

Bernard Wardziński*  <https://orcid.org/0000-0002-2345-6364>

e-mail: bernard.wardzinski@gmail.com

Wpływ procesu europeizacji na administrację publiczną we współczesnej Polsce. Wybrane przykłady i wnioski

https://doi.org/10.25312/2391-5129.31/2020_03bw

Integracja Polski z Unią Europejską wymusiła na rodzimej administracji liczne modyfikacje, a co za tym idzie – odpowiednie procesy dostosowawcze. W organach administracji krajowej nastąpiło dostosowanie struktury organizacyjnej i systemowej do potrzeb i warunków administracji unijnej, bowiem rodzima administracja stała się jej częścią. Zachodzące w administracji krajowej procesy można nazwać europeizacją i stwierdzić, iż dzięki nim nastąpiło funkcjonalne połączenie obu administracji. Fuzja ta możliwa była dzięki przeobrażeniom administracji następującym w Polsce już w okresie przedakcesyjnym. Powstanie nowych urzędów, zaangażowanie urzędników, reformy administracyjne miały przynieść rodzimej administracji określone skutki, czyli poprawę funkcjonowania władzy publicznej. Czy tak się stało? Wydaje się, że nie, ponieważ interaktywny proces europeizacji krajowej administracji nie jest jeszcze w pełni zakończony.

Słowa kluczowe: transformacja, europeizacja administracji, rodzima administracja publiczna, przeobrażenia polskiej administracji

Wstęp

Analizując problematykę polskiej administracji publicznej, dochodzimy do wniosku, że następują w niej silne zmiany dotychczasowego zakresu i form jej działania spowodowane głównie wpływem zmian systemowych stawiających przed politykami,

* Mgr Bernard Wardziński – Akademia Finansów i Biznesu Vistula.

jak i urzędnikami poważne zadania związane z unowocześnieniem państwa, gospodarki, a także zmian zasad oddziaływania przez struktury państwa na życie społeczne i gospodarcze; zmian sposobu działania administracji wymuszonych procesami integracji z UE i wreszcie samym nowym funkcjonowaniem administracji publicznej. Polska, wchodząc w struktury Unii Europejskiej, musiała dostosować swój zinstytucjonalizowany system administracji do potrzeb i warunków administracji państw członkowskich. To dostosowanie jako swoisty proces europeizacji rodzimej administracji miało na celu stworzenie odpowiedniego modelu zarządzania publicznego wraz z płaszczyzną integracyjną, umożliwiającą powstanie nowej administracji narodowej mającej wpływ na instytucje i mechanizmy Unii Europejskiej. Nadmienić należy, iż pierwsze działania zmierzające do europeizacji polskiej administracji prowadzono już na początku lat dziewięćdziesiątych, czyli w tzw. okresie przedakcesyjnym. Kluczowymi datami polskiej europeizacji były: 1 lutego 1994 roku – wejście w życie Układu Europejskiego; 1 maja 2004 roku – wejście w życie Traktatu o przystąpieniu (traktat ateński); 11 maja 2005 roku – wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 18/04) o zgodności Traktatu o przystąpieniu z Konstytucją Polski.

Przeobrażenia w polskiej administracji publicznej

Europeizacja polskiej administracji nie byłaby możliwa, gdyby nie powstała na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku urzędy Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, koncentrujące kompetencje decyzyjne w sprawach UE w niewielkim kręgu osób zaangażowanych w procesy integracyjne. Z czasem, a szczególnie w miarę przystępowania do kolejnych etapów procesu akcesyjnego, konieczne stawało się coraz większe zaangażowanie merytoryczne administracji publicznej. Punktem przełomowym było utworzenie w 1996 roku Komitetu Integracji Europejskiej (KIE) wraz z urzędem – UKIE. Komitet Integracji Europejskiej podporządkowany był premierowi, więc na tym etapie krajową politykę wobec UE wyłączył spod kompetencji ministra spraw zagranicznych. UKIE pełnił funkcje koordynacyjne wobec wszystkich ministerstw i instytucji bezpośrednio zaangażowanych w proces integracji Polski z Unią Europejską. Z dniem 1 stycznia 2010 roku na mocy Ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich uległ on likwidacji, a jego prawa i obowiązki, a także zasoby ludzkie przejęło Ministerstwo Spraw Zagranicznych (art. 18 i 19 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. nr 161, poz. 1277). W 2001 roku utworzono Zespół Przygotowawczy KIE (ZPKIE), działający w sprawach wymagających szybkiej reakcji merytorycznej. Od 2004 roku zadania Komitetu Integracji Europejskiej przejął Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM) podejmujący ważne decyzje w sprawach integracji Polski z UE. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) z kolei zapewniał instytucjonalną i merytoryczną obsługę przygotowań do członkostwa Polski z UE. System koordynacji polskiej polityki europejskiej realizowany od 1 maja 2004 roku został

