

DOROTA MURZYN¹

Fundusze polityki spójności Unii Europejskiej jako narzędzie modernizacji administracji publicznej w Polsce – kierunki wpływu

1. Wstęp

Administracja publiczna podlega ciągłym zmianom. W następstwie postępującej globalizacji tworzą się nowe warunki jej działania, wśród których ogromne znaczenie ma rozwój i umacnianie powiązań gospodarczych i finansowych pomiędzy państwami oraz kształtowanie się silnych ponadpaństwowych podmiotów. Tworzy to dla administracji publicznej poszczególnych państw nowe zadania i możliwości funkcjonowania. Szczególnym uwarunkowaniem stało się członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz związana z tym możliwość włączenia się w polityki unijne i wykorzystania środków ze wspólnego budżetu. Z finansowego punktu widzenia najważniejszymi z tych polityk są wspólna polityka rolno-wschodnicza oraz polityka spójności, a Polska jest największym beneficjentem drugiej z nich.

Celem artykułu jest próba oceny roli funduszy strukturalnych będących instrumentem polityki spójności UE w modernizacji polskiej administracji publicznej i określenie kierunków ich wpływu na ten proces. Sformułowano następujące hipotezy badawcze: (1) procesy europeizacji wpływają na zmiany w polskiej administracji publicznej, a (2) kierunki modernizacji administracji publicznej są spójne z kierunkami interwencji funduszy Unii Europejskiej. Część teoretyczna opiera się na przeglądzie literatury, ze szczególnym odniesieniem do debaty wokół europeizacji. Badania obejmują analizę źródeł pierwotnych, takich jak dokumenty programowe i akty prawne na poziomie kraju i UE, gdyż Polska jako największy beneficjent polityki spójności UE może posłużyć jako przykład przełożenia strategii na konkretne działania w państwach członkowskich.

Ramy teoretyczne pracy stanowią koncepcje europeizacji i modernizacji, gdzie europeizacja jest rozumiana jako „proces konstrukcji, dyfuzji

¹ Dr Dorota Murzyn, Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.

oraz instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych reguł, procedur, podzielanych wartości i norm, które najpierw są definiowane i konsolidowane w ramach systemu decyzyjnego UE, a następnie inkorporowane do logiki krajowych dyskursów, tożsamości, struktur politycznych i polityk publicznych², a modernizacja administracji publicznej – jako „proces zachodzący na przestrzeni lat, następstwo lub warunek zmian w przestrzeni publicznej i w życiu społecznym, narzędzie przygotowania państwa do poradzenia sobie z wyzwaniem przyszłości, zadanie wymagające właściwego zaprogramowania i efektywnej realizacji”³.

2. Poprawa jakości administracji publicznej jako jeden z celów polityki rozwoju

Teoria wzrostu gospodarczego tradycyjnie koncentrowała się na akumulacji kapitału fizycznego i ludzkiego, pracy i postępie technicznym. Współcześnie jednak rola zasobów we wzroście gospodarczym jest mniejsza niż czynników jakościowych, których rezultaty wyrażają się w zwiększeniu produktywności tych zasobów (technologie, kapitał ludzki, przekształcenia struktury społecznej). Ważną rolę we wzroście i rozwoju gospodarczym odgrywają obecnie niestandardowe i trudno mierzalne czynniki, takie jak instytucje i zasady prawne. Instytucje tworzą podstawowe struktury, budując ład pozwalający na zmniejszenie niepewności związanej z procesem gospodarowania⁴. Jednym z najważniejszych pozaekonomicznych warunków rozwoju jest także istnienie kompletnego i stabilnego ładu prawnego, rozumianego zarówno jako dobre prawo, jak i jego przestrzeganie. Skierowanie uwagi na rolę instytucji w gospodarce i zwiększone zainteresowanie rozwijającym się instytucjonalizmem zaowocowało włączaniem do ekonomii głównego nurtu twierdzeń nowej ekonomii instytucjonalnej. Badania potwierdzają związek jakości instytucji ze wzrostem gospodarczym, a ich wyniki dowodzą, że jakość instytucji wpływa w długim okresie na bogactwo poszczególnych krajów⁵. Im wyższa jakość instytucji, tym wyższe tempo wzrostu realnego PKB, wyższa produktywność czynników produkcji i większy udział inwestycji prywatnych.

² C.M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy* [w:] *The Politics of Europeanization*, K. Featherstone, C.M. Radaelli (eds.), Oxford–New York 2003, s. 30.

³ G. Rydlewski, *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015, s. 245.

⁴ *Mechanizmy i źródła wzrostu gospodarczego. Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, W. Przybylska-Kapuścińska (red.), Warszawa 2008.

⁵ D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson, *Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth* [w:] *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion, S.N. Durlauf (eds.), Amsterdam 2005; D. Rodrik, A. Subramanian, F. Trebbi, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, „Journal of Economic Growth” 2004, vol. 9, iss. 2, s. 131–165.

Nie dziwi zatem, że jednym z celów polityki rozwoju uczyniono poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych. Od lat jest to także jeden z priorytetów polityki spójności Unii Europejskiej. Na lata 2014–2020 w ramach polityki spójności ustalono 11 celów tematycznych wspierających wzrost gospodarczy, ostatni z nich dotyczy wzmacniania zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych oraz sprawności administracji publicznej⁶. Chodzi o budowanie sprawnie działających, stabilnych i przewidywalnych instytucji, zdolnych do reagowania na problemy społeczne, otwartych na dialog i mogących wprowadzać nowe rozwiązania polityczne. Łącznie w państwach członkowskich UE ma być przeznaczony na ten cel prawie 6,5 mld euro w latach 2014–2020, z czego w Polsce – 202 mln euro⁷. Choć środki na wzmacnianie potencjału administracji pochodzących mogą zarówno z Europejskiego Funduszu Społecznego, jak i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w Polsce działania w tym obszarze finansowane są wyłącznie z tego pierwszego. W myśl rozporządzenia regulującego funkcjonowanie Europejskiego Funduszu Społecznego do jego priorytetów inwestycyjnych należą: inwestycje w zdolności instytucjonalne i w sprawność administracji publicznej oraz efektywność usług publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, ukierunkowane na reformy, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrego rządzenia⁸.

Zmiany w administracji publicznej usytuowane są w polityce rozwoju, co znajduje swoje odzwierciedlenie w dokumentach programowych, zarówno krajowych, jak i tych związanych z prowadzeniem polityk unijnych. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju⁹ definiuje trzy filary rozwojowe: dyfuzji, innowacyjności oraz efektywności. W filarze efektywności sprawne państwo jawi się jako kluczowy czynnik rozwoju. Jeszcze wyraźniej widać to w dokumencie średniookresowym¹⁰, który definiuje trzy obszary stra-

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347, s. 320, art. 9.

