez Scharpfa (1996, 1999). **Negatywna integracja** zachodzi wówczas, gdy wdrażane regulacje przyczyniają się do znoszenia ciał oraz innych jakościowych i ilościowych ograniczeń wolnego handlu, a także utrudnień w wolnej konkurencji między państwami. **Pozytywna integracja** natomiast uwzględnia tworzenie narzędzi rynekotwórczych, obliczonych na ustalenie wspólnych polityk unijnych, czyli sprowadza się do rozciągania ekonomiczno-politycznej i regulacyjnej kompetencji na większy obszar gospodarczy.

Dychotomia zaczerpnięta z polityki gospodarczej nawiązuje do wspomnianego rozdźwięku między międzyrządową współpracą w ramach UE w kształtowaniu polityki (*policy-making*) a prawem unijnym o cechach ponadnarodowym (por. Heywood 2009, s. 184). Badaniom politologicznym zarzucano koncentrację na międzynarodowych relacjach między członkami UE, z pomijaniem kwestii prymatu prawa unijnego nad narodowym (Weiler 1994; za: Scharpf 1996). Łącząc dwa rodzaje integracji z zagadnieniem współpracy ponad- i międzynarodowej Scharpf (1996) podkreślił, że to głównie negatywna integracja została usankcjonowana prawem wspólnotowym. Cel stworzenia wspólnego rynku europejskiego, sformułowany już w Traktatach Rzymskich w 1957 r., jasno określił znoszenie barier prawnych (czyli właśnie negatywną integrację) jako kluczowe działanie w ramach budowy wspólnej Europy. Narzędzia właściwe dla pozytywnej integracji spoczywają natomiast w rękach Rady UE i wymagają każdorazowej zgody państw członkowskich. Bezpośrednia zależność od osiągnięcia przez nie porozumienia wystawia pozytywną integrację na wszystkie trudności związane z wypracowywaniem wspólnego stanowiska w wielopoziomym systemie zarządzania (por. Benz 2004; Lackowska 2009). Jak dowodzi Scharpf (1996, s. 15), ta fundamentalna różnica prawna stanowi wyjaśnienie asymetrii między pozytywną a negatywną integracją w procesie tworzenia polityki na szczeblu europejskim.

Początkowe studia nad fenomenem integracji europejskiej rozróżniały dwa jej wyjaśnienia: międzyrządowe (*intergouovernmentalism*) i (neo)funkcjonalne. **Współpraca międzyrządowa**<sup>5</sup> podkreślała pierwiastek konfederacyjny integracji (por. Zielińska-Głębocka 1999), uznając, że rządy państwowe (jako „bramkarze” – *gatekeepers*) są w stanie w pełni ją kontrolować i zapobiegać jej niechcianym konsekwencjom (Bache, Flinders 2004, s. 2). **Funkcjonalizm** natomiast kojarzony jest ze stopniowym zmierzaniem ku integracji regionalnej, w ramach konkretnych obszarów podejmowania decyzji, w tempie nadawanym przez państwa członkowskie (Heywood 2009, s. 186). Jego rozwinięcie (neofunkcjonalizm) zdominowało przekonanie, że integracja regionalna w jednej dziedzinie pociąga za sobą dalszą, za sprawą tzw. efektu *spill over*, czyli pozytywnej dynamiki integracyjnej (Heywood 2009, s. 186). Dynamika ta dotyczy zarówno pogłębiania zainicjowanej w danym polu integracji, jak i przenoszenia jej na inne dziedziny. W przeciwieństwie do podejścia konfederacyjnego, neofunkcjonalizm zakłada, że państwa członkowskie coraz silniej są uwikłane w zależności wynikające z integracji, a ich możliwości kontrolowania tego procesu – ograniczone. Podejście to stanowiło odpowiedź na zacieśniającą się współpracę w ramach Wspólnoty Europejskiej w drugiej połowie lat 80. i wkomponowało się w szersze przemiany, jakie od początku lat 90. dokonały się w badaniach nad integracją europejską (por. Bache, Flinders 2004; Tömmel 2008; Bache 2008). Wobec problemów z wyjaśnieniem przesłanek wzmacniającej się wciąż integracji zarówno przez koncepcję współpracy międzyrządowej, jak i neofunkcjonalizmu, zaczęto UE postrzegać jako system polityczny *sui generis* (por. np. Kohler-Koch 1999). Ciężar zainteresowania przesunął się z wyjaśniania pobudek integracji ku analizom UE jako złożonego systemu, w ramach którego pojawiają się nowe formy zarządzania (por. np. Tömmel 2008). Jedną z nich jest oczywiście popularna koncepcja *governance*. Rozwijana w naukach społecznych, a szczególnie politycznych, od lat 90. wpisała się również w badania nad UE, którą zaczęto ana-