zaprojektowany w 2003 roku i był wdrażany od marca 2003 roku do maja 2004 roku. Zarządzeniem nr 30 Prezesa Rady Ministrów z 23 marca 2004 r. (M.P. nr 57, poz. 646 ze zm.) powołano do życia Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM) jako jeden z trzech stałych komitetów Rady Ministrów. KERM stał się od momentu powstania centralnym elementem procesu koordynacji polskiej polityki europejskiej.

Zbliżony do obecnie istniejącego obrazu model administracji centralnej kształtowany był poprzez wprowadzanie w latach dziewięćdziesiątych szeregu reform obejmujących swoim obszarem zakres działania centrum administracyjno-gospodarczego państwa. W 1996 roku przyjęto pakiet ustaw, z których zasadnicze znaczenie dla dalszego funkcjonowania administracji szczebla centralnego miała Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. 1996, nr 106, poz. 492). Dzięki tym zmianom udało się znacznie ograniczyć liczbę istniejących ministerstw oraz urzędów centralnych im podporządkowanych. Następnie istotne zmiany wprowadzono, uchwalając ustawę o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943). Poprzez reformę centrum uregulowano organizację i tryb pracy Rady Ministrów, wzmocniono rolę i pozycję Prezesa Rady Ministrów, zastąpiono rozbudowany Urząd Rady Ministrów – Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Celem tej reformy było ograniczenie administracyjnej funkcji rządu, przekierowanie zadań i usprawnienie zdolności do formułowania i wdrażania średnio- i długookresowych strategii społecznych i gospodarczych w kraju. Z centrum do administracji terenowej – wojewodów – przesunięto gros kompetencji, między innymi związanych z decyzyjnością w sprawach założycielskich i likwidacyjnych czy prywatyzacyjnych.

Podmiotami odpowiedzialnymi za politykę europejską w polskiej administracji rządowej były i są: Rada Ministrów (posiadająca najszersze instrumentarium prawne oraz aparat administracyjny, służące zapewnieniu synergii działań podmiotów publicznych) wraz z Prezesem Rady Ministrów (rola premiera jako zwierzchnika krajowej administracji jest kluczowa w kształtowaniu krajowego stanowiska i strategii wpływania na proces decyzyjny Unii Europejskiej, a poprzez udział w posiedzeniach Rady Europejskiej zyskuje wpływ na kształtowanie kierunków strategicznych obieranych przez Unię Europejską); Minister ds. Członkostwa w UE (posiada specjalne kompetencje w zakresie koordynowania rządowej polityki europejskiej), Minister Spraw Zagranicznych (koncentracja na problematyce polityki zagranicznej) wraz z aparatem MSZ, w którym koordynacją spraw unijnych zajmują się: Departament Komitetu do Spraw Europejskich, dodatkowo Departament Polityki Europejskiej, Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej i Departament Prawa Unii Europejskiej, ministrowie (jako organy odpowiedzialne za poszczególne działy administracji, które odpowiadają politykom Unii Europejskiej – kształtowanie stanowiska Polski w konkretnych propozycjach legislacyjnych przedkładanych przez KE); Komitet ds. Europejskich (centralny element rządowego systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce); Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii

Europejskiej (ogniwo pośredniczące między organami krajowymi a UE) (Tabaszewski, 2011: 56).