⁷ Dane Komisji Europejskiej, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/11#> (10.11.2017).

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz.Urz. UE L 347, s. 470, art. 3.

⁹ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r., M.P. poz. 121.

¹⁰ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., M.P. poz. 260. Strategia ta jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r.

tegitczne, a jednym z nich jest skuteczne państwo i instytucje. Najwięcej szczegółów w tym zakresie można znaleźć w strategii sektorowej „Sprawne Państwo 2020”¹¹. Jej głównym celem jest „zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami”. Wśród źródeł finansowania wszystkich tych strategii wymieniane są fundusze Unii Europejskiej.

Najważniejszy dokument w sprawie strategii inwestowania funduszy unijnych w Polsce w perspektywie 2014–2020 stanowi Umowa Partnerstwa¹². Zgodnie z jej założeniami udział finansowy Unii Europejskiej w funduszach przeznaczonych na cel tematyczny związany ze wzmacnianiem zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej wynosi prawie 153 mln euro, co stanowi jednak niewielki ułamek całej alokacji polityki spójności dla Polski (ponad 82,5 mld euro).

3. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej jako narzędzie europeizacji

Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. wiązało się z koniecznością dokonania poważnych zmian w polskiej administracji publicznej, zarówno jeśli chodzi o sposób jej działania, jak i sam jej kształt. Wpływ Unii Europejskiej na państwa członkowskie wynikający z implementowania polityk i prawa UE jest określany w literaturze przedmiotu jako europeizacja¹³, natomiast wpływ prawa i polityk unijnych na sposób działania oraz na struktury organizacyjne administracji państw członkowskich jest nazywany europeizacją administracji narodowych¹⁴.

Członkostwo w UE wpływa na strukturę organów administracyjnych, jak również zakres ich kompetencji oraz sposoby, w jakich te uprawnienia są wykonywane w odniesieniu do obywateli własnych i obywateli UE¹⁵. Można rozróżnić dwa zasadnicze okresy europeizacji – przed i po przystą-

¹¹ Strategia „Sprawne Państwo 2020”, przyjęta uchwałą nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r., M.P. poz. 136.

¹² Umowa Partnerstwa – programowanie perspektywy 2014–2020, dokument zatwierdzony przez Komisję Europejską 23 października 2017 r. na podstawie decyzji wykonawczej C(2017) 6994 (notyfikowana 24 października 2017 r.).

¹³ T.A. Börzel, *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States* [w:] *The Member States of the European Union*, S. Bulmer, Ch. Lequesne (eds.), Oxford, New York 2005; T.A. Börzel, T. Risse, *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics* [w:] *Handbook of European Union Politics*, K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond (eds.), London 2007; C.M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy...*

¹⁴ G. Rydlewski, *Problemy europeizacji administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czaputowicz (red.), Warszawa 2008, s. 100–110.

¹⁵ R. Grzeszczak, *Proces europeizacji administracji krajowej na przykładzie modelu koordynacji spraw europejskich w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 272–290.

pieniu Polski do Unii Europejskiej, a każdy z nich charakteryzuje się odrębnymi uwarunkowaniami. Przed przystąpieniem do UE miała miejsce silna transformacja ustroju, po akcesji natomiast zmiany są mniej rewolucyjne, choć równie głębokie, a wiele z nich wiąże się z europeizacją administracji i systemu zarządzania.

Państwa członkowskie posiadają znaczną autonomię w zakresie organizowania sposobu wdrażania polityk unijnych, zgodnie z własnymi uwarunkowaniami i tradycjami administracyjnymi. Unia Europejska oddziałuje głównie poprzez prawo europejskie, przez określanie celów, a nie sposobów realizacji, stąd zasadniczo zasady funkcjonowania są objęte autonomią instytucjonalną¹⁶. Dotyczy to także wdrażania polityki spójności UE. Ponadto wpływ europeizacji na politykę krajową jest uwarunkowany zarówno poprzez prawo UE i formalne wytyczne KE, jak i nieformalne zalecenia instytucji wspólnotowych (zwłaszcza Komisji), towarzyszące uzgodnieniom dokumentów programowych i operacyjnych¹⁷.

T.G. Grosse wymienia trzy główne cechy procesów europeizacji polityki strukturalnej w Polsce¹⁸. Po pierwsze, jest ona silnie podporządkowana wzorcom europejskim i unijnej polityce spójności. Po drugie, krajowa administracja publiczna jest przede wszystkim odbiorcą wzorców europejskich, a w znacznie mniejszym stopniu aktywnie uczestniczy w kształtowaniu polityk na szczeblu europejskim. Wreszcie, po trzecie, trudno mówić o wykształceniu się krajowej polityki strukturalnej, która byłaby autonomiczna wobec unijnej polityki spójności. Jest to z jednej strony objaw słabości krajowej myśli strategicznej i braku umiejętności identyfikowania najważniejszych dla rozwoju kraju interesów, a z drugiej – skutek braku reformy systemu finansów publicznych, która umożliwiłaby wyodrębnienie odpowiednich funduszy inwestycyjnych przeznaczonych na krajową politykę rozwoju¹⁹.

Europejskie zasady regionalnej polityki spójności mogą mieć znaczący wpływ na reformę krajowej polityki regionalnej. Zasada partnerstwa wpływa przede wszystkim na aktorów polityki regionalnej (chodzi m.in. o wzrost znaczenia zarządzania wielopoziomowego i włączanie partnerów społecznych w proces kształtowania polityki, decentralizację), zasada programowania – na instrumenty polityczne (m.in. na zwiększenie wymiaru strategicznego w prowadzeniu działań rozwojowych), zasada dodatkowości – na zasoby finansowe (fundusze unijne stanowią główne

¹⁶ *Europeizacja administracji publicznej*, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2008, s. 29.

¹⁷ I. Camyar, *Europeanization, Domestic Legacies and Administrative Reforms in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary and the Czech Republic*, „Journal of European Integration” 2010, vol. 32, no. 2.

¹⁸ T.G. Grosse, *Europeizacja polityki strukturalnej w Polsce: implikacje w sferze zarządzania [w:] Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia*, S. Mazur (red.), Kraków 2011, s. 65.

¹⁹ *Ibidem*.

źródło finansowania polityki regionalnej w Polsce), a zasada koncentracji – na cele polityczne (podporządkowanie krajowej polityki regionalnej priorytetom UE)²⁰.