<sup>5</sup> Jak tłumaczy *intergouovernmentalism* Zielińska-Głębocka (1999).

lizować jako system wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance* – Hooghe i Marks 2001; Benz 2004, 2008; Bache 2008). Ujęcie to traktuje UE jako dynamiczny, policentryczny decyzyjnie system nieustannych negocjacji pomiędzy różnymi szczeblami władzy publicznej oraz aktorami niepublicznymi (Hamedinger, Wolffhardt 2010, s. 11). Badając interakcje UE i państw członkowskich, a głównie rozdział władzy i kompetencji między aktorów systemu, zarządzanie wielopoziomowe zbliża się do założeń europeizacji. Jednak okazało się ono rozczarowaniem dla tych analityków, którzy twierdzili, że koncepcja nie wyjaśnia zadowalająco mobilizacji aktorów subnarodowych (Hamedinger, Wolffhardt 2010), bądź zarzucali wręcz zbyt powierzchowne uwzględnianie ich uczestnictwa w wielopoziomowym systemie unijnym (George 2004). Europeizacja oddolna, poprzez skupienie na lokalnych szczeblach oraz ich mobilizacji, wydaje się oferować możliwość zniwelowania tych braków. Z pewnością europeizację odróżnia od pierwszych podejść do integracji (a zbliża do MLG) główny przedmiot badania. Europeizacja nie stara się wyjaśnić pobudek integracji, a tworzy ramy badania mechanizmów funkcjonowania systemu Unii Europejskiej. Niemniej jednak, uwzględniając rzadkie podejmowanie badań nad europeizacją (szczególnie oddolną) samorządów lokalnych, należy być sceptycznym w ocenie uwzględniania przez nią podmiotów subpaństwowych. Co więcej, zaniedbane wydają się także możliwości eksplanacyjne badań nad europeizacją samorządów, ograniczając moc wyjaśniającą koncepcji.

#### 4.2. Nowy instytucjonalizm w europeizacji

Zarysowane powiązanie europeizacji z trzema klasycznymi nurtami nowego instytucjonalizmu wymaga rozwinięcia, gdyż dostarczyło europeizacji nie tylko podwalin teoretycznych, lecz także wielu konkretnych koncepcji strukturyzujących dyskurs.

Jednym ze szczególnie użytecznych zapożyczeń zrodzonych z łączenia przedstawionych nurtów nowego instytucjonalizmu jest rozróżnienie między logiką konsekwentności (*consequentiality*) a logiką adekwatności (*appropriateness*; Börzel, Risse 2003). Pierwsza podkreśla

racjonalne działania zorientowane na osiągnięcie zamierzonych celów, druga natomiast wskazuje na bardziej złożone procesy społecznego uczenia się, które zakorzenione są w określonym kontekście kulturowym, a których wyjściowe cele i preferencje aktorów w efekcie ulegają modyfikacji.

Rozróżnienie to pomaga zrozumieć różne podejścia do zarządzania wielopoziomowego i niesionej przez nie europeizacji. Traktując system wielopoziomowy w **kategoriach racjonalistycznych**, zakładamy, że przesunięcia władzy między poziomami wiążą się z jej zwiększeniem u jednych aktorów kosztem innych (władza traktowana jest jako dobro niepomnażalne, ograniczone). Zarządzanie tym systemem staje się zatem walką o wpływy, przy czym umocnienie jednego szczebla nieodwołalnie oznacza uszczuplenie władzy drugiego. Klasyczne podejścia do europeizacji nawiązują właśnie do tego rozumienia władzy. Dla zwolenników koncepcji współpracy międzyrządowej (np. Moravcsik 1994; za: Börzel 2001) pozycja państw członkowskich była niezachwiana. Co więcej, uważali oni, że w toku integracji europejskiej państwa umacniają swoją pozycję wobec regionów. Przedstawiciele rządów krajów członkowskich wchodzić wszak w skład instytucji unijnych (Rada UE, ponieważ także Parlament UE), uczestnicząc w ten bezpośredni sposób w kształtowaniu polityki unijnej, podczas gdy instytucjonalno-prawna pozycja regionalnych reprezentantów wydaje się znacznie słabsza (Komitet Regionów jest powszechnie krytykowany jako forum niezapewniające członkom realnego wpływu na polityki unijne, Bourne 2007; Painter 2008). Regiony zresztą w różny sposób wywalczyły sobie pewne prawo głosu nie tylko bezpośrednio na forum UE, lecz także poprzez modyfikacje krajowych systemów politycznych (por. polityka landów niemieckich, Börzel 2001). Jednak zwolennicy Europy Regionów odwrócili tę argumentację, twierdząc, że integracja europejska zapewnia regionom kanały wpływu na międzynarodową politykę oraz możliwości obchodzenia centralnego szczebla krajowego, których bez tej integracji nigdy by nie otrzymały. Właśnie w tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają dyskusje nad zasadą subsydiarności i partnerstwa, przyczyniającymi się do dalszej emancypacji regionów i struktur lokalnych (por. Brenner 2004).