Administracja publiczna, aby osiągnąć rzeczywisty profesjonalizm, musi być organizacją wirtualną, samouczącą się. Dlatego też niezmiernie ważne było i jest wprowadzenie specjalności administracyjnych w następujących podstawowych obszarach: obsługiwanie działań rutynowych rządu, projektowanie strategii politycznych, efektywne wdrażanie programów rządowych. Dziś szczególnie istotne jest zarządzanie wiedzą i informacją. Ma to olbrzymie znaczenie zarówno w świetle rozproszenia instytucji administracyjnych w Polsce, tempa zachodzących zmian, jak i nowych wyzwań merytorycznych stojących przed państwem. Należy zerwać z dotychczasową praktyką wartościującą bardziej ilość niż jakość przygotowanej informacji. Jednocześnie bardziej efektywnie trzeba sięgać po dostępne w systemie administracyjnym zasoby ludzkie, a także korzystać z wiedzy ekspertów pozarządowych i ośrodków akademickich. Należy wspierać rozwój doraźnych sieci zadaniowych między urzędnikami. Dynamiczny rozwój sfer działalności sprawia, że ilość informacji, którymi musi posługiwać się pracownik, stale wzrasta. Stąd rosnący popyt na technologie informatyczne w administracji, które z kolei kreują nowy popyt i dalszy rozwój informatyki w tej dziedzinie. Ważną rolę do odegrania w omawianym zakresie ma więc Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, której zadania powinny być rozszerzone w kwestii stałego dokształcania pracowników administracji publicznej w zinstytucjonalizowanych formach.

Kluczem nowoczesnej administracji jest również cyfryzacja, dlatego też po akcesji powołano do życia Ministerstwo Cyfryzacji. Do jego głównych zadań należy: rozwój infrastruktury szerokopasmowej, wspieranie tworzenia treści internetowych i e-usług oraz promowanie kompetencji cyfrowych wśród obywateli i urzędników. Ministerstwo odpowiedzialne jest ponadto za koordynację działań w Polsce nad stworzeniem jednolitego rynku cyfrowego.

W dobie funkcjonowania administracji w społeczeństwie obywatelskim opartym na informacji kluczową komórką w strukturze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów staje się (następny nowo utworzony po przystąpieniu do UE organ) Centrum Informacyjne Rządu odpowiedzialne za relacje i kontakty Premiera oraz Rady Ministrów z mediami i społeczeństwem, tzw. propagandę polityczną rządu. Główną podstawą do działania Centrum Informacyjnego była ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wraz z Departamentem Komunikacji Społecznej KPRM stanowią zaplecze dla funkcjonowania rzecznika prasowego rządu. Istnienie tego organu pozwala wyjaśnić powody podejmowania konkretnych decyzji oraz uzasadnić wybór sposobu działania politycznego. Dostęp do informacji jest jednym z ważniejszych punktów dotyczących modernizacji administracji, które dzięki transparentności pozwalają społeczeństwu poznać zasady działania władzy. Ten aspekt wpisuje się również w katalog zmian modernizujących administrację służących poprawie jej jakości.

Okres transformacji i przystąpienie Polski do UE wymusiło utworzenie w ramach administracji publicznej stosunkowo nowej kategorii ustrojowej – organów

regulacyjnych, których cechy różnią się od pozostałych organów administracyjnych. Organy regulacyjne nie tworzą polityki administracyjnej, a wyłącznie ją wykonują.

W wyniku zmian dotyczących organizacji i podziału zadań administracji publicznej w województwie część zadań wykonywanych dotychczas przez wojewodę przejął marszałek województwa oraz inne organy samorządowe. Zmiany te wpisują się w nurt przekształceń w administracji publicznej spowodowanych przystąpieniem do UE. Wyraźnie widoczne jest postępujące odchodzenie od centralnego sterowania i przekazywanie władzy w dół. Kompetencje przeniesione do samorządu są zadaniami administracyjnymi, toteż wojewoda może stać się prawdziwie politycznym ramieniem rządu w terenie, któremu w dużej mierze pozostają zadania nadzorcze i kontrolne wobec tych wszystkich, którym ustawa przekazała kompetencje wojewody. Tak więc „nowy” wojewoda staje się potężną siłą w ręku premiera, służącą temu, by polityka rządu w terenie była prowadzona rzeczywiście skutecznie, a prawo stanowione przez parlament – realnie respektowane.

