

LESZEK KWIECIŃSKI  
Wrocław  
ORCID: 0000-0003-3678-6132

## ROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PROCESIE EUROPEIZACJI NA PRZYKŁADZIE POLSKI I NIEMIEC

### WSTĘP

Dobre rządzenie, które począwszy od publikacji Białej Księgi *Good governance* z 2001 r. (European Governance 2001, 10-11) wskazywało azymut zmian zarządzania państwem i jego administracją, stało się symbolicznym otwarciem i podkreśleniem znaczenia administracji publicznej w kontekście procesów europeizacji, a szerzej integracji europejskiej. Bez sprawnie działającej administracji publicznej nie można bowiem mówić o funkcjonowaniu i pogłębianiu rynku wewnętrznego, nie można skutecznie wdrożyć dorobku prawnego UE, ani działań sprzyjających włączeniu społecznemu i zrównoważonemu wzrostowi.

Administracje państw członkowskich stoją obecnie przed potrójnym wyzwaniem: lepszej realizacji złożonych zadań przy większych potrzebach społecznych i biznesowych ograniczonych dyscypliną budżetową; dostosowaniem świadczenia usług do zmian demograficznych, technologicznych i społecznych oraz poprawą klimatu biznesowego poprzez bardziej inteligentne regulacje oraz lepsze usługi wspierające wzrost i konkurencyjność (Pollitt, Dan 2011). Doświadczenia Europy w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci pokazują różne ścieżki zmian administracyjnych, głównie ze względu na różny stopień zdolności do reform, ich zakres i trwałość, a także kontekst oraz uwarunkowania krajowe. Fala reform „nowego zarządzania publicznego” w starszych państwach członkowskich dotyczyła potrzeb zmniejszenia rozmiarów rządu i zwiększenia wydajności administracji. W nowych państwach członkowskich „pierwsza fala” reform rozpoczęła się od wymogów przystąpienia do UE w celu ustanowienia profesjonalnych i odpolitycznionych systemów służby cywilnej. Ograniczona zdolność wewnętrzna została zrekompensowana zewnętrznym zarządzanym wsparciem (Meyer-Sahling 2009; World Bank 2011).

W tym kontekście zrozumienie cech i dynamiki administracji publicznej w państwach członkowskich ma kluczowe znaczenie dla całego procesu integracji europejskiej. Ponadto wszelkie przyszłe inicjatywy UE w tej dziedzinie – związane z finansowaniem, polityką lub dialogiem z państwami członkowskimi – muszą opierać się na dobrym zrozumieniu kontekstu, potrzeb, możliwości i wyzwań, które odpowiadają konkretnym potrzebom danego państwa członkowskiego i bazują

na zindywidualizowanym podejściu (Hammerschmid, Van de Walle, Oprisor, Štímac 2013).

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, za cel główny niniejszego artykułu przyjęto przedstawienie roli administracji publicznej w procesie europeizacji. Celem szczegółowym jest natomiast analiza czynników warunkujących wypełnianie funkcji administracji publicznej w procesie europeizacji w odniesieniu do Polski i Niemiec. Analiza porównawcza pozwala ukazać zarówno znaczenie administracji publicznej Niemiec, a więc państwa, które od początku kształtowało procesy europeizacji, jak i Polski, czyli państwa, które w jego realiach funkcjonuje od 15 lat. Ponadto oba państwa, usytuowane w bezpośrednim sąsiedztwie mają wspólną, niełatwą przeszłość (Barcz, Kranz 2019, Stadtmüller 1998), a w czasach integracji europejskiej stały się dla siebie partnerami gospodarczymi i politycznymi (Malinowski, Mildemberger 2001). Istotną zatem przesłanką do analizy jest zobrazowanie różnic w funkcjonowaniu ich administracji publicznej, która z tych względów ma kluczowe znaczenie dla efektywności udziału danego państwa w procesach europeizacji, a także jego sprawności wewnętrznej.

W artykule wykorzystano metody badawcze właściwe dla nauk społecznych, a w szczególności nauk o polityce i administracji. Pierwszą z zastosowanych metod jest komparatystyka, za pomocą której wskazano podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu administracji publicznej obu państw w procesach europeizacji. Przy użyciu metody systemowej średniego rzędu starano się określić miejsce administracji publicznej jako elementu podsystemu funkcjonalnego polityki europejskiej danego państwa, a także ukazano ewolucję zmian zachodzących w tym sektorze. Z kolei neoinstytucjonalizm racjonalnego wyboru oraz historyczny pozwoliły na wskazanie czynników decydujących o sprawności administracyjnej państwa w procesie europeizacji. W przygotowaniu artykułu korzystano głównie z technik ilościowych, czyli analizy danych statystycznych takich instytucji jak: Komisja Europejska – *E-government Benchmark*, Fundacja Bertelsmanna – *Sustainable Governance Indicators*, Bank Światowy – *Worldwide Governance Indicators*, Gallup World Poll. Przeprowadzono również krytyczną analizę literatury dotyczącą ewolucji i roli administracji publicznej w procesie europeizacji.