Fundusze strukturalne są instrumentem polityki spójności Unii Europejskiej, a Polska jest ich największym odbiorcą (ok. 20% całości środków polityki spójności zostało zapisanych po stronie zobowiązań unijnego budżetu dla Polski). Skonsumowanie tak dużych funduszy wymaga odpowiedniego przygotowania przede wszystkim ze strony administracji publicznej. Z jednej strony odpowiada ona za sprawne zorganizowanie systemu wdrażania polityki spójności, z drugiej natomiast – jest największym beneficjentem tych środków. Rola administracji publicznej w efektywnym wykorzystaniu funduszy unijnych jest zatem niezwykle istotna²¹.

Szczególnie ciekawa jest analiza wpływu funduszy polityki spójności na organizację i metody funkcjonowania administracji krajowej. Zmiany są najczęściej inspirowane przez Komisję Europejską lub inne instytucje wspólnotowe, ale wynikają też z wymiany doświadczeń między krajami członkowskimi²². Potencjał administracyjny państw członkowskich warunkuje sprawną realizację polityki spójności, a polityka spójności z kolei wpływa na modernizację sposobu funkcjonowania administracji poprzez swój system zarządzania i kontroli.

4. Kierunki modernizacji administracji publicznej w Polsce przy udziale funduszy Unii Europejskiej

Procesy europeizacji wpływają na zmiany w polskiej administracji publicznej, w tym na sposoby organizowania polityk publicznych. Modernizacja administracji publicznej przebiega zarówno odgórnie – ustawowo, jak i oddolnie – poprzez rozpowszechnianie dobrych praktyk czy praktyki benchmarkingowe. Sprawniej przebiega w jednostkach samorządu terytorialnego, głównie ze względu na uwarunkowania o charakterze historycznym i relatywnie szybsze uruchomienie modernizacji procesów zarządzania²³. Administracja publiczna, działając na rynku zmonopolizowanym, ma ogra-

²⁰ D. Murzyn, *Europeanisation of Europe through EU Regional Policy: Towards a Tighter Integration* [w:] *Macro-, Meso-, and Microeconomic Dimensions of Europeanisation*, P. Stanek, K. Wach (red.), Warszawa 2016, s. 101–120.

²¹ D. Murzyn, *Rola administracji publicznej w efektywnym wykorzystaniu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej* [w:] *Administracja, przedsiębiorczość, finanse jako elementy procesu rozwoju regionu*, P. Dziekański (red.), Ostrowiec Świętokrzyski 2011, s. 155–176.

²² J.P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, no. 40 (5).

²³ I. Jackiewicz, *Modernizacja administracji publicznej a nowe perspektywy w zarządzaniu. W poszukiwaniu modelu sprawnego działania*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2013, t. XIV, z. 8, cz. II, s. 87.

niczoną zdolność do wprowadzania innowacji w sferze zarządzania, jednak musi dostosować się do dynamicznej rzeczywistości, co wymaga stosowania coraz efektywniejszych metod i narzędzi. Wśród uwarunkowań modernizacji administracji publicznej wyróżnić możemy czynniki wewnętrzne (związane z funkcjonowaniem samej administracji) oraz zewnętrzne (związane z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego) – tab. 1. Na większość z tych czynników oddziałują fundusze unijne, w szczególności są one jednym z narzędzi, za pomocą których wdrażane są nowe koncepcje zarządzania w sektorze publicznym. Koncepcją wdrożoną i usankcjonowaną ustawowo jest nowe podejście do zarządzania rozwojem kraju. Ten nowy system, składający się z trzech podsystemów, w tym podsystemu programowania, podsystemu instytucjonalnego oraz podsystemu wdrażania, został wdrożony w wyniku doświadczeń i nabywania nowych kompetencji przez administrację, związanych z absorpcją funduszy unijnych²⁴.

Tab. 1. Uwarunkowania modernizacji administracji publicznej

Zasoby	Uwarunkowania wewnętrzne (administracja publiczna)	Uwarunkowania zewnętrzne (społeczeństwo obywatelskie)
Ludzie (postawy – zmiana)	Zmiana postaw wobec pracy i klientów/obywateli – zachowania proklienckie Rozwój kompetencji Zmiana zarządzania zasobami ludzkimi – zarządzanie przez kompetencje Transparentność i otwartość	Wrażliwość na dobro wspólne Kapitał społeczny Zaufanie do innych Kompetencje społeczne Rozwój instytucji analityczno-doradczych typu <i>think tank</i>
Koncepcje/paradygmat rządzenia (model menedżerski i model partycypacyjny)	Nowy system rządzenia krajem – koordynacja Idea otwartego rządu Idea państwa optimum	Koordynacja System konsultacji i partycypacji społecznej, dialog społeczny Elastyczność instytucji, adaptacja do potrzeb
Technologia (zmiana)	Informatyzacja urzędów, procedur	Informatyzacja – proces upowszechniania dostępu do narzędzi informatycznych i ich wykorzystanie
Reguły i instytucje	Lepsze prawo Standardy zarządzania	Dostęp do informacji publicznej Rozwój systemów konsultacji
Struktury	Zmiany (racjonalizacja) i uelastycznienie struktur	Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie: organizacje pozarządowe, <i>think tanks</i> , eksperci zewnętrzni

Źródło: I. Jackiewicz, *Modernizacja administracji publicznej...*, s. 81–82.

²⁴ *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, J. Górniak, S. Mazur (red.), Warszawa 2012.

G. Rydlewski do głównych kierunków modernizacji administracji publicznej w Polsce zalicza²⁵:

- zmiany w usytuowaniu administracji publicznej w przestrzeni publicznej na szlaku od administracji władzy do administracji partycypacyjnej,
- przekształcenia o charakterze systemowym i strukturalnym,
- profesjonalizację i poprawę jakości kadr administracji publicznej,
- ograniczanie zagrożeń konfliktem interesu oraz wzmacnianie przejrzystości, rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności administracji publicznej,
- prakseologiczne przeorientowanie oraz poprawę jakości i efektywności administracji publicznej,
- proinnowacyjne przeorientowanie administracji publicznej,
- przygotowanie administracji publicznej do działania w warunkach zmian i napięć oraz w sytuacjach kryzysowych,
- przygotowanie administracji publicznej do efektywnego działania w ramach wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej.

Można powiedzieć, że są to także główne kierunki wpływu funduszy Unii Europejskiej na modernizację administracji publicznej w Polsce (tab. 2). W dalszej części artykułu zaprezentowano, w jaki sposób fundusze unijne wpływają na każdy z tych obszarów.