Wpływ europeizacji na organa administracji polskiej

Po przystąpieniu Polski do UE widać sukcesywny wzrost świadomości w organach państwa dotyczący natury procesów integracyjnych, specyfiki prawa UE oraz wieloelementowej podstawy funkcjonowania władzy publicznej. Silnym impulsem w procesie europeizacji administracji krajowej była zaś prezydencja Polski w Radzie w 2011 roku.

Jak już wskazywano, momentem zwrotnym w procesie zmian w polskiej administracji było przystąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej, ponieważ organy administracji krajowej (w przypadku stosowania prawa unijnego) stały się funkcjonalnie częścią administracji unijnej (UE na poziomie państw członkowskich nie posiada własnego aparatu administracyjnego). Akcesja spowodowała również zmianę struktur organizacyjnych organów administracyjnych, a także zakresu i form wykonywania ich kompetencji wobec podmiotów zewnętrznych. Nastąpiła swoista ewolucja w strukturach, zadaniach i praktyce organów administracji państwowej oraz sądów i parlamentu. Możemy więc zaryzykować stwierdzenie, iż proces ten – europeizacja, doprowadził do funkcjonalnej fuzji administracji krajowej i unijnej. W konsekwencji europeizacji administracji dominującą rolę polskiej administracji rządowej stało się kształtowanie i wykonywanie wszelkich spraw związanych z integracją. Rola ta uzasadnia potrzebę zapewnienia efektywności szczególnie w odniesieniu do mechanizmów rynku wewnętrznego UE. Dlatego też pozycja polskiego rządu uległa istotnemu wzmocnieniu. Rząd, uczestnicząc w unijnym procesie prawodawczym, wnosi skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) i reprezentuje przed nim interesy państwa. Ponosi główny ciężar sprawowania prezydencji w Radzie, przygotowuje większość stanowisk i strategii oraz taktyk negocjacyjnych, pracując nad rewizjami traktatów stanowiących UE. Rząd wreszcie koordynuje dostosowanie prawa polskiego do prawa UE, zwłaszcza procesy wdrażania dyrektyw.

W wyniku europeizacji administracji nastąpiło pęknięcie w większym lub mniejszym stopniu jej instytucjonalnego monolitu. Dziś synonimem administracji krajowej nie jest już tylko władza publiczna, lecz również publicznoprawne organy wykonawcze, jak i podmioty prywatne realizujące zlecone im zadania władzy publicznej. Mowa o procesie prywatyzacji zadań publicznych wynikających z europeizacji oraz umiędzynarodowienia procesów decyzyjnych i wykonawczych. W efekcie owego procesu wzmocniono przekształcenia nie tylko w strukturze organizacyjnej (podmiotowej) administracji, ale także w procedurach i formach działania (Wróbel, 2011: 31).

Omawiając problem europeizacji administracji, należy zauważyć, że w wyniku zmian związanych z europeizacją i globalizacją dochodzi do „dezagregacji” struktur państwowych, co niesie poważne skutki dla samej administracji. Innymi słowy, jest to problem postępującej erozji suwerenności czy też erozji państwa (ang. *disaggregation of sovereignty* oraz *disaggregated state*). Dezagregacja państwa wzmocniła proces powstawania zintegrowanych organów administracyjnych o coraz silniej złożonej podmiotowo i funkcjonalnie (przedmiotowo) strukturze. Współcześnie administracyjne organy wykonawcze realizują zróżnicowane zadania za pomocą wielorakich form prawnych, uwzględniając wielość regulacji prawnych o różnym (wiązącym i miękkim) charakterze (Grzeszczak, 2011: 46).