W świetle poczynionych założeń badawczych sformułowano hipotezę, że sprawność administracji publicznej jako instrumentu polityki europejskiej państwa jest warunkowana czynnikami instytucjonalno-społecznymi, które dla pozytywnych efektów wymagają dłuższej perspektywy czasowej oraz odpowiednio zastosowanych instrumentów prawno-instytucjonalnych.

#### ADMINISTRACJA PUBLICZNA – POJĘCIE, EWOLUCJA FUNKCJI

Administracja publiczna w węższym ujęciu podmiotowym to aparat państwa służący do realizacji jego zadań. Z kolei w ujęciu szerszym, pozytywno-funkcjonalnym, administracja publiczna stanowi system podmiotów pełniących w państwie funkcję organizatorską, wykonawczą i operacyjną (Izdebski 2005: 14).

Administracja publiczna jest także elementem funkcjonalnych podsystemów prawa i kontroli oraz polityki, składających się na idiosynkratyczny system administracyjny, w którym struktura (zasady, formy, standardy itd.) administracji publicznej odzwierciedla historię, tożsamość, tradycję oraz różne osobliwości społecznego i państwowego rozwoju (Supernat 2005: 78-86).

Tabela 1  
Ewolucja administracji publicznej

Koncepcja	Okres	Cechy/funkcje
Klasyczna	Początek XX w.	Organizacje jako systemy zamknięte, wypełnianie funkcji biurokratycznych i administracyjnych (podejście instumentalistyczne)
Behawioralna	Lata 30 XX w.	Orientacja na czynniki komunikowania, motywacji, przywództwa (podejście humanistyczne)
Kwantytatywna	Lata 40 XX w.	Operacyjne systemy wspomagające procesy decyzyjne, analiza zarządzania informacjami i zasobami ludzkimi (podejście strategiczne)
Kontyngencyjna	Lata 60 XX w.	Kompleksowe relacje międzyinstytucjonalne, budowa relacji z otoczeniem społecznym, gospodarczym, politycznym (systemy otwarte)
Polityzacja	Przełom lat 60/70 XX w.	Prymat struktur politycznych nad strukturami administracyjnymi (agencje pryncypał-agent), ograniczenie autonomii administracji i apolityczności administracji
Kwalitatywna	Druga połowa lat 80 XX w.	Orientacja prorynkowa – jakościowy rozwój organizacji, pojawiają się agencje powiernicze, nowe sposoby regulacji działania administracji, tj. rozliczalność i efektywność, ewaluacja
Menadżerska	Lata 90 XX w.	Priorytet praktyk ekonomicznych, efektywności i skuteczności, dominuje podejście <i>New Public Management</i>
Multicentryczna (Neoweberyzm)	Od początku XXI w.	Uwzględnienie wielowymiarowości działania administracji, istotne stają się konteksty regionalne-sektorowe-narodowe i europejskie, dominuje podejście <i>New Public Governance</i> , analizuje się tzw. tożsamość i zakorzenienie administracji (kultura organizacyjna i instytucjonalna), ważne procesy to partycypacja, responsywność

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R. Herbut, *Proces reformowania administracji publicznej (sektora publicznego) – wyzwania i ograniczenia* [w:] R. Wiszniowski (red.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 25-49; H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania publicznego w sektorze publicznym*, Prace Instytutu Zarządzania i Administracji PWSZ Sulechów 2008, s. 193-202; M. Bevir, *Public Governance. Public sector reform*, SAGE Library of Political Science. SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore 2007; H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, [w:] „Zarządzanie publiczne”, Nr 01/2007, Warszawa 2007; L. Kolarska-Bobińska, *Nowe metody zarządzania – moda czy konieczność?*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009; L. Lynn, *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, „NISPAAce Journal of Public Administration and Policy”, Special Issue: *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, 2008.

Administracja publiczna, jak wiele innych podmiotów publicznych i prywatnych, podlega nieustannym przeobrażeniom i ewolucji. Bazując jedynie na doświadczeniach XX i XXI w. można wskazać co najmniej osiem koncepcji, które zmieniały,

uelastyczniały i otwierały administrację publiczną na procesy polityczno-społeczno-gospodarcze zachodzące zarówno wewnątrz państw, jak i w sferze stosunków międzynarodowych. W powyższej tabeli wskazano główne koncepcje zmian zachodzących w administracji publicznej w Europie, ich okres oraz główne cechy i funkcje danej koncepcji.

Z przedstawionej tabeli wynika kilka wniosków. Po pierwsze, widać stosunkowo dużą dynamikę zmian towarzyszących przeobrażeniom administracji publicznej na przestrzeni ostatnich stu lat. Po drugie, można zaobserwować, że pierwsze koncepcje oraz zmiany zachodzące w administracji publicznej wiązały się z przekształceniami jakościowymi wewnątrz tego sektora (przywództwo, obieg informacji, komunikowanie, zarządzanie informacją, procesy decyzyjne), aby w kolejnych latach skutkować procesami decentralizacyjnymi (tworzenie agencji, najpierw pryncypał-agent, a następnie agencji powierniczych). Począwszy od lat 80. XX w. zaczęto uwzględniać czynniki ekonomizacji sektora administracji publicznej, pojawiła się rozliczalność, efektywność, ewaluacja, orientacja na wyniki, w tym finansowe (dochodowe). Ostatnie zmiany wiążą się z większą otwartością, transparentnością funkcjonowania administracji publicznej. W tym kontekście istotne stają się partycypacja, responsywność czy strategiczność działań uwzględniająca kluczowe problemy rozwojowe. Oczywiście zmianom w pierwszej dekadzie XXI w. towarzyszą już w dużej mierze, czy wręcz je determinują, konteksty procesów europeizacji.