Od dłuższego czasu zasadniczym wyznacznikiem zmian w definiowaniu misji i funkcji administracji publicznej jest odchodzenie od modelu administracji władczej i przyjmowanie koncepcji administracji usług publicznych²⁶. Wiąże się z tym popularność takich modeli jak nowe zarządzanie publiczne, ale też zmiana w sferze misji administracji – koncepcja administracji partycypacyjnej. I. Jackiewicz uważa, że drzwi nowemu zarządzaniu publicznemu do administracji rządowej otworzyły projekty współfinansowane przez fundusze unijne²⁷. Stosowana przy wdrażaniu tych funduszy zasada partnerstwa przyczynia się do rozwoju podejścia partycypacyjnego. Zasada partnerstwa jest jedną z kluczowych zasad polityki spójności, a oznacza ona współpracę i uzgodnienia w ramach wspólnego procesu, w którym uczestniczą instytucje na poziomie europejskim, regionalnym i lokalnym, partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Partnerstwo takie dotyczy wszystkich etapów procesu programowania, od projektu, poprzez zarządzanie i realizację, po monitorowanie i ocenę²⁸. Jego celem jest zapewnienie poszanowania zasad wielopoziomowego zarządzania. Wyrazem znaczenia tej zasady jest nazwanie najważniejszego dokumentu strategicznego, który tworzy na poziomie krajowym podstawy prawne oraz ramy organizacyjne i finansowe dla wdrażania Europejskich

²⁵ G. Rydlewski, *Modernizacja administracji...*, s. 141–233.

²⁶ *Ibidem*, s. 142.

²⁷ I. Jackiewicz, *Modernizacja administracji publicznej...*, s. 86.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, art. 5.

Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych dla okresu programowania 2014–2020, Umową Partnerstwa.

Tab. 2. Kierunki wpływu funduszy Unii Europejskiej na modernizację administracji publicznej w Polsce

Kierunki modernizacji administracji publicznej*	Udział funduszy Unii Europejskiej
Zmiany w usytuowaniu administracji publicznej w przestrzeni publicznej na szlaku od administracji władzy do administracji partycypacyjnej	Zasada partnerstwa w polityce spójności
Zmiany systemowe i strukturalne w administracji publicznej	Zarządzanie wielopoziomowe (ang. <i>multi-level governance</i>) Regionalizacja i decentralizacja zarządzania funduszami
Profesjonalizacja i poprawa jakości kadr administracji publicznej	Finansowanie szkoleń dla kadr administracji publicznej
Ograniczanie zagrożeń konfliktem interesu oraz wzmacnianie przejrzystości, rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności administracji publicznej	Zwiększanie dostępu do informacji publicznej Wzmacnianie rozliczalności i odpowiedzialności
Prakseologiczne przeorientowanie oraz poprawa jakości i efektywności administracji publicznej	Nacisk na sprawność i skuteczność Ewaluacja jako narzędzie poprawy działania
Proinnowacyjne przeorientowanie administracji publicznej	Upowszechnianie koncepcji administracji uczącej się Informatyzacja i cyfryzacja
Przygotowanie administracji publicznej do działania w warunkach zmian i napięć oraz w sytuacjach kryzysowych	Rozwijanie procedur związanych z monitorowaniem i analizą Wsparcie ze środków unijnych systemu i instytucji zarządzania kryzysowego oraz systemu ratownictwa i ochrony ludności
Przygotowanie administracji publicznej do efektywnego działania w ramach wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej	Ukształtowanie mechanizmu obsługi zadań administracji publicznej związanych z obecnością w strukturach europejskich

Źródło: opracowanie własne za: G. Rydlewski, *Modernizacja administracji...*, s. 141–233.

Działalność i inicjatywy Unii Europejskiej, skierowane do jej instytucji oraz państw członkowskich, miały także duży wpływ na zainteresowanie pojęciem *good governance*²⁹. Polska zaplanowała wsparcie dla realizacji zasady *good governance* i wpisała ją do dokumentów programowych polityki spójności UE obowiązujących w poprzedniej perspektywie finansowej.

²⁹ D. Murzyn, *The Concept of Good Governance and Its Development in the Visegrad Group through the Support of the EU Cohesion Policy* [w:] *New Public Governance in the Visegrád Group (V4)*, R. Wiszniowski, K. Glinka (red.), Toruń 2015, s. 105–119.

Najważniejszym dokumentem strategicznym na poziomie krajowym w latach 2007–2013 były Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO). Jednym z celów polskiego NSRO była poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa. *Good governance* w tym dokumencie zdefiniowano jako „sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte o zasadę otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności”³⁰.

Komisja Europejska zaproponowała pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia, które odnoszą się przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale dotyczą także poprawy rządzenia w krajach członkowskich. Są to³¹: otwartość, partycypacja, rozliczalność, efektywność, koherencja. Wsparcie dobrego rządzenia było jednym z priorytetów programu Kapitał Ludzki 2007–2013, przeznaczono na ten cel 575 mln euro. Inwestycje w zdolności instytucjonalne i w sprawność administracji publicznej oraz efektywność usług publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrego rządzenia, są także jednym z priorytetów inwestycyjnych Umowy Partnerstwa na lata 2014–2020. Poszczególne elementy *good governance* można identyfikować w działaniach całej administracji publicznej. W opinii ekspertów³² polityka spójności UE wprowadza na grunt polski nowoczesne modele wieloletniego zarządzania strategicznego i finansowego, które przyczyniają się bezpośrednio do realizacji zasady *good governance*.

Konieczność sprostania wymogom unijnym przyczynia się do stopniowego podnoszenia w Polsce standardów i norm rządzenia. Z funduszy unijnych finansowane są konkretne projekty w tym zakresie. Przykładem może być tu projekt systemowy „Decydujmy razem”, realizowany wspólnie przez partnerstwo sześciu podmiotów (stowarzyszeń i fundacji) i Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, a współfinansowany przez Europejski Fundusz Społeczny³³. Jednym z jego efektów było opracowanie w 2014 r. Białej Księgi wsparcia partycypacji publicznej w Polsce.

Fundusze Unii Europejskiej wpływają także na przekształcenia o charakterze systemowym i strukturalnym w administracji publicznej. Członkostwo w UE wymagało stworzenia regionalnych struktur administracyj-

³⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej z dnia 7 maja 2007 r., Warszawa, maj 2007, s. 45.

³¹ European Commission, *European Governance. A White Paper*, COM(2001) 428 final, Brussels 2001, s. 10.

³² I. Bache, G. Andreou, G. Atanasova, D. Tomsic, *Europeanization and Multi-level Governance in South-east Europe: The Domestic Impact of EU Cohesion Policy and Pre-accession Aid*, „Journal of European Public Policy” 2011, vol. 18, no. 1.