Poprzez europeizację administracji nastąpiło również europeizowanie struktur państwowych. Powołano zintegrowane organy wykonawcze, w których administracja krajowa, łącząc się w sieci na poziomie narodowym i europejskim, zwiększała swoje możliwości rozwiązywania problemów.

Efektywność wpływu państwa na przebieg integracji europejskiej powiązano z krajowym systemem koordynacji, bowiem sprawny system konsultacji wewnętrzpaństwowej (szczególnie w rządzie oraz pomiędzy rządem a parlamentem narodowym) pozwala na szybkie wypracowanie instrukcji negocjacyjnych, dających szerokie pole manewru w Radzie UE i w Komitecie Stałych Przedstawicieli. W Polsce mamy do czynienia ze scentralizowanym modelem koordynowania polityki europejskiej – wiodące Ministerstwo Spraw Zagranicznych i urząd premiera w centrum zarządzania. Celem głównym tego modelu jest zapewnienie przedstawiania jednolitego stanowiska rządu w instytucjach UE, zaś jednym z zadań organu koordynującego jest rozstrzyganie sporów (związanych z polityką europejską) pomiędzy poszczególnymi resortami. Zadania koordynacji polityki integracyjnej można podzielić na pion polityczny i urzędniczy, zwłaszcza szczebla centralnego i naczelnego administracji, występujący w mniejszym stopniu także w administracji regionalnej. Podziału tego dokonuje się na podstawie wykonywanych zadań. Zadania polityczne administracji państwowej wynikające z integracji europejskiej to między innymi wyznaczanie celów politycznych, definiowanie priorytetów, prowadzenie negocjacji na najwyższym szczeblu, a także z parlamentem i innymi partnerami, prezentowanie stanowiska rządowego na forum instytucji UE (np. Komitet Regionów) i krajowym, przyjmowanie i realizacja zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii. Zadania urzędnicze

(merytoryczne) to z kolei na przykład analiza polityk UE, wypracowanie i uzgadnianie stanowisk wewnątrz administracji, przygotowywanie stanowisk negocjacyjnych do politycznej akceptacji, uczestnictwo w negocjacjach na poziomie grup roboczych i Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), techniczna realizacja zobowiązań. Urzędnicy odpowiedzialni są również za prezentowanie stanowiska krajowego na wielu forach roboczych i eksperckich, które odgrywają bardzo istotną rolę w początkowych fazach procesu decyzyjnego UE (Grzeszczak, 2016: 281).

Rozważając polski system koordynacji spraw integracyjnych, opierający się na mechanizmach i strukturach wypracowanych jeszcze przed wejściem Polski do UE (kształtował się do 2009 roku na podstawie tzw. ustawy koordynacyjnej z 2004 roku), należy stwierdzić, że od początku był on relatywnie nieefektywny i w rezultacie wymagał głębokich reform, ponieważ nieprecyzyjnie rozgraniczał kompetencje poszczególnych organów administracji rządowej (szczególnie Komitetu Integracji Europejskiej w stosunku do Komitetu Rady Ministrów i ministra spraw zagranicznych), niedokładnie określał reguły odpowiedzialności służb administracyjnych mających za zadanie obsługę administracyjną członkostwa Polski w UE, pozostawiał również w obrocie prawnym przepisy i instytucje, które *de facto* nie funkcjonowały (Grzeszczak, 2016: 283). Wraz z rozpoczęciem przygotowań do prezydencji w Radzie (2011 rok), wejściem w życie traktatu lizbońskiego i ustawy o Komitecie ds. Unii Europejskiej z 1 stycznia 2010 roku nastąpiła poprawa omawianego systemu. Mowa o trybie podejmowania decyzji związanych z kluczowymi sprawami dotyczącymi polityki zagranicznej oraz członkostwa Polski w UE, a także o wzmocnieniu koordynacyjnej roli ministra spraw zagranicznych, który uzyskał nowe kompetencje, mające – wedle intencji ustawodawcy – zapewnić spójność polityki zagranicznej (Tabaszewski, 2011: 51–55). Prezentowana ustawa kluczową rolę w systemie koordynacji (z powodu słabszej roli polskiego parlamentu w zakresie polityki integracyjnej) przyznaje Radzie Ministrów.