#### MIEJSCE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PROCESIE EUROPEIZACJI

W literaturze przedmiotu jest wiele definicji i ujęć procesów europeizacji (Radaelli, C.M., 2006; Ladrech 1994; Knill 2001; Schimmelfennig 2010; Bulmer, Radaelli 2004; Mieńkowska-Norkiene 2009; Pacześniak, Riedel 2010; Lipowicz 2008; Rydlewski 2008). Poddając te opracowania krytycznej analizie oraz odnosząc je do tematu niniejszego artykułu można przyjąć, iż europeizacja to szczególny typ procesu ciągłej zmiany, dostosowania się, izomorfizmu, której administracja publiczna jest kluczowym podmiotem dla szeroko pojętego państwa jako centrum politycznego (aspekt wewnętrzny) oraz jako podmiotu prowadzącego politykę zagraniczną, w tym europejską (aspekt zewnętrzny), jako rozproszonego władztwa politycznego na wielu poziomach (multicentryczność, wielopoziomowość).

Europeizacja staje się więc dla państwa członkowskiego sposobem uprawiania zarówno polityki międzynarodowej, jak i wewnętrznej, gdyż polityka europejska sytuuje się na pograniczu obu tych polityk, a dla swojej skuteczności i efektywności potrzebuje właściwych mechanizmów z obu dziedzin. W praktyce procesów europeizacji wykształciły się jej cztery zasadnicze wymiary (Hauser, Wróbel, Niewiadomski 2014):

- *top-down*, czyli wertykalne i jednostronne oddziaływanie wymiaru europejskiego na państwa członkowskie,
- *bottom-up*, czyli wertykalne i jednostronne oddziaływanie państw członkowskich (ale też regionów, miast) na poziom europejski,

- europeizacja horyzontalna, czyli poziome i wielostronne oddziaływanie wzajemne państw europejskich i innych interesariuszy (sektorowych),
- europeizacja *ad extra*, czyli oddziaływanie poziomu europejskiego na państwa poza europejskie i ewentualnie organizacje międzynarodowe.

Jednocześnie należy podkreślić, że Unia Europejska nie ingeruje bezpośrednio w to, w jaki sposób państwa mają organizować wewnętrzne działania związane z członkostwem w UE. Sprawy związane z funkcjonowaniem administracji krajowych pozostawione są – zgodnie z zasadami pomocniczości – autonomii instytucjonalnej oraz przepisem art. 6f Traktatu o funkcjonowaniu UE, w gestii poszczególnych krajów (*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 326/47, Bruksela 26 października 2012). Jednakże na podstawie artykułu 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz zasady lojalnej współpracy, państwa członkowskie zobowiązane są do zastosowania „wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub z aktów instytucji Unii” (Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat\\_z\\_Maastricht\\_PL\\_1.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf) – odczyt 07 stycznia 2020). Zobowiązania te dotyczą wszystkich państw bez względu na to, jak są one zorganizowane wewnętrznie.

Biorąc pod uwagę powyższe regulacje i zobowiązania na linii Unia Europejska – państwa członkowskie, można stwierdzić, iż najistotniejszymi kwestiami wynikającymi z procesu europeizacji dla państwa i jego administracji są przede wszystkim:

- prawidłowa i terminowa realizacja zobowiązań, zarówno w wymiarze implementowania prawa, jak i polityk UE oraz
- uczestnictwo w pracach organów UE, w których udział przedstawicieli krajowych jest przewidziany (RUE, *COREPER*, komitologia, prezydencja).

W praktyce procesów europeizacji wykształciła się swego rodzaju przestrzeń współpracy administracji publicznych państw członkowskich – *European Administrative Space (EAS)*, której uczestnicy dzielą wspólne wartości, wywodzone m.in. z podstawowych cech systemów prawnych, norm traktatowych prawa unijnego, tradycji administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej (Olsen 2007).

*EAS* nie prowadzi jednak do ujednoczenia zarówno struktur, jak i procesów zachodzących w administracjach publicznych państw członkowskich UE. W efekcie, w dalszym ciągu każde państwo dysponuje własnym modelem, osadzonym w odrębnej kulturze, tradycji i historii, który w procesie europeizacji staje przed kilkoma zasadniczymi wyzwaniami:

- Zapewnienia wpływu (wypracowanie skoordynowanego i spójnego stanowiska krajowego i umiejętnej jego prezentacji, np. w trakcie trwania Prezydencji, czy w ujęciu bardziej systematycznym, w trakcie prac RUE czy współpracy w ramach sieci *EUPAN*);
- Podniesienia efektywności prac administracji publicznej oraz polityki gospodarczej (jakość regulacji, zwalczanie korupcji);