Tab. 4. Podejście racjonalistyczne i socjologiczne do europeizacji

Założenia	Podejście racjonalistyczne	Podejście socjologiczne
Władza	Zasób skończony ( <i>zero-sum</i> )	Zasób pomnażalny ( <i>positive-sum</i> )
Interesy	Stałe	Plastyczne
Mechanizm europeizacji	Redystrybucja zasobów władzy	Socjalizacja, uczenie się

Źródło: Bache 2008, s. 13.

Natomiast według **podejścia socjologicznego**, przesunięcia władzy w systemie wielopoziomym prowadzą do jej pomnożenia, nie istnieje zatem niebezpieczeństwo utraty wpływów przez niektórych aktorów. Integracja europejska nie powinna być rozważana jako matematyczny bilans władzy np. państw wobec regionów (por. Börzel 2001, s. 139). Co więcej, uwzględniając procesy społecznego uczenia się, można zakładać, że dialog, wymiana doświadczeń i wreszcie współpraca będą prowadzić do wykształcenia nowych postaw, celów oraz głębszej transformacji na drodze odgórnej europeizacji.

W świetle podejścia socjologicznego istotnym elementem przy rozważaniu zmian zachodzących pod wpływem UE w poszczególnych krajach staje się **proces uczenia się**. Radaelli (2003) wyróżnia dwa typy uczenia się: płytkie (*thin*) i głębokie (*thick*). Pierwsze (związane z podejściem racjonalnym) oznacza, że aktorzy państwa członkowskiego dostosowują swoje strategie tak, aby osiągnąć niezmiennione cele w zmienionych unijnymi warunkami okolicznościach (częste występowanie tego zjawiska w rzeczywistości argumentował Lodge 2006). Drugi typ nawiązuje do perspektywy socjologicznej i odpowiada sytuacji, w której aktorzy pod wpływem unijnych uwarunkowań modyfikują swój system wartości, a przez to również preferencje, cele i formy działania. Mechanizmy tej europeizacji są analogiczne do wykorzystywanych w OMK.

Obecnie, silne uzależnienie europeizacji od trzech klasycznych trendów nowego instytucjonalizmu jest kontestowane, jako znacznie ograniczające dyskurs (por. Bache i wsp. 2011). Pojawiają się głosy zarzucające europeizacji odcinanie się od teoretycznych podwalin i koncentrowanie na rozwoju narzędzia analitycznego. W efekcie, nowe prądy nowego instytucjonalizmu (krytyczna ekonomia polityczna i femi-

nizm) pozostały przez badaczy europeizacji niezauważone (Bache i wsp. 2011).

## 5. Krytyka koncepcji

Przedstawione powyżej rozumienia europeizacji nie pozostają wolne od krytyki. Główne argumenty kontestatorów można sprowadzić do kilku punktów (por. Quaglia i wsp. 2007, s. 410).

Pierwsza linia krytyki wywodzi się z różnorodności studiów nad europeizacją, zarzucając pojęciu brak spójności i systematyczności. Szczególnie dużo miejsca poświęca temu problemowi Lodge (2006). W swoim krytycznym artykule zwraca uwagę na ogromną liczbę wypracowywanych podejść teoretycznych, za którymi jednak nie podąża weryfikacja empiryczna. W takiej sytuacji bogactwo koncepcyjne prowadzi jedynie do chaosu i niekonstruktywnego uelastycznienia terminu. Jako obronę różnorodności podejść Mair (2004; za: Quaglia i wsp. 2007) przywołuje eklektyczny charakter wszystkich badań nad fenomenem integracji europejskiej (por. Rosamond 2000).