³³ Więcej o projekcie: <http://www.decdujmyrazem.pl/> (15.11.2017).

nych do zarządzania funduszami, choć rola nowych władz regionalnych była początkowo mocno ograniczona³⁴. Od tamtego czasu mamy jednak do czynienia w Polsce, ale także w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, z nową dynamiką w debacie na temat regionalizacji, zwiększa się polityczne znaczenie regionów, zmieniają się także postawy partyjne w zakresie regionalizacji. Wielu ekspertów uważa, że dostęp do funduszy strukturalnych stał się jednym z czynników sprzyjających decentralizacji w nowych państwach członkowskich³⁵. W literaturze często wiąże się procesy europeizacji i regionalizacji³⁶. Fundusze strukturalne, jako instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej, odgrywają w tych procesach dużą rolę. W Polsce w każdym kolejnym okresie programowania unijnego budżetu zwiększał się stopień decentralizacji zarządzania funduszami unijnymi. W latach 2004–2006 samorządy województw uczestniczyły we wdrażaniu realizowanego na poziomie krajowym Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), od 2007 r. zarządzają już swoimi programami regionalnymi, na które w latach 2007–2013 alokowano ok. 25% środków polityki spójności dostępnych dla Polski. W latach 2014–2020 jest to już 40%. Oznacza to także większą samodzielność finansową polskich samorządów regionalnych.

Kolejnym sposobem wpływania funduszy UE na zmiany w administracji publicznej jest wspieranie polityki profesjonalizacji i poprawy jakości kadr. Dzięki dofinansowaniu projektów szkoleniowych z Europejskiego Funduszu Społecznego urzędnicy kształcą się, podnoszą kompetencje na szkoleniach ogólnych i specjalistycznych, a wskaźniki przeszkolonych są relatywnie wysokie. Wsparcie merytoryczne zapewnia polityka szkoleniowa, za którą odpowiedzialny jest Szef Służby Cywilnej. Z drugiej strony profesjonalizm urzędników jest jednym z warunków efektywnego wykorzystania funduszy unijnych³⁷.

Istotną cechą modernizacji polskiej administracji publicznej jest polityka wzmacniania przejrzystości, rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności. Odpowiedzialność oznacza ponoszenie konsekwencji podejmowanych działań i zakłada prawdopodobieństwo konieczności rozliczenia się

³⁴ M. Czernielewska, Ch.J. Paraskevopoulos, J. Szlachta, *The Regionalization Process in Poland: An Example of 'Shallow' Europeanization?*, „Regional and Federal Studies” 2004, vol. 14 (3), s. 461–495.

³⁵ F. Bafoil, *Resilient States from a Comparative Regional Perspective, Central and Eastern Europe and Southeast Asia*, Singapore 2013, s. 101–102; M. Baun, D. Marek, *Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic*, „Regional and Federal Studies” 2006, vol. 16, iss. 4, s. 409–428.

³⁶ J. Hughes, G. Sasse, C. Gordon, *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan 2004.

³⁷ A. Chochowska, *Profesjonalizm urzędników jednym z warunków efektywnego wykorzystania środków unijnych [w:] Finansowanie zadań administracji publicznej ze środków UE*, M. Szewczak, M. Ganczar (red.), Lublin 2011, s. 197–206.

lub udzielenia wyjaśnień. Z odpowiedzialnością za prowadzenie polityk publicznych, w szczególności w odniesieniu do uzyskiwania dochodów, rozdzielania środków z budżetu oraz wyników działań, związana jest rozliczalność. Jej podstawą jest przejrzystość działań, która przejawia się m.in. zwiększaniem dostępu do informacji publicznej. Każde z państw członkowskich Unii Europejskiej ma obowiązek przejrzystego wydatkowania środków publicznych. Przykładowo, zgodnie z prawem unijnym, publikowane są dane na temat każdego przedsięwzięcia realizowanego ze środków Unii Europejskiej oraz na temat firmy, organizacji lub instytucji, które otrzymały wsparcie. Celem tych działań jest zapewnienie wszystkim zainteresowanym dostępu do informacji o projektach współfinansowanych z funduszy europejskich.

W kontekście modernizacji polskiej administracji publicznej możemy zauważyć ukierunkowanie na kwestie sprawności i skuteczności wypełniania założonych celów, coraz wyraźniejsze zorientowanie zadaniowe administracji i pro jakościowe zarządzanie. Fundusze UE wpływają na te procesy na różne sposoby. Przede wszystkim do rozliczania działań w ramach polityki spójności i środków z funduszy strukturalnych została włączona ewaluacja, która jest prawnym obowiązkiem państw członkowskich. Ukształtowano w tym zakresie rozwiązania proceduralne oraz instytucjonalne (m.in. w formie jednostek ewaluacyjnych, w tym Krajowej Jednostki Oceny). Środki z funduszy europejskich są także wykorzystywane do upowszechniania wiedzy i doświadczeń z zakresu ewaluacji, a baza badań ewaluacyjnych liczy już 1233 analizy³⁸. Problemem w Polsce jest jednak efektywne wykorzystanie wniosków i rekomendacji wynikających z ewaluacji³⁹. Badania prowadzone w urzędach administracji rządowej wskazują na zróżnicowanie stopnia otwartości urzędów na wiedzę zewnętrzną, na różnice w tym zakresie pomiędzy instytucjami i komórkami organizacyjnymi korzystającymi z funduszy unijnych, a pozostałymi podmiotami. Ministerstwa korzystające z funduszy strukturalnych czerpią w większym stopniu z zewnętrznej wiedzy eksperckiej, jak również budują kulturę ewaluacyjną, pozwalającą na ocenę wdrażanych polityk publicznych⁴⁰.

Z drugiej strony fundusze unijne współfinansują projekty zorientowane na pro jakościowe zarządzanie w administracji publicznej. Przykładem takiego projektu był projekt systemowy „Doskonalenie standardów zarządzania w administracji rządowej”, realizowany przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, którego celem było wprowadzenie usprawnień z zakresu systemów zarządzania jakością oraz uspraw-

³⁸ Stan na 16.10.2017, <http://www.ewaluacja.gov.pl/>.

³⁹ M. Ferry, K. Olejniczak, *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Warszawa 2008.

⁴⁰ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, raport, Warszawa 2011.

nienie komunikacji z klientem wewnętrznym i zewnętrznym urzędu. Z kolei z powodu coraz wyraźniejszego zorientowania zadaniowego administracji, nastawionej na zarządzanie środkami przez wyniki, wprowadzono mechanizmy budżetu zadaniowego. Projekt w tym zakresie („Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012”) także był współfinansowany przez środki unijne (Europejski Fundusz Społeczny).