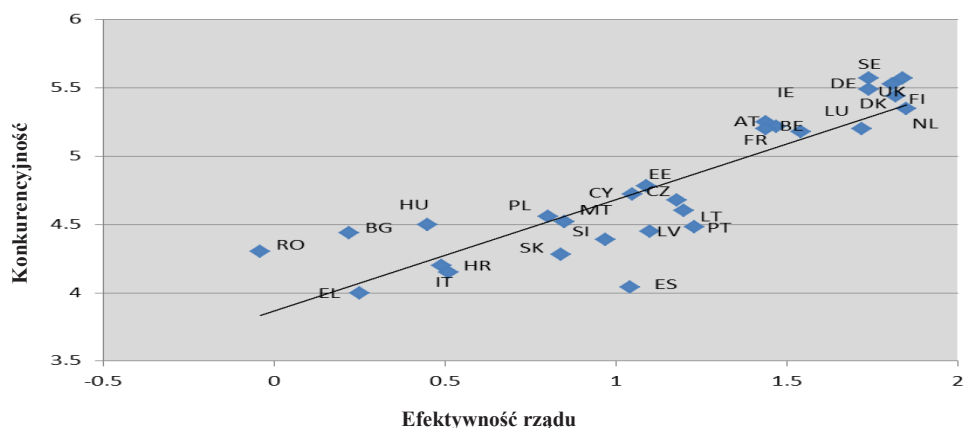
- Dostosowaniem świadczenia usług do zmian demograficznych, technologicznych i społecznych (sfera *e-government*, efektywność, rozliczalność, responsywność, otwartość).

#### ZNACZENIE SEKTORA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Z blisko 75 mln zatrudnionych w UE, sektor administracji publicznej jest największym „przemysłem”, zapewniającym ok. 25% wszystkich miejsc pracy (w tym 16% na szczeblu centralnym) oraz jest odpowiedzialny za prawie 50% PKB UE (Eurofound 2014). Analizy wskazują, iż zachodzi ścisła i wzajemna korelacja między efektywnością funkcjonowania rządu (szerzej administracji publicznej) a konkurencyjnością gospodarki danego kraju. Na poniższym rysunku wskazano ową zależność. Wynika z niej, iż państwa najbardziej konkurencyjne w UE, choćby uwzględnić tu jedynie wyniki Europejskiej Tablicy Innowacyjności (*European Innovation Scoreboard*), charakteryzują się najbardziej efektywnymi systemami administracji publicznej. Z powyższego rysunku jednoznacznie wynika, iż Niemcy lokują się wśród liderów efektywności, jak i konkurencyjności europejskiej, z kolei Polska znajduje się na poziomie tzw. średniej unijnej, choć konkurencyjność naszego kraju mierzona w ramach Syntetycznego Wskaźnika Innowacyjności (*Summary Innovation Index, SII*) znajduje się poniżej średniej dla państw UE wynoszącej 102 i wynosi 54,8, a wartość *SII* dla Niemiec to 123,4 (*European Innovation Scoreboard 2017*).

Rysunek 1

*Zależność między efektywnością rządu a konkurencyjnością gospodarki*



Źródło: *World Bank Government Effectiveness 2015*; World Economic Forum. *The Global Competitiveness 2016-2017*.

KRYTERIA ANALIZY FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ  
W PROCESIE EUROPEIZACJI NA PRZYKŁADZIE POLSKI I NIEMIEC

Zmierzając do realizacji celów niniejszego artykułu należy zatem przeanalizować, jakie czynniki decydują o wskazanych powyżej różnicach między Polską a Niemcami w odniesieniu do funkcjonowania sektora administracji publicznej obu państw w procesie europeizacji. Bazując na literaturze przedmiotu związanej z zagadnieniami sprawności państwa w procesie europeizacji (Risse, Cowles, Caporaso 2001; Featherstone, Radaelli 2003; Bulmer, Radaelli 2004), a także wynikach projektu koordynowanego przez Komisję Europejską pn. *Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building* (VC/2016/0492) i powstałymi na jego bazie publikacjami, w tym przede wszystkim opracowaniu pt. *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*, Brussel 2018, autor skonstruował pięć grup czynników wpływających na sprawność administracji publicznej państwa członkowskiego w procesie europeizacji:

1. Wielkość (rozmiar) i zakres działania administracji publicznej.
2. Tradycja i kultura administracyjna (warunkowanie kulturowo-strukturalne – wejście do systemu).
3. Transparentność i rozliczalność (interakcje systemowe).
4. Jakość usług (informatyzacja, digitalizacja, cyfryzacja – interakcje systemowe).
5. Sumaryczne wskaźniki rządzenia (wyjście z systemu – oddziaływanie zewnętrzne państwa, wpływ na konkurencyjność oraz uczestnictwo w procesach europeizacji).