Druga grupa krytycznych uwag wskazuje niebezpieczeństwo związane z powszechnym użyciem europeizacji jako koncepcji wyjaśniającej wszystko, czego nie można wyjaśnić, pozostając w kontekście narodowym (rysuje się tu bezpośrednia analogia do globalizacji). Nadużyciom (lub użyciu powierzchownemu) sprzyja fakt, że – jak się wydawało – wyjaśnienia i koncepcje sformułowane w duchu europeizacji muszą *ex definitione* pozostawać w wąskich granicach kontekstu europejskiego. Argument ten prowadził do rozważań o ograniczonej aplikacyjności wszelkich teorii dotyczących Unii Europejskiej. Wobec wyjątkowości europejskiej integracji (której towarzyszą elementy ponadnarodowe) można wątpić w użyteczność teorii, która wyjaśnia tyl-

ko jeden przypadek – Rosamond (2000) nazwał zagadnienie problemem  $N = 1$ . Po pierwsze jednak, wiele koncepcji dotyczących integracji europejskiej nie tyle wyjaśnia przyczyny fenomenu, ile oferuje narzędzia koncepcyjne do jego zrozumienia i może być stosowanych także dla innych pól empirycznych (por. dyskusję nad zastosowaniem koncepcji *multi-level governance* dla zarządzania metropolitalnego – Lackowska 2009). Do takich koncepcji z pewnością należy europeizacja. Wydaje się także, że w modele przyczynowości odgórnej i złożonej (ryc. 1 i 2) wpisane są potencjalne tezy wyjaśniające stopień wzajemnego dostosowania i oddziaływania (można ich upatrywać choćby w uwarunkowaniach krajowych, regionalnych czy lokalnych, zarówno instytucjonalnych, jak i mentalnych). Po drugie, wąskość aplikacji jest ostatnio przełamywana przez opracowania wykraczające poza obszar UE, a sięgające po europeizację jako przydatne narzędzie konceptualizacyjne (por. Ladi 2011). Niemniej jednak trudno całkowicie odeprzeć zarzuty dotyczące często nieuzasadnionego sięgania do koncepcji europeizacji. Podobnie trudno nie zauważyć, że wspomniana możliwość wpisania w badania europeizacji elementów wyjaśniających pozostaje słabo wykorzystana, potęgując analityczny, a ograniczając eksplanacyjny wymiar koncepcji. Jednak mimo częstego do niej sięgania, rzadkością pozostają nawiązania do lokalnych polityk samorządowych, stanowiąc niewyzyskany jeszcze obszar badań.

Ze zbyt częstego używania terminu i słabości elementów wyjaśniających wypływa kolejne nadużycie europeizacji, które sprowadza się do upatrywania zjawiska nawet tam, gdzie go *de facto* nie ma. Krytycy zarzucają badaczom nieuwzględnienie w modelu wyjaśniającym innych potencjalnych determinant, co może prowadzić do przeszacowania wpływu europeizacji lub związków pozornych.

W tym kontekście niektórzy autorzy (Lodge 2006) wskazują też na braki studiów empirycznych, które potwierdzałyby zachodzenie pełnego (głębokiego) dostosowania struktur państwowych do unijnych norm<sup>6</sup>. Kolejnym, rzadko

zauważanym mankamentem jest nierozbudowanie badań nad przyczynowością zmian wynikających z europeizacji. Zmienne interweniujące, wpisane w modele europeizacji (ryc. 1 i 2), oferują inspirujące, acz nie w pełni wykorzystane punkty dla rozwoju rozważań o głównych czynnikach determinujących europeizację.

Jednym z często nieuwzględnianych procesów jest wspomniana już międzypaństwowa dyfuzja wzorców, zachowań itd., zachodząca bez interwencji podmiotów trzecich (także bez pośrednictwa szczebla unijnego; por. podejście horyzontalne – Quaglia i wsp. 2007). Jak pamiętamy, prostemu modelowi odgórnej europeizacji zarzucano analogicznie, że nie uwzględnia determinacji zmiany w systemie krajowym przez czynniki szczebla krajowego, nie europejskiego. Stanowi to szczególnie poważne wyzwanie dla badań dotyczących samorządów lokalnych, gdzie obserwowane przekształcenia stanowią wypadkową rozmaitych uwarunkowań kontekstualnych. Co więcej, wątek przejmowania wzorców z innych krajów wpisuje się w badania przekształceń polityk samorządowych wobec nowych wyzwań (dotyczących np. paradyplomacji [Aldecoa, Keating 1999] czy nowych stylów zarządzania lokalnego).