Fundusze Unii Europejskiej wspierają ponadto politykę proinnowacyjnego przeorientowania administracji publicznej, przede wszystkim wpływając na upowszechnianie koncepcji administracji uczącej się. Zdolność do dobrego rządzenia w dużym stopniu zależy od zdolności refleksyjnych i adaptacyjnych polskich instytucji publicznych, czyli procesów uczenia się. Organizacje uczą się po to, by poprawiać swe wyniki. Dzięki sprawnie działającemu systemowi uczenia się organizacja jest lepszym środowiskiem pracy, adaptuje się do otoczenia (szybciej reaguje na impulsy zewnętrzne) i skuteczniej osiąga swoje cele. Zespół EUROREG Uniwersytetu Warszawskiego badał, w jaki sposób uczą się polskie ministerstwa⁴¹. Wyniki tego badania potwierdzają słabość procesów uczenia się: brak wizji i celów, do jakich mają dążyć instytucje, deficyt refleksji i krytycznego myślenia o podejmowanych działaniach i ich efektach. Dzięki dofinansowaniu pozyskanemu z Europejskiego Funduszu Społecznego zespół ten realizował w latach 2010–2014 projekt badawczy, którego celem było wzmocnienie procesów skutecznego uczenia się organizacji administracji publicznej, a efektem szereg publikacji na ten temat⁴² i poradników, jak poprawić mechanizmy uczenia się organizacji.

Wyrazem proinnowacyjnego przeorientowania administracji publicznej jest także sięganie po nowoczesne narzędzia informatyczne i komunikacyjne. Proces informatyzacji jest warunkiem koniecznym modernizacji administracji. Na budowę elektronicznej administracji w ramach samego tylko programu Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013 wydano ponad 4,3 mld zł, z czego prawie 3,5 mld zł stanowiło dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁴³. Celem zrealizowanych projektów była poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych administracji publicznej oraz usług publicznych w formie cyfrowej dla obywateli i przed-

⁴¹ K. Olejniczak, A. Domaradzka, A. Krzewski, B. Ledzion, Ł. Widła, *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, „Raporty i Analizy EUROREG” 2010, nr 4.

⁴² *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, K. Olejniczak (red.), Warszawa 2012; S. Mazur, A. Płoszaj, *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa 2013; M. Możdżeń, K. Olejniczak, P. Śliwowski, Ł. Widła, *Jak uczą się polskie ministerstwa? Wyniki diagnozy mechanizmu uczenia się*, Warszawa 2014.

⁴³ Obliczenia własne na podstawie bazy projektów Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07–13 (stan na 30.09.2017).

siębiorców⁴⁴. Przykładami zrealizowanych inwestycji są: e-PUAP, Geoport, e-Cło, System informacyjny statystyki publicznej, Platforma Usług Elektronicznych dla klientów ZUS (PUE), e-Deklaracje, e-Podatki.

Usługi *e-government* (e-usługi publiczne) stają się coraz ważniejszym czynnikiem rozwoju i konkurencyjności gospodarek w aspekcie regionalnym i globalnym. Badania⁴⁵ potwierdzają, że wprowadzone rozwiązania przyczyniły się do usprawnienia kontaktu obywateli z administracją publiczną i załatwiania spraw. Ułatwiły także prowadzenie działalności gospodarczej, m.in. poprzez likwidację barier na styku biznes – administracja, a także przez zwiększenie możliwości wykorzystania zasobów informacji publicznej przez przedsiębiorców. Wsparcie e-usług publicznych, cyfryzacji urzędów oraz profesjonalnych mechanizmów cyfrowego udostępniania informacji sektora publicznego realizowane jest obecnie (w latach 2014–2020) zarówno na poziomie krajowym (Program Operacyjny Polska Cyfrowa), jak i regionalnym (regionalne programy operacyjne).

Jeśli chodzi o politykę przygotowania administracji publicznej do działania w warunkach zmian i napięć oraz w sytuacjach kryzysowych, to fundusze unijne wspierają ten proces poprzez wzmacnianie narzędzi stałego prognozowania, monitorowania i analizowania rozwoju wydarzeń oraz identyfikowania potencjalnych zagrożeń i ryzyk (rozwijanie procedur związanych z monitorowaniem interwencji publicznych i analizą), ale też bezpośrednie wsparcie ze środków unijnych systemu i instytucji zarządzania kryzysowego oraz systemu ratownictwa i ochrony ludności.

Należy także wspomnieć o roli funduszy UE w przygotowaniu administracji publicznej do efektywnego działania w ramach wspólnej europejskiej przestrzeni administracyjnej⁴⁶. Wraz z członkostwem w Unii Europejskiej administracja publiczna musiała podjąć dodatkowe zadania w sferze programowej, instytucjonalnej, logistycznej i kadrowej. W szczególności dotyczyło to konieczności ukształtowania mechanizmu obsługi zadań administracji publicznej związanych z obsługą funduszy z unijnego budżetu. Efektywne wykorzystanie tych środków to duże wyzwanie dla administracji państw członkowskich, choć wydawać się może, że polska administracja koncentrowała się głównie na skutecznej absorpcji⁴⁷. Pozytywne zmiany zachodzą także pod wpływem procedur UE wykorzystywanych i zalecanych do stosowania w przypadku angażowania środków publicznych. Badania dowodzą,

⁴⁴ Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, październik 2013, s. 126.

⁴⁵ B. Hysa, M. Mularczyk, *Rozwój e-usług w administracji publicznej w Polsce i innych krajach UE w pierwszej dekadzie XXI wieku – raport z badań*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej – Organizacja i Zarządzania”, Gliwice 2012, s. 99–110.

⁴⁶ Więcej na ten temat: *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, M. Małecki (red.), Warszawa 2003.

⁴⁷ EGO, *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004–2006*, Warszawa 2011, s. 187–192.

że wymogi stawiane przez UE w polu zarządzania funduszami strukturalnymi miały pozytywny wpływ na polską administrację rządową zarówno na poziomie praktyk menedżerskich, jak i zmian strukturalnych w polu planowania strategicznego, partnerstwa, monitoringu i ewaluacji⁴⁸. Jednak zdaniem ekspertów proces „rozlewania się” zasad zarządzania i dobrych praktyk z administracji zajmującej się funduszami unijnymi do pozostałych segmentów administracji publicznej jest wolny i mało efektywny⁴⁹. Transfer instytucjonalny z Unii Europejskiej do Polski nie przebiegał ponadto bez zakłóceń. Badania na ten temat wskazują, że był on wewnętrznie sprzeczny, a niejednokrotnie jedne rozwiązania lub instytucje europejskie utrudniały zastosowanie innych, a więc osłabiały skuteczność procesów europeizacji⁵⁰.