Tabela 2

*Wielkość (rozmiar) i zakres działania administracji publicznej*

Rodzaj wskaźnika	Polska (lata 2010-2015)	Niemcy (lata 2010-2015)
Ogólne wydatki rządowe jako % PKB	45,7 – 41,5	47,2 – 43,9
Udział poziomu centralnego w wydatkach państwa (%)	60 – 55	34 – 28
Udział poziomu lokalnego w wydatkach państwa (%)	32 – 30	16 – 17
Inwestycje publiczne jako % PKB	2,30 – 2,12	5,6 – 4,4
Dług publiczny % PKB	55,3 – 51,1	81 – 71,1
Deficyt budżetowy % PKB	7,3 – 2,6	-4,2 – 0,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database> (dostęp 6.12.2019); S. Mazur, S. Możdżeń, M. Oramus, *Public administration characteristics and performance in the EU28: Poland*, Brussel 2018, s. 785-786; K. Wegrich, G. Hammerschmid, *Public administration characteristics and performance in the EU28: Germany*, Brussel 2018, s. 359-360.

Pierwszą grupę czynników stanowią dane odnoszące się do finansowych wskaźników makroekonomicznych związanych z wydatkami rządowymi, udziałem szczebla centralnego i regionalnego w tych wydatkach, zakresem inwestycji publicznych

oraz dwoma kluczowymi kryteriami stabilności finansowej państwa, czyli długiem publicznym i deficytem budżetowym, będącymi jednocześnie jednymi z kluczowych kryteriów konwergencji monetarnej UE. Wszystkie te wskaźniki ukazano w dynamicznej perspektywie 5 lat od 2010 do 2015 r.

Analiza rozmiaru (zakresu) działania administracji publicznej w obu państwach pozwala stwierdzić, iż absorbują one podobną wielkość środków publicznych, ale w Niemczech, z natury rzeczy (ustrój federalny), wydatki publiczne są redystrybuowane lokalnie i regionalnie. Ponadto w przypadku Niemiec zdecydowanie wyższa jest intensywność inwestycji publicznych i jednocześnie przestrzeganie dyscypliny budżetowej. W przypadku Polski dominuje ujęcie centralistyczne z pozytywnie niskim deficytem budżetowym, ale stosunkowo wysokim długiem publicznym.

Drugą grupę czynników dotyczących kultury i tradycji administracyjnej tworzą wskaźniki zaczerpnięte z opracowania G. Hofstede *Kultury i organizacje* (Hofstede 2000: 49-56). Kultura administracyjna w państwach członkowskich UE jest odzwierciedleniem szerszego kontekstu, właściwego dla każdego państwa, który jest oparty na historii, tradycji, wartościach i kształtuje swego rodzaju tożsamość narodowych stylów organizacji, w tym także funkcjonowania państwa. W tabeli 3 zestawiono wszystkie pięć wskaźników zaproponowanych przez G. Hofstede, a zatem:

- dystans władzy, który odzwierciedla dominujące w danej kulturze podejście do nierówności, a także relacji hierarchicznych,
- relację indywidualizm-kolektywizm, która obrazuje zakres współpracy czy też preferowanie działań indywidualnych, jednostkowych,
- relację męskość-kobiecość, która wyznacza pewien zestaw wartości odnoszących się do bardziej konkurencyjnego, agresywnego podejścia do realizowanych zadań lub odwrotnie – podejście bardziej humanitarne, egalitarne,
- unikanie niepewności, które wiąże się z podejmowaniem ryzyka, działań *ad hoc*, nie do końca zaplanowanych, ale też stosunkowo szybką reakcją na zaistniałą sytuację,
- strategiczność, orientacja długoterminowa wskazująca planowanie i konsekwencje w działaniach opartych na danych, wytycznych, itp.

Tabela 3

*Tradycja i kultura administracyjna (warunkowanie kulturowo-strukturalne; 2016)*

Kryterium	Polska	Średnia dla UE	Niemcy
Dystans władzy (podejście do nierówności)	68	52	35
Indywidualizm-kolektywizm (współpraca)	60	57	67
Kultura męsko- czy kobiecocentryczna	64	44	66



Unikanie niepewności, jako stosunek do ryzyka	93	70	65
Orientacja długoterminowa – strategiczność	38	57	83

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: S. Mazur, S. Możdżeń, M. Oramus, *op. cit.*, s. 804; K. Wegrich, G. Hammerschmid, *op. cit.*, s. 379-380.

W odniesieniu do cech kultury organizacyjnej obu państw, widoczne są znamienne różnice. Administracja publiczna w Polsce wykazuje się dużym dystansem władzy, co jest spójne z ujęciem centralistycznym, ale jest bardziej kolektywistyczna, kobieco-centryczna i akceptuje wyższy poziom ryzyka niż niemiecka. Wyzwaniem dla Polski pozostaje strategiczność działań publicznych, czyli kreowanie strategii, orientacja długoterminowa i jej akceptowanie ponad podziałami politycznymi.

Trzecią grupę czynników tworzą dwa rodzaje wskaźników opisane w tabeli 4 oraz tabeli 5. Pierwsza grupa wiąże się z aspektami transparentności i rozliczalności prac administracji publicznej, tj. dostępem do informacji publicznej, przejrzystością prac rządu, odpowiedzialnością rządu oraz postrzeganiem i kontrolą korupcji. W tabeli 4 podane zostały owe wskaźniki dla obu państw z wartością wskaźnika dla każdej kategorii oraz skalą, w której czym niższa wartość wskaźnika, tym bardziej negatywne jego oddziaływanie na sprawność państwa, poza wskaźnikiem korupcji postrzeganej opracowywanym przez *Transparency International*. W tym przypadku zależność jest odwrotna, wyższa wartość wskaźnika związana jest z niższym postrzeganiem korupcji w funkcjonowaniu administracji publicznej. W nawiasach ujęto miejsca w stosownych rankingach, jakie zajmują Polska i Niemcy.