Pewną analogię można znaleźć między uwagą Lodge'a i konstatacją Bache'a i wsp. (2011), którzy mówią o ateoretycznej literaturze empirycznej odwołującej się do europeizacji. Autorzy zauważają też, że (mimo korzystania z wielu propozycji teoretycznych) odcinanie się europeizacji od statusu teorii powoduje zaniechanie głębszej refleksji ontologicznej i spłylenie dyskursu. Zwracają także uwagę na fakt, iż koncentracja na charakterze narzędzia analitycznego doprowadziła do pomijania w badaniach europeizacji nowszych trendów nowego instytucjonalizmu (feminizmu i krytycznej ekonomii politycznej). Skupienie na trzech klasycznych instytucjonalizmach (RI, SI, III) owocuje, zdaniem autorów, zawężoną perspektywą odgórną i skupieniem na instytucjonalnym determinizmie. Część badaczy postuluje w tym kontekście zwrócenie bacniejszej uwagi na aktorów politycznych i ich dzia-

<sup>6</sup> Warto wspomnieć, że badania wskazują także, iż otwarta metoda koordynacji nie przyniosła spodziewanych rezultatów (Lodge 2006, s. 69). Dobrowolne naśladow-

nictwo spotykane jest niezwykle rzadko, co sprawia, że narzędzie wywiera niewielki wpływ na narodowe sposoby zarządzania.

łania, co stanowiłoby przeciwwagę dla podejścia strukturalnego (Bache i wsp. 2011). Ważnym postulatem wydaje się rozwój badań eksplanacyjnych w duchu europeizacji.

Na obronę europeizacji trzeba powiedzieć, że jej wszechstronny charakter przyczynił się do otwarcia badań nad integracją europejską na inne dziedziny, a także zapewnił stymulujące ramy koncepcyjne analizom mechanizmów, wciąż postępującej, integracji. Jeśli zaś chodzi o dowody na odgórną i oddolną europeizację, bogatego materiału dostarczają badania nad unijną polityką regionalną (Bache 2008). Krótki przegląd wyników badań nad europeizacją w kilku dziedzinach przedstawiają także Quaglia i wsp. (2007, s. 414–416). Natomiast przekształcenie narzędzia analitycznego, za jakie jest ona uważana, w koncept teoretyczny stanowi niewątpliwie ważny postulat rozwoju koncepcji, który warto uznać za jedno z kluczowych wyzwań stojących obecnie przed badaczami europeizacji.

## 6. Wyzwania empiryczne w kontekście polskim

Według Lodge'a (2006) mamy do czynienia ze zdecydowanym przeładowaniem literatury pozycjami teoretyzującymi na temat europeizacji, którym nie towarzyszą próby empirycznej weryfikacji. Z kolei Bache i wsp. (2011) zwracają uwagę, że wiele propozycji teoretycznych pozostaje niezauważonych w nurcie europeizacji przy jednocześnie częstym posiłkowaniu się koncepcją europeizacji w studiach empirycznych niosących ze sobą znikomą refleksję teoretyczną. Wskazując lukę badawczą, Lodge podkreśla, że empiria mogłaby wyznaczyć nowe kierunki rozważań koncepcyjnych lub wręcz pomóc wyłonić te, które *de facto* mają zastosowanie w praktyce. Uwzględniając obserwacje Bache'a i wsp. (2011), trzeba jednak podkreślić, że powinna to być empiria przemyślana pod kątem wniosków teoretycznych. Ważnym argumentem w tej dyskusji jest fakt, iż większość badań empirycznych koncentruje się na odgórnym podejściu do europeizacji, nie podejmując debaty z koncepcją oddolną czy bardziej złożonym ujęciem (por. Risse i wsp. 2001).

Wymieniając główne pola empiryczne podejmowane w nurcie europeizacji, można wskazać

(na podst. Quaglia i wsp. 2007) na interakcje polityki unijnych z:

- instytucjami narodowymi;
- politykami państw członkowskich;
- systemami partyjnymi oraz zachowaniami wyborczymi;
- samorządami, w szczególności z regionami i miastami.

W zestawieniu z pewnością brakuje odniesienia do podmiotów gospodarczych i zmian ich strategii wobec polityki UE, które jednak leży poza tematyką niniejszego tekstu. Drugim, już ważniejszym z punktu widzenia przewodniej tematyki artykułu, zaniedbaniem jest ograniczenie badań samorządów do dwóch najsilniejszych podmiotów: miast i regionów. Wydaje się, że również polityki lokalne stanowić mogą doskonały poligon badawczy procesów europeizacji. Szczególnie zajmujące w tym kontekście wydają się analizy determinant różnych postaw wobec UE wynikające z uwarunkowań lokalnych, regionalnych i krajowych.

Zakończenie niniejszego artykułu będzie stanowić krótkie omówienie rysujących się pól empirycznych w kontekście polskim. Już kilka lat przed największym w historii integracji europejskiej rozszerzeniem UE w 2004 r., zwrócono uwagę na nowe kraje członkowskie (Baun 2002; Ferry, McMaster 2005; Baun, Marek 2006), upatrując w nich nowego, fascynującego swoją odmiennością pola empirycznego. Z polskiego punktu widzenia bogata tradycja debaty o europeizacji stanowi kuszące ramy koncepcyjne badań dotyczących rodzimych procesów wobec członkostwa w UE.