Fundusze unijne przynoszą jednak szereg pozytywnych efektów: kształtowanie modelu nowoczesnej administracji, nastawionej na realizację zadań i osiągnięcie celów, zmiany w obszarze finansów publicznych, poprawę standardów zarządzania środkami publicznymi, tworzenie społeczeństwa obywatelskiego (wzmocnienie zasady partnerstwa), wzrost zainteresowania działalnością prorozwojową oraz innowacyjnością. Procedury UE rodzą konieczność zmian instytucjonalnych oraz zmian sposobów funkcjonowania władzy publicznej, co jest jedną z ważniejszych wartości dodanych polityki spójności. Polityka ta zdaje się dostarczać paliwo, które pozwala na odnowienie dobrych tradycji i zwyczajów administracyjnych⁵¹. Proces modernizacji administracji publicznej wpływa na zmiany instytucjonalne, model przywództwa, zmiany charakteru pracy i relacji z otoczeniem.

5. Zakończenie

Jesteśmy obecnie świadkami licznych procesów modernizacyjnych zachodzących w polskiej administracji publicznej. Kierunki tej modernizacji są spójne z kierunkami interwencji funduszy Unii Europejskiej, co pozwala potwierdzić sformułowaną we wstępie hipotezę badawczą. Dostępność i możliwość wykorzystania funduszy strukturalnych stały się w Polsce jednym z katalizatorów zmian w administracji publicznej, z drugiej strony – fundusze te finansują konkretne projekty zmierzające do poprawy funkcjonowania i jakości administracji publicznej. Jednakże ocena wpływu tych działań (w tym udziału środków publicznych) na poziom sprawności funk-

⁴⁸ M. Kozak, B. Ledzion, K. Olejniczak, D. Wojtowicz, *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–06 Co-financed by ERDF. Management and Implementation Systems for Cohesion Policy. National Assessment Report POLAND*, EPRC & EUROREG for European Commission DG Regio, Brussels 2009.

⁴⁹ EGO, *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce...*, s. 36.

⁵⁰ T.G. Grosse, *Europeizacja administracji: Nowe metody zarządzania w trzech nowych państwach członkowskich* [w:] *Nowe metody zarządzania*, L. Kolarska-Bobińska (red.), Warszawa 2009.

⁵¹ T.G. Grosse, „Złoty kaftan europeizacji” refleksje o 10–ciu latach obecności Polski w UE, Analiza Instytutu Sobieskiego nr 68, kwiecień 2014 r.

cjonowania administracji wymaga długoletnich obserwacji i analiz. Z kolei bez poprawy sprawności administracji, skuteczności i efektywności w wykonywaniu zadań publicznych trudno będzie osiągnąć inne cele rozwojowe. Sprawność instytucjonalna jest kluczową stymulantą poziomu rozwoju⁵², ale także – z drugiej strony – to rozwój determinuje w pewnym stopniu sprawność⁵³. Dotyczy to zarówno rozwoju na poziomie kraju, jaki i regionów. Badania potwierdzają występowanie interakcji pomiędzy poziomem rozwoju lokalnego a sprawnością instytucjonalną samorządów gminnych – sprawność instytucjonalna lokalnych władz jest jednym z czynników determinujących zdolność danego terytorium do rozwoju⁵⁴.

Modernizacja administracji publicznej jest zatem niezwykle istotna dla rozwoju społeczno-gospodarczego naszego kraju. W sytuacji napięć w finansach publicznych często inicjatywy związane z modernizacją administracji publicznej przegrywają z innymi zadaniami wymagającymi sfinansowania. Możliwość wsparcia tego procesu ze środków europejskich jest zatem dużą szansą, a w kolejnych latach będziemy mogli ocenić, jak została ona wykorzystana.

Bibliografia

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., *Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth* [w:] *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion, S.N. Durlauf (eds.), Amsterdam 2005.
- Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, M. Małecki (red.), Warszawa 2003.
- Bache I., Andreou G., Atanasova G., Tomsic D., *Europeanization and Multi-level Governance in South-east Europe: The Domestic Impact of EU Cohesion Policy and Pre-accession Aid*, „Journal of European Public Policy” 2011, vol. 18, no. 1.
- Bafoil F., *Resilient States from a Comparative Regional Perspective, Central and Eastern Europe and Southeast Asia*, Singapore 2013.
- Baun M., Marek D., *Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic*, „Regional and Federal Studies” 2006, vol. 16, iss. 4.
- Börzel T.A., *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States* [w:] *The Member States of the European Union*, S. Bulmer, Ch. Lequesne (eds.), Oxford, New York 2005.
- Börzel T.A., Risse T., *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics* [w:] *Handbook of European Union Politics*, K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond (eds.), London 2007.

⁵² K. Wlazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 112.

⁵³ R.C. Fried, F.F. Rabinovitz, *Comparative Urban Politics: A Performance Approach*, New York 1980.

⁵⁴ *Raport z wykonania projektu badawczego: Sprawność instytucjonalna vs. lokalny rozwój gospodarczy – czynniki kształtujące i interakcje*, R. Marks-Bielska (red.), Olsztyn 2017. W badaniu tym jednym ze wskaźników częściowych – składowych sprawności instytucjonalnej – uczyniono środki pozyskane z UE jako procent dochodów gminy.