Tabela 4

*Transparentność i rozliczalność (interakcje systemowe; 2017)*

Kryterium	Polska wartość wskaźnika i m-ce w rankingu UE	Niemcy wartość wskaźnika i m-ce w rankingu UE
Dostęp do informacji publicznej (1-10)	8 (10)	8 (10)
Przejrzystość prac rządu (0-100)	45,14 (21)	60,29 (14)
Odpowiedzialność rządu (-2,5; +2,5)	1,04 (15)	1,43 (6)
Kontrola korupcji (-2,5; +2,5)	0,58 (17)	1,82 (7)
Postrzeganie korupcji <i>Transparency International</i> (0-100)	62 (14)	81 (5)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Bertelsmann Stiftung, European Commission, World Bank Group, Transparency International, Gallup World Poll* oraz S. Mazur, S. Możdżeń, M. Oramus, *op. cit.*, s. 805-806; K. Wegrich, G. Hammerschmid, *op. cit.*, s. 379-380.

Poddając analizie wartości zamieszczone w powyższej tabeli możemy wywnioskować, iż polska administracja publiczna osiąga zdecydowanie gorsze wyniki w odniesieniu do kryteriów transparentności i rozliczalności, a w szczególności wobec

przejrzystości prac rządu, odpowiedzialności rządu oraz kontroli i postrzegania korupcji.

W tabeli 5 z kolei określono wskaźniki, które można łączyć z tzw. *e-government*, czyli wykorzystywaniem nowych technologii w pracach administracji publicznej, co ma się przełożyć na większą efektywność prac administracji, sprawniejszy kontakt z klientami oraz możliwość realizacji spraw urzędowych zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne z wykorzystaniem internetu. W tabeli podano cztery wskaźniki oraz ich wartości, a w nawiasach miejsca poszczególnych państw w rankingach. W odniesieniu do trzech wskaźników: użytkownicy serwisów *e-government*, usługi oferowane przez administrację publiczną on-line oraz usługi dla biznesu, im wyższa wartość wskaźnika, tym bardziej z informatyzowana i efektywniejsza jest praca administracji, w przypadku wskaźnika dotyczącego identyfikacji barier we wdrażaniu innowacji w administracji publicznej, wyższa wartość wskaźnika oznacza, że również liczba barier jest wysoka, a zatem innowacyjność administracji publicznej niższa.

Tabela 5

*Jakość usług (informatyzacja, digitalizacja, cyfryzacja; interakcje systemowe; 2017)*

Kryterium	Polska (wartość wskaźnika i m-ce w rankingu UE)	Niemcy (wartość wskaźnika i m-ce w rankingu UE)
Użytkownicy serwisów <i>e-government</i> (%)	15,68 (22)	16,93 (21)
Usługi oferowane przez administrację publiczną on-line (%)	80 (20)	82,71 (17)
Usługi dla biznesu	34,5 (21)	49,5 (13)
Identyfikowane bariery we wdrażaniu innowacji w administracji publicznej (%)	53,71 (2)	15,75 (23)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Commission Digital Economy and Society Index UN e-government Index, EU Scoreboard Public innovation, Eurobarometer no. 417, World Bank Group ease of doing business index* oraz S. Mazur, S. Możdżeń, M. Oramus, *op. cit.*, s. 808-809; K. Wegrich, G. Hammerschmid, *op. cit.*, s. 381-382.

Z zaprezentowanych danych wynika, iż poziom cyfryzacji administracji publicznych obu państw jest na zbliżonym poziomie. Jednakże administracja publiczna w Niemczech lepiej radzi sobie z usługami dla biznesu i identyfikacją barier w zakresie *e-government*, co należy wiązać z zaprezentowanymi danymi w tabeli 3, a w szczególności z długookresową, strategiczną orientacją prac administracji oraz wyższym wskaźnikiem inwestycji publicznych, w tym także w zakresie poziomu informatyzacji i cyfryzacji działań niemieckiej administracji publicznej (Fromm, Welzel, Nentwig, Weber, 2015: 19-22).

Wreszcie ostatnie zestawienie w tabeli 6 zawiera sumaryczne wskaźniki, kluczowe dla określenia sprawności działania prac rządu i administracji publicznej. W odniesieniu do wszystkich czterech wskaźników, tj. jakości regulacji, rządów prawa, zaufania do rządu oraz efektywności administracji, wyższa wartość wskaźnika ozna-

cza jego pozytywne oddziaływanie na sprawność działania administracji publicznej. Dodatkowo w tabeli tej wskazano miejsca danego państwa w rankingach i, co ważne z punktu realizowanego tematu, wpływ procesów europeizacji na wartość wskaźnika. Perspektywa lat 2010-2016 ma dać możliwość zaobserwowania, czy procesy europeizacji, związane z wdrażaniem prawa UE, korzystaniem z instrumentów legislacyjnych oraz zwykła praktyka administracyjna dnia codziennego, realizowana choćby na forum *EUPAN*, wpływają pozytywnie na sprawność administracji publicznej obu państw.