### 6.1. Instytucje krajowe szczebla centralnego

Procesy europeizacji w Polsce na poziomie centralnym można rozważać nie tylko z punktu widzenia przemian instytucjonalnych stymulowanych integracją europejską (jak np. powołanie w roku 2005 Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, którego ogromna część działalności związana jest z unijną polityką regionalną), lecz również w kontekście reformy podziału administracyjnego kraju. W literaturze dotyczącej nowych krajów członkowskich często analizowany jest proces tworzenia NUTS 2 w Europie Środkowo-Wschodniej (jednostek o tyle istot-



nym, że stanowiących podstawowe jednostki odniesienia dla jednej z największych obecnie polityk unijnych – polityki regionalnej). Decyzja o utworzeniu w Polsce 16 województw na tyle dużych, by mogły stanowić samodzielne NUTS 2, była kluczowa dla europeizacji polskich regionów (por. punkt 6.4). Jak pokazały badania Swianiewicza i wsp. (2008, 2010), fakt ten miał ogromny wpływ na możliwości decentralizacji polityki regionalnej oraz – w rezultacie – na wzrost siły politycznej województw.

Warto zaznaczyć, że proces adaptacji nie przebiega w prosty odgórny sposób, jako dostosowywanie krajowych instytucji do polityk unijnych. Zarówno nowo powstałe, jak i wcześniej istniejące podmioty krajowe stały się w momencie akcesji pełnoprawnymi graczami na europejskiej scenie, współtworząc rządzące ją reguły.

## 6.2. Polityki krajowe

W europeizacji polityki i polityk krajowych powiązanie procesów odgórnych z oddolnymi wydaje się bodaj najbardziej oczywiste. Z jednej strony możemy rozpatrywać proces budowania pozycji Polski w UE, z drugiej wpływ regulacji unijnych na polityki realizowane w Polsce. Pierwsze podejście otwiera drogę rozważaniom dotyczącym relacji budowanych w ramach organów unijnych, drugie prowokuje analizy dotyczące poszczególnych polityk w kontekście unijnym.

Jak pamiętamy, Lodge (2006, s. 72) podchodzi dość sceptycznie do europeizacji polityk narodowych, choć przyznaje, że niektóre polityki unijne, w warunkach braku ich uprzedniego wykształcenia w państwach, mogły być łatwo zaadaptowane przez kraje członkowskie. Autor podaje przykład polityki konkurencyjności i ochrony środowiska, ale z badań Swianiewicza i wsp. (2008) oraz Leonardiego (2005) wiemy, że sytuacja ta odnosi się także do polityki regionalnej. Zwiększając się od końca lat 80. budżet regionalnej polityki unijnej oraz jej instytucjonalny rozwój (realizowany w kolejnych reformach 1988, 1992, 2000, 2006) w wielu krajach, w tym w Polsce, przyćmiły krajową politykę regionalną, która stała się jedynie wymaganym komplementarnym narzędziem dla unijnych funduszy. W pierwszej chwili wydaje się, że mamy do czynienia z empirycz-

nym dowodem na odgórną europeizację, jednak proces wymaga dokładnych badań dotyczących typu uczenia się oraz stopnia internalizacji zasad i preferencji unijnych przez aktorów krajowych.

## 6.3. System partyjny i zachowania wyborcze

Partie polskie w XXI w. stanęły wobec konieczności określenia się w stosunku do UE, co stanowi potencjalne pole badań w duchu europeizacji. W Polsce (podobnie jak w większości krajów) nie doszło do skrajnych przypadków związanych np. z powstaniem nowych ugrupowań, których głównym celem byłoby wspieranie integracji europejskiej bądź jej kontestacja. Ustosunkowanie się partii do fenomenu integracji europejskiej stanowi najbardziej bodaj polityczny wątek rozważań nad europeizacją.

## 6.4. Jednostki samorządowe

W dotychczasowych badaniach nad europeizacją przeważają odniesienia do jednostek samorządowych najwyższego rzędu i ich aktywności na arenie unijnej (np. uczestnictwo regionów i miast w Komitecie Regionów, w sieciach współpracy miast typu Eurocities itd.). Procesy europeizacji dotyczące szczebla regionalnego analizowane są często na przykładzie unijnej polityki regionalnej, która zapewnia najbardziej bezpośrednie interakcje struktur regionalnych i unijnych. W kontekście implementacji regionalnych programów operacyjnych najbardziej oczywisty (i bodaj najczęściej analizowany) wydaje się odgórny aspekt europeizacji – dostosowanie instytucjonalne do wymogów unijnych (RI). W drugiej kolejności nasuwają się modyfikacje w stylu zarządzania na poziomie regionalnym (SI; zob. np. Swianiewicz i wsp. 2008 i 2010). Śledząc zmiany kompetencyjne władz regionalnych w obu perspektywach finansowych (2004–2006 i 2007–2013), zauważamy dwukierunkowy proces europeizacji. O ile formułowanie jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego dla wszystkich regionów odbywało się głównie na drodze negocjacji szczebla centralnego z UE, o tyle w kolejnej perspektywie rola regionów uległa znacznemu zwiększeniu. Analogiczne zjawiska można badać w przypadku miast (uczestnictwo w unij-