W ukazanym modelu administracja Ministerstwa Spraw Zagranicznych usilnie dąży do objęcia w całości spraw europejskich, gdyż polityka europejska wciąż utożsamiana jest bardziej z polityką zagraniczną niż wewnętrzną (*de facto* ma oba wymiary). Procedura uzgadniania stanowiska krajowego rozpoczyna się od szczebla urzędniczego (na przykład spotkania dyrektorów departamentów), następnie jest ono potwierdzane na szczeblu politycznym (sekretarzy/podsekretarzy stanu odpowiedzialnych za sprawy UE w ministerstwach sektorowych – Komitet ds. Europejskich). Istotnym ogniwem pośredniczącym między organami krajowymi a Unią Europejską stało się Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE utrzymujące formalne i nieformalne kontakty z organami Unii czy innymi państwami członkowskimi. Może ono podejmować skuteczne działania *ex ante*. Stałe Przedstawicielstwo odpowiada za udział w pionie politycznym, tzw. COREPER I, i pionie technicznym – COREPER II. Polska administracja wciąż ma sformalizowane zasady podejmowania decyzji – wiążące rozstrzygnięcia zapadają na posiedzeniach organów kolegialnych lub w formie

pisemnej, na szczeblu co najmniej wiceministrów. Odformalizowanie tego systemu poprzez na przykład elektroniczny obieg dokumentów czy obniżenie szczebla decyzyjnego, jakkolwiek postępujące, jest ciągle kwestią przyszłości. Dlatego też rozdzielenie w ministerstwach departamentów tematycznych, tzw. Merytorycznych, od departamentów ds. UE spowodowało problemy zarówno o charakterze strukturalnym, jak i wymagającym zmian instytucjonalnych. Było to głównie wynikiem niepokrywania się zakresów kompetencji polskich ministerstw z zakresem zadań dyrekcji generalnych KE, co wpływało na brak elastyczności polskiego rządu w reagowaniu na tematy o charakterze horyzontalnym, wykraczające poza ramy jednego ministerstwa (Grzeszczak, 2016: 286).

Mówiąc o polskiej administracji unijnej, z którą bezpośrednio stykają się polscy obywatele, należy uświadomić sobie, iż jest to głównie administracja funduszy strukturalnych czy wspólnej polityki rolnej. Natomiast inne nowe organy, takie jak agencje regulacyjne, poprzez swoją „miękką” działalność albo przejmowanie wstępnych faz procesu decyzyjnego (zwłaszcza informacyjnej) nie są obecne w świadomości przeciętnego obywatela. Obywatel nie zawsze zna organy administracji krajowej, a w sprawie dopłat czy subwencji najczęściej zwraca się poprzez pośredników do odpowiednich agend strukturalnych. Dlatego też przeciętny obywatel widzi zmianę procedur, a nie zmianę ustroju własnej administracji.

Jak wspomniano, wejście naszego kraju do Unii Europejskiej wymogło na rodzimej administracji realizację nowych zadań, szczególnie zaś wdrażanie funduszy strukturalnych, podział środków finansowych oraz sprawowanie kontroli nad ich wydatkowaniem. Redystrybucja owych środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, wymusiła konieczność utworzenia systemu umożliwiającego sprawne zarządzanie funduszami europejskimi i sprawiła, że poszczególnym instytucjom publicznym przypisano dodatkowe funkcje. Wyodrębniono Instytucje Koordynujące i Monitorujące, Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące i Wdrażające, a także Instytucję Certyfikującą oraz Instytucję Audytową. Instytucja Zarządzająca ulokowana została w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, natomiast Instytucje Pośredniczące stanowiły samorządy wojewódzkie, które zazwyczaj przekazywały część uprawnień swym jednostkom organizacyjnym, dając im tym samym status Instytucji Wdrażających. Rolę Instytucji Zarządzającej na szczeblu krajowym pełnił Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny za skuteczność i prawidłowość zarządzania i wdrażania programu operacyjnego. Instytucjami zaangażowanymi w realizację ZPORR na szczeblu regionalnym były: Urzędy Marszałkowskie, Wojewódzkie Urzędy Pracy, Urzędy Wojewódzkie. Przypisanie urządzą dodatkowych zadań sprawiło, że zmienił się ich schemat organizacyjny – w każdej instytucji zajmującej się funduszami unijnymi stworzone zostały dodatkowe komórki (na przykład Departament Europejskiego Funduszu Społecznego i Departament Koordynacji