Tabela 6

*Sumaryczne wskaźniki rządzenia (wyjście z systemu)*

Kryterium	Polska (wartość wskaźnika i m-ce w rankingu UE) (2010-2016)	Niemcy (wartość wskaźnika i m-ce w rankingu UE) (2010-2016)
Jakość regulacji (-2,5; +2,5)	0,98 (20) – 1 (18)	1,58 (9) – 1,67 (7)
Rządy prawa (-2,5; +2,5)	0,66 (22) – 0,80 (20)	1,62 (9) – 1,78 (9)
Zaufanie do rządu (%)	28 (15) – 22 (22)	32 (13) – 39 (8)
Efektywność administracji (-2,5; +2,5)	0,64 (23) – 0,80 (22)	1,57 (8) – 1,74 (5)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Bertelsmann Stiftung, World Bank Group; *Eurobarometer 85, Eurobarometer 370, World Bank Group, World Economic Forum* oraz S. Mazur, S. Możdżeń, M. Oramus, *op. cit.*, s. 810-812; K. Wegrich, G. Hammerschmid, *op. cit.*, s. 383-384.

## PODSUMOWANIE

Analiza wybranych wskaźników sprawności i efektywności administracji publicznych w obu państwach pozwala stwierdzić, iż w polskim przypadku możemy zauważyć cechy koncepcji klasycznej i polityzacji. Z kolei w przypadku niemieckim widoczne są elementy koncepcji kwalitatywnej, menadżerskiej i multicentrycznej. Administracja publiczna w Niemczech w kontekście procesów europeizacji odznacza się wyższymi wskaźnikami konkurencyjności i efektywności niż administracja w Polsce.

W efekcie niemiecka administracja publiczna osiąga lepsze lub zdecydowanie lepsze wskaźniki jakości rządzenia, szczególnie w odniesieniu do jakości regulacji, rządów prawa, efektywności regulacji i zaufania do rządu. Zauważyć należy jednak pozytywny wpływ europeizacji na wybrane wskaźniki, które w przypadku Polski i Niemiec stale uzyskują lepsze (wyższe) wartości, co w długim okresie wpływa na efektywność zarządzania administracją publiczną w obu analizowanych przypadkach.

Niniejszy artykuł jest tylko pewnym, autorskim wycinkiem analizy funkcjonowania sektorów administracji publicznych w Polsce i w Niemczech w kontekście procesów europeizacji. Zaprezentowane wskaźniki mają pozwolić lepiej zrozumieć specyfikę, funkcjonowanie i dynamikę zmian administracji publicznej w tych dwóch

państwach członkowskich UE. Jednakże autor zdaje sobie sprawę, iż porównanie wydajności i sprawności administracji publicznej oznacza więcej niż tylko agregację wskaźników. Zarówno bowiem wybór wskaźników, jak i ich agregacja zależą od dyskusji na temat zakresu, charakteru i funkcji państwa oraz roli administracji publicznej w procesie integracji europejskiej. Bez wątpienia należy zgodzić się z sugestiami B. Rothsteina i J. Teorella, którzy dla pełnej analizy sprawności instytucjonalnej administracji publicznej w procesie europeizacji formułują następujące pytania (Rothstein, Teorell 2008: 165-190):

- Co uważamy za rząd i administrację publiczną? Jak określić zakres rządu?
- Czy chcemy polegać na subiektywnych wskaźnikach opartych na percepcji, czy też używamy obiektywnych wskaźników wydajności?
- Jak definiujemy wydajność? Czy polegamy przede wszystkim na nakładach, wynikach wydajności lub skuteczności? Jak ustalić, czy poprawiła się wydajność?
- Jak agregować wydajność?

Biorąc pod uwagę wszystkie te zastrzeżenia podkreślić należy, iż w analizie funkcjonowania sektora publicznego państw członkowskich UE należy przy interpretacji wielu wskaźników zachować ostrożność i uwzględniać kontekst. Kontekstowa bowiem wiedza o specyficznych dla danego kraju cechach administracji publicznej jest kluczowa dla prawidłowej analizy wskaźników, które same powinny być zawsze interpretowane z dużą ostrożnością. Niemniej analiza dostępnych danych, których zaledwie część udało się zaprezentować w niniejszym artykule, może dać pewien pogląd na uwarunkowania, stan obecny oraz perspektywę sprawności administracji obu państw w procesach europeizacji. Może wreszcie być pewnym przyczynkiem do analiz i dyskusji o sprawności i zakresie udziału danego państwa w procesach europeizacji. Nie ulega bowiem wątpiwości, iż sektor administracji publicznej, poprzez wypełniane funkcje oraz permanentną ewolucję odgrywa kluczowe znaczenie w procesie integracji europejskiej. Warto zatem mieć świadomość istniejących różnic między państwami, które być może pozwolą lepiej zrozumieć ich politykę europejską czy przyjmowane cele oraz prezentowane wartości.