nych programach, realizacja projektów w ramach operacyjnych programów sektorowych lub regionalnych czy wreszcie organizowanie imprez o charakterze międzynarodowym), choć z uwagi na tożsamość województw i NUTS 2, to regiony polskie wydają się wdzięczniejszymi jednostkami odniesienia dla badaczy europeizacji.

## 7. Podsumowanie

Europeizacja, przy całej swojej eklektycznej różnorodności i krytykowanym braku jednolitej wykładni teoretycznej, wydaje się oferować stymulujące ramy dla badań polskiej rzeczywistości, od kilku lat pozostającej w intensywnej interakcji z unijną. Podmioty i atrybuty tych oddziaływań (m.in. ich zwrot) można rozpatrywać w nawiązaniu do koncepcji, która stała się tak popularna w literaturze zachodnioeuropejskiej. Szczególnie interesujące, bo nadal jeszcze mało wykorzystywane pole badań, stanowią jednostki samorządowe. Specyfika Polski, jako stosunkowo nowego członka UE o socjalistycznej proweniencji, może znacznie wzbogacić dotychczasowe rozważania. Choćby konsekwencje integracji europejskiej dla stylu zarządzania (por. nowe sposoby zarządzania w UE, Kohler-Koch 1999; Tömmel 2008) w Polsce są prawdopodobnie inne niż w przypadku krajów, w których wszystkie trzy sektory współtworzące konstelację zarządzania (sektor publiczny – szczególnie samorządowy, społeczeństwo obywatelskie i przedsiębiorstwa) istnieją i funkcjonują razem znacznie dłużej niż dwie dekady. Można też zastanawiać się, czy niedługi staż członkostwa w UE wpływa na kierunki oraz stopień europeizacji. W badaniu wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, Świaniewicz i wsp. (2010) sformułowali tezę, iż proces uczenia się zachodzi na razie dość powierzchownie, odpowiadając płytkiej europeizacji. Obserwacje takie wpisują się w stwierdzenie Lodge'a (2006), iż struktury krajowe próbują spełnić wymogi unijne jak najmniejszym nakładem zmian w swoich tradycyjnych modelach. Jednak złożoność i dynamika sytuacji skłania do dalszych badań w tym zakresie. Formułowane pod adresem europeizacji zastrzeżenia dodają temu wyzwaniu kolorytu.

## Bibliografia

- Aldecoa F., Keating M. (1999). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London, Portland: Frank Cass.
- Atkinson R., Rossignolo C. (2008). „European debates on spatial and urban development and planning”, w: R. Atkinson, C. Rossignolo (red.), *The Recreation of the European City. Governance, Territory and Policentricity*. Amsterdam: Techne Press.
- Bache I. (2008). *Europeization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth UK: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Bache I., Bulmer S., Gunay D. (2011). *Metatheory and Europeanization research: let's get critical!* Artykuł przedstawiony na corocznej konferencji ECPR.
- Bache I., Flinders M. (2004). „Themes and issues in multi-level governance”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Baun M. (2002). „EU regional policy and the candidate states: Poland and the Czech Republic”, *European Integration*, nr 24(3).
- Baun M., Marek D. (2006). „Regional policy and decentralization in the Czech Republic”, *Regional and Federal Studies*, nr 16(4).
- Benz A. (2004). „Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen”, w: A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Verlag für Socialwissenschaften.
- Benz A. (2008). „Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU”, w: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*. PVS-Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft, nr 40.
- Bourne A. (2007). „Regional Europe”, w: M. Cini (red.), *European Union Politics*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Börzel T. (2001). „Europeization and territorial institutional change: Toward cooperative regionalism?”, w: M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse (red.), *Transforming Europe. Europeization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Börzel T., Risse T. (2003). „Conceptualizing the domestic impact of Europe”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenner N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Daviter F. (2007). „Policy framing in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, nr 14(4).