- Camyar I., *Europeanization, Domestic Legacies and Administrative Reforms in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary and the Czech Republic*, „Journal of European Integration” 2010, vol. 32, no. 2.
- Chochowska A., *Profesjonalizm urzędników jednym z warunków efektywnego wykorzystania środków unijnych* [w:] *Finansowanie zadań administracji publicznej ze środków UE*, M. Szewczak, M. Ganczar (red.), Lublin 2011.
- Czernielewska M., Paraskevopoulos Ch.J., Szlachta J., *The Regionalization Process in Poland: An Example of ‘Shallow’ Europeanization?*, „Regional & Federal Studies” 2004, vol. 14 (3).
- EGO, *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004–2006*, Warszawa 2011.
- Europeizacja administracji publicznej*, I. Lipowicz (red.), Warszawa 2008.
- Ferry M., Olejniczak K., *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Warszawa 2008.
- Finansowanie zadań administracji publicznej ze środków UE*, M. Szewczak, M. Ganczar (red.), Lublin 2011.
- Fried R.C., Rabinovitz F.F., *Comparative Urban Politics: A Performance Approach*, New York 1980.
- Grosse T.G., „Złoty kaftan europeizacji” refleksje o 10–ciu latach obecności Polski w UE, Analiza Instytutu Sobieskiego nr 68, kwiecień 2014.
- Grosse T.G., *Europeizacja administracji: Nowe metody zarządzania w trzech nowych państwach członkowskich* [w:] *Nowe metody zarządzania*, L. Kolarska-Bobińska (red.), Warszawa 2009.
- Grosse T.G., *Europeizacja polityki strukturalnej w Polsce: implikacje w sferze zarządzania* [w:] *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia*, S. Mazur (red.), Kraków 2011.
- Grzeszczak r., *Proces europeizacji administracji krajowej na przykładzie modelu koordynacji spraw europejskich w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.
- Hughes J., Sasse G., Gordon C., *Europeanization and Regionalization in the EU’s Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan 2004.
- Hysa B., Mularczyk M., *Rozwój e-usług w administracji publicznej w Polsce i innych krajach UE w pierwszej dekadzie XXI wieku – raport z badań*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej – Organizacja i Zarządzanie”, Gliwice 2012.
- Jackiewicz I., *Modernizacja administracji publicznej a nowe perspektywy w zarządzaniu. W poszukiwaniu modelu sprawnego działania*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2013, t. XIV, z. 8, cz. II.
- Kozak M., Ledzion B., Olejniczak K., Wojtowicz D., *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–06 Co-financed by ERDF. Management and Implementation Systems for Cohesion Policy. National Assessment Report POLAND*, EPRC & EUROREG for European Commission DG Regio, Brussels 2009.
- Mazur S., Płoszaj A., *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa 2013.
- Mechanizmy i źródła wzrostu gospodarczego. Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, J.L. Bednarczyk, S.I. Bukowski, W. Przybylska-Kapuścińska (red.), Warszawa 2008.

- Możdżeń M., Olejniczak K., Śliwowski P., Widła Ł., *Jak uczą się polskie ministerstwa? Wyniki diagnozy mechanizmu uczenia się*, Warszawa 2014.
- Murzyn D., *Europeanisation of Europe through EU Regional Policy: Towards a Tighter Integration* [w:] *Macro-, Meso-, and Microeconomic Dimensions of Europeanisation*, P. Stanek, K. Wach (red.), Warszawa 2016.
- Murzyn D., *Rola administracji publicznej w efektywnym wykorzystaniu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej* [w:] *Administracja, przedsiębiorczość, finanse jako elementy procesu rozwoju regionu*, P. Dziekański (red.), Ostrowiec Świętokrzyski 2011.
- Murzyn D., *The Concept of Good Governance and Its Development in the Visegrad Group through the Support of the EU Cohesion Policy* [w:] *New Public Governance in the Visegrád Group (V4)*, R. Wiszniewski, K. Glinka (red.), Toruń 2015.
- Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Ledzion B., Widła Ł., *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, „Raporty i Analizy EUROREG” 2010, nr 4.
- Olsen J.P., *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, no. 40 (5).
- Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, K. Olejniczak (red.), Warszawa 2012.
- Radaelli C.M., *The Europeanization of Public Policy* [w:] *The Politics of Europeanization*, K. Featherstone, C.M. Radaelli (eds.), Oxford–New York 2003.
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F., *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, „Journal of Economic Growth” 2004, vol. 9, iss. 2.
- Raport z wykonania projektu badawczego: Sprawność instytucjonalna vs. lokalny rozwój gospodarczy – czynniki kształtujące i interakcje*, R. Marks-Bielska (red.), Olsztyn 2017.
- Rydlewski G., *Problemy europeizacji administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czaputowicz (red.), Warszawa 2008.
- Rydlewski G., *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Zarządzanie strategiczne rozwojem*, J. Górniak, S. Mazur (red.), Warszawa 2012.

Akty prawne i dokumenty urzędowe

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347, s. 320.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz.Urz. UE L 347, s. 470.

- European Commission, *European Governance. A White Paper*, COM(2001) 428 final, Brussels 2001.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r., M.P. poz. 121.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*, raport, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej z dnia 7 maja 2007 r., Warszawa, maj 2007.
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, październik 2013.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., M.P. poz. 260.
- Strategia „Sprawne Państwo 2020”, przyjęta uchwałą nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r., M.P. poz. 136.
- Umowa Partnerstwa – programowanie perspektywy 2014–2020, dokument zatwierdzony przez Komisję Europejską 23 października 2017 r. na podstawie decyzji wykonawczej C(2017) 6994 (notyfikowana 24 października 2017 r.).

Streszczenie

Administracja publiczna podlega ciągłym zmianom. W następstwie postępującej globalizacji tworzą się nowe warunki jej działania, wśród których ogromne znaczenie ma rozwój i umacnianie powiązań gospodarczych i finansowych pomiędzy państwami oraz kształtowanie się silnych ponadpaństwowych podmiotów. Tworzy to dla administracji publicznej poszczególnych państw nowe zadania i możliwości funkcjonowania. Szczególnym wyzwaniem stało się członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz związana z tym możliwość włączenia się w polityki unijne i wykorzystania środków ze wspólnego budżetu. Celem artykułu jest próba oceny roli funduszy strukturalnych, będących instrumentem polityki spójności UE, w modernizacji polskiej administracji publicznej i określenie kierunków ich wpływu na ten proces. Autorka dowodzi, że kierunki modernizacji administracji publicznej w Polsce są spójne z kierunkami interwencji funduszy Unii Europejskiej, a fundusze te są istotnym czynnikiem wpływającym na procesy modernizacyjne. Jednakże ocena wpływu tych działań (w tym udziału środków publicznych) na poziom sprawności funkcjonowania administracji wymaga długoletnich obserwacji i analiz. Ramy teoretyczne pracy stanowią koncepcje europeizacji i modernizacji.

Słowa kluczowe: europeizacja, modernizacja, administracja publiczna, fundusze UE, polityka spójności

EU Cohesion Policy Funds as a Tool for Modernisation of Public Administration in Poland: Directions of Their Impact

Abstract

Public administration is constantly changing. As a result of progressive globalisation, new conditions are being created, among which the development and strengthening

of economic and financial links between states and the development of strong transnational entities are of great importance. This, in turn, results in new tasks and possibilities for the public administration of individual states. Poland's membership in the European Union and opportunity to participate in EU policies and use the funds from the common budget have become a special conditionality. The article attempts to assess the role of the structural funds as an instrument of the EU cohesion policy in modernising Polish public administration and defining the directions of their influence on this process. The author argues that the directions of the modernisation of public administration in Poland are coherent with the directions of intervention of European Union funds which are an important factor influencing the modernisation processes. However, the assessment of the impact of these activities (including the contribution of public funds) on the level of efficiency of the administration requires long-term observation and analysis. The theoretical framework of the work is provided by the concepts of Europeanisation and modernisation.

Keywords: Europeanisation, modernisation, public administration, EU funds, cohesion policy