Wdrażania Funduszy Europejskich w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju czy Departament Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego w Województwie Małopolskim) i/lub stanowiska (na przykład stanowisko ds. naboru i oceny projektów w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie).

Europeizacja polityki regionalnej pociągnęła za sobą liczne zmiany systemów zarządzania instytucjami publicznymi. Pojawiły się nowe wytyczne i standardy, które podmioty zobowiązane były spełnić zwłaszcza wówczas, gdy ich działania wiązały się z wdrażaniem programów operacyjnych lub współfinansowaniem ze środków UE. Upodmiotowienie regionów w politykach Unii Europejskiej spowodowało przeniesienie problematyki europejskiej również na niższe poziomy administracji państwa członkowskiego UE. Regionom rozszerzono dostęp zarówno do informacji na temat rządowej polityki europejskiej, jak i prawa do informowania ich w kwestiach dotyczących polityki regionalnej, a także współdecydowania o istotnych dla nich sprawach.

W polskim systemie ustrojowym udział jednostek samorządu terytorialnego w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej został unormowany poprzez Ustawę z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. Integracja z UE umożliwiła Polsce wykorzystanie funduszy strukturalnych skierowanych na obszary dotyczące zarówno aktywizacji zawodowej i społecznej, jak i innowacyjnych technologii czy wspierania rozwoju regionów i zwiększania poziomu ich konkurencyjności. Dzięki nim (2007–2013) nastąpiło wzmocnienie wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i zatrudnienia, pogłębienie integracji społecznej, zwiększenie ochrony i jakości środowiska, a także konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawienie jakości życia na obszarach wiejskich, dostosowanie flot czy zrównoważenie rozwoju obszarów związanych z rybołówstwem (Jankowska, 2015: 12–14). W latach 2014–2020 środki z tych funduszy skierowane były na realizację projektów obejmujących zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju regionów, walkę z bezrobociem, zredukowanie różnic gospodarczych i społecznych oraz rozwój obszarów wiejskich czy restrukturyzację rybołówstwa.

Poprzez członkostwo w UE uległa zmianie dotychczasowa rola administracji polskiej, a mianowicie wsparcie finansowe dla administracji publicznej – na przykład w ramach trzech alokacji programu Transition Facility 2004–2006 – pozwoliło na zdobycie doświadczeń niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania w UE oraz wyszkolenia w wielu dziedzinach specjalistów i ekspertów. Instrumentem finansowym, który ze względu na dużą skuteczność w osiąganiu rezultatów był szczególnie promowany przez Komisję Europejską w ramach oferowanej pomocy, była współpraca bliźniacza między administracjami krajów UE i krajów beneficjentów. I tak środki finansowe w ramach alokacji programu Transition Facility 2004–2006 zostały wykorzystane przez polską administrację publiczną na realizację 76 projektów o łącznej wartości ponad 50 mln euro.

W wyniku wstąpienia Polski do UE przeobrażeniu uległa również administracja celna. Zlikwidowano wiele placówek i oddziałów celnych na wewnętrznej granicy Unii, zaś wzmocniono granicę zewnętrzną – wschodnią. Administracja celna stała się odpowiedzialna za ochronę obszaru celnego Unii Europejskiej przed nielegalnym przemytem narkotyków, broni i substancji promieniotwórczych, za zapobieganie przemytowi nielegalnego tytoniu, wyrobów alkoholowych oraz za zwalczanie nieprawidłowości podatkowych (VAT z tytułu importu oraz akcyza od importowanych wyrobów akcyzowych i samochodów osobowych). Procesy integracyjne zainicjowały zmiany w strukturze administracji celnej w celu jej decentralizacji, modernizacji oraz dostosowania do norm unijnych.