- Featherstone K. (2003). „Introduction: In the name of Europe”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferry M., McMaster I. (2005). „Implementing structural funds in Polish and Czech regions: Convergence, variation, empowerment?”, *Regional and Federal Studies*, nr 15(1).
- George S. (2004). „Multi-level governance and the European Union”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press.
- Green Cowles M., Caporaso J., Risse T. (red.) (2001). *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Halkier H., Sagan I. (2005). „Introduction: Regional contestations”, w: I. Sagan, H. Halkier (red.), *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*. Hunts, Burlington: Ashgate.
- Hamedinger A., Bartik H., Wolffhardt A. (2008). „The Impact of EU area-based programmes on local governance: Towards a ‘europeanisation?’”, *Urban Studies*, nr 45(13).
- Hamedinger A., Wolffhardt A. (2010). „Understanding the interplay between Europe and the cities: Framework and perspectives”, w: A. Hamedinger, A. Wolffhardt (red.), *The Europeanization of Cities: Policies, Urban Change and Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press.
- Heinelt H., Niederhafner S. (2008). „Cities and organized interest intermediation in the EU multi-level system”, *European Urban and Regional Studies*, nr 15(2).
- Heywood A. (2009). *Politologia* (przeł. B. Maliszewska i in.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hooghe L., Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.
- Jessop B. (2002). „The theoretical debate”, w: H. Heinelt, P. Getimis, G. Kafkalas, R. Smith, E. Swyngedouw (red.), *Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience*. Opladen: Leske+Budrich.
- Knodt M. (2005). *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Kohler-Koch B. (1999). „The evolution and transformation of European governance”, w: B. Kohler-Koch (red.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Kooiman J. (2008). „(Współ)rzządzenie socjopolityczne”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3(5).
- Lackowska M. (2009). „Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3(9).
- Ladi S. (2011). *Rival hypotheses of europeanization: Comparing the roles of the EU and BSEC in good governance reforms*. Artykuł przedstawiony na corocznej konferencji ECPR.
- Ladrech R. (1994). „Europeanisation of domestic politics and institutions: The case of France”, *Journal of Common Market Studies*, nr 32(1).
- Le Gales P. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford University Press: Oxford.
- Leonardi R. (2005). *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lodge M. (2006). „The Europeanisation of Governance – top down, bottom up or both?”, w: G.F. Schuppert (red.), *The Europeanisation of Governance*. Baden-Baden: Nomos.
- Lowndes V. (2009). „New institutionalism and urban politics”, w: J.S. Davies, D.L. Imbroscio (red.), *Theories of Urban Politics*. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC: Sage.
- Olsen J. (2002). „The many faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, nr 40(5).
- Quaglia L., Neuvonen M., Miyakoshi M., Cini M. (2007). „Europeanization”, w: M. Cini (red.), *European Union Politics*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Painter J. (2008). „European citizenship and the regions”, *European Urban and Regional Studies*, nr 15(1).
- Radaelli C.M. (2003). „The Europeanization of public policy”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Risse T., Green Cowles M., Caporaso J. (2001). „Europeanization and domestic change: Introduction”, w: M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse (red.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Rosamond B. (2000). *Theories of European Integration*. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Saurugger S. (2011). *Beyond non-compliance with legal norms*. Artykuł przedstawiony na corocznej konferencji ECPR.
- Scharpf F.W. (1996). „Negative and positive integration in the political economy of European welfare states”, w: G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck (red.), *Governance in the European Union*. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage.
- Scharpf F.W. (1999). *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

Schumann W. (1993). „Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung”, w: A. Heritier (red.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Soja E. (2000). *Postmetropolis*. Oxford: Blackwell Publishers.

Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A. (2008). *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Mielczarek A. (2010). *Nie-strategiczne zarządza-*

*nie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Tömmel I. (2008). „Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU”, w: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making* (PVS-Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft nr 40). Wiesbaden: VS Verlag.

Zielińska-Głębocka A. (1999). „Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji”, *Studia Europejskie*, nr 3.

## Europeanization – a conceptual frame for local government studies?

Given that the Europeanization concept is not very popular in Polish studies on self-government, the authors decided to discuss its theoretical foundations. They start with a brief overview of definitions, drawing attention to the multiplicity of approaches and attitudes. Their evolution is presented against a wider background of numerous theoretical perspectives developed in European studies. An important part of the paper is the presentation of critical views on Europeanization: its most frequently contested elements as well as challenges formulated by the scholars who research it. The main objective of the paper is to develop a missing link between the concept and the policies of self-government units. Until now, the concept of Europeanization has been used above all in research on the national level, sometimes referring also to regions and cities. Its application to local government studies requires its modification, the outline of which is presented in the paper.

Key words: Europeanization, conceptual perspectives, empirical usage, critical approach, local government, Poland.