Z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej uchylono również polski kodeks celny oraz jego przepisy wykonawcze, natomiast zasady administrowania obrotem towarami z zagranicą od 1 maja 2004 roku uregulował Wspólnotowy Kodeks Celny.

Polska administracja publiczna wciąż wymaga reformy w zakresie wykonywania i kreowania polityki integracyjnej. Polegać ona musi na stworzeniu takich warunków formalnych i procedur, które zaangażują praktycznie wszystkie ministerstwa i inne urzędy centralne w obsługę spraw unijnych. Nawet najlepiej napisane ustawy nie zmieniają jednak problemów podstawowych, takich jak biurokratyzacja i niewydolne procedury, złe zarządzanie kadrami czy brak priorytetów w sprawach europejskich.

Zakończenie

Zmiany zachodzące pod wpływem procesu europeizacji muszą wpływać na poprawę jakości funkcjonowania administracji, bowiem wyzwania przed nią stojące nadal wymagają zmiany sposobu jej funkcjonowania. Pomimo że minęło już kilkanaście lat od wejścia naszego kraju do Unii Europejskiej, nadal w miejsce tradycyjnie pojmowanej administracji nie w pełni ukształtowały się nowoczesne instytucje publiczne, zorientowane na zadania i wyniki, realizujące polityki publiczne w oparciu o obiektywne informacje i dowody (konceptcja *evidence based policy*) (Józefowski, 2012: 147–151). Polska podejmowała i nadal podejmuje liczne działania modernizacyjne, zmierzające do wzmocnienia pięciu zdolności decydujących o jakości i użyteczności administracji. Pierwsza z nich to poprawa obsługi zadań, wiążąca się z pozyskiwaniem informacji i zarządzaniem nimi. Druga związana jest z tworzeniem i realizowaniem wspólnej polityki z podmiotami pozarządowymi. Trzecia dotyczy kreatywnego pokonywania napięć, czwarta łączy się ze wzmacnianiem współdziałania struktur wewnątrz administracji publicznej. Piąta obejmuje utrzymywanie interaktywnego kontaktu między podmiotami decyzji i adresatami tych decyzji w fazie realizacji. Zdolności te stanowią podstawę rozwijania postawy antycypacyjnej, są instrumentem budowania relacji zaufania, dają również szansę na skorygowanie ważnych de-

cyzji, a co najważniejsze – są niezbędnymi cechami nowoczesnej, wieloaspektowej, inteligentnej administracji.

Bibliografia

- Grzeszczak R. (2011), *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa.
- Grzeszczak R. (2016), *Proces europeizacji administracji krajowej na przykładzie modelu koordynacji spraw europejskich w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej”, nr 2.
- Jankowska A. (2005), *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Józefowski B. (2012), *Evidence-based policy – nowa koncepcja dotycząca starych problemów*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1(19).
- Tabaszewski R. (2011), *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K, Politologia, vol. 18, z. 1.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Dz.U. 1996, nr 106, poz. 492.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943.
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. 2005, nr 90, poz. 759.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. nr 161, poz. 1277.
- Wróbel A. (2011), *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] I. Rzucidło (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Studenckie Koło Naukowe Prawników Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

Summary**The impact of the Europeanization process on public administration in contemporary Poland. Selected examples and conclusions**

Poland's integration with the European Union forced the domestic administration to make numerous modifications, and to develop appropriate adaptation processes. In national administration bodies the organizational and system structure changed to the needs and conditions of the EU administration, as the domestic administration became a part of it. The processes taking place in the national administration can be called Europeanization and it can be stated that a functional connection between both administrations exists. This merger was possible thanks to the transformation of the administration taking place in Poland already in the pre-accession period. The creation of new offices, the involvement of officials, and administrative reforms were to bring specific effects to the local administration, i.e. to improve the functioning of public authorities. But did it happen? It seems not because the interactive process of Europeanization of the national administration is not yet fully completed.

Keywords: transformation, Europeanization of administration, domestic public administration, transformations of Polish administration