## Bibliografia

- A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU<sup>2</sup>*, European Commission, Brussel 2018.
- Barcz J., Kranz J. (2019), *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Bevir M. (2007), *Public Governance. Public sector reform*, SAGE Library of Political Science. SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore.
- Bulmer S.J., Radaelli C. M., *The Europeanisation of National Policy?*, Queen's Papers on Europeanisation, No 1/2004.

- European Commission, *Digital Economy and Society Index UN e-government Index, EU Scoreboard Public innovation, Eurobarometer no. 417*.
- Eurofound, ERM Annual Report, 2014.
- European Governance. A White Paper*, COM(2001) 428 final, European Commission, Brussels, 25.07.2001.
- European Innovation Scoreboard 2017, [online] <http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards>, (odczyt 5.12, 2018).
- Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database> (dostęp 6.12.2019).
- Featherstone K., Radaelli C. M. (red.) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford.
- Fromm J, Welzel Ch., Nentwig L., Weber M. (2015), *E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg*, Nationaler Normenkontrollrat Berlin.
- Hammerschmid G., Van de Walle S., Oprisor A., Štimac V., September, *COCOPS Policy Brief 4: Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives*, 2013, patrz: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/10/Policy-brief-wp3.pdf> (dostęp 25.10.2019).
- Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.) (2014), *Europeizacja prawa administracyjnego, System Prawa Administracyjnego Tom 3*, Warszawa.
- Herbut R., *Proces reformowania administracji publicznej (sektora publicznego) – wyzwania i ograniczenia* [w:] R. Wiszniewski (red.) (2005), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Hofstede G. (2000), *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, PWE, Warszawa.
- Izdebski H. (2005), *Badania nad administracją publiczną w: Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa.
- Izdebski H (2007)., *Od administracji publicznej do public governance*, [w:] „Zarządzanie publiczne”, Nr 01/2007, Warszawa.
- Kolarska-Bobińska L. (2009), *Nowe metody zarządzania – moda czy konieczność?*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Knill Ch. (2001), *The Europeanization of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge University Press.
- Krynicka H. (2008), *Koncepcja nowego zarządzania publicznego w sektorze publicznym*, Prace Instytutu Zarządzania i Administracji PWSZ Sulechów.
- Ladrech R., *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, nr 1.
- Lipowicz, I. (red.) (2008), *Europeizacja administracji publicznej*, Warszawa.
- Lynn L. (2008), *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, „NISPACee Journal of Public Administration and Policy”, Special Issue: *A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*.
- Malinowski K., Mildemberger M. (2001), *Trudny dialog. Polsko-niemiecka wspólnota interesów w zjednoczonej Europie*, Instytut Zachodni, Poznań.
- Mazur S., Możdżeń S., M. Oramus M. (2018), *Public administration characteristics and performance in the EU28: Poland*”, Brussel.
- Meyer-Sahling, J. (2009), *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, SIGMA Papers, No. 44, OECD Publishing.
- Mieńkowska-Norkiene R. (red.) (2009), *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa.
- Olsen J.P. (2007), *European search of political order: an institutional perspective*, Oxford University Press.

- Pacześniak A., Riedel R. (2010), *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, Oslo-Toruń-Wrocław.
- Pollitt Ch., Dan S., *COCOPS Policy Brief 1: The Impact of New Public Management (NPM) Reforms in Europe*, 2011, patrz: [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/07/COCOPS\\_PolicyBrief\\_1\\_newlayout.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/07/COCOPS_PolicyBrief_1_newlayout.pdf) (odczyt 17.11.2019).
- Radaelli, C.M. (2006), *Europeanisation: Solution or Problem?*, [w:] Cini, M., Bourne, A., (ed.), *Palgrave Advances in European Union Studies*, Palgrave Macmillan, Houndmills – New York.
- Risse, M.G. Cowles, J. Caporaso (red.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press.
- Rothstein B., Teorell J. (2008), *What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions*, *Governance*, 21 (2).
- Rydlewski, G. (2008), *Problemy europeizacji administracji publicznej*, (w:) *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa.
- Schimmelfennig F. (2010), *Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance*, „Europe-Asia Studies“.
- Stadtmüller E. (1998), *Granica lęku i nadziei: Polacy wobec Niemiec w latach dziewięćdziesiątych*, Wydaw. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Supernat J. (2005), *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), Kolonia Limited.
- Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building*”, (VC/2016/0492), European Commission, Brussel 2018.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 326/47, Bruksela 26.10.2012.
- Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat\\_z\\_Maastricht\\_PL\\_1.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf) (odczyt 07.01.2020).
- Wegrich K., Hammerschmid G. (2018), *Public administration characteristics and performance in the EU28: Germany*, Brussel.
- World Bank, *EU-8 – Administrative capacity in the new member states : the limits of innovation? (English)*. Washington 2011, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/315441468233089371/EU-8-Administrative-capacity-in-the-new-member-states-the-limits-of-innovation> (odczyt 21.8.2019).
- World Bank Government Effectiveness 2015*.
- World Bank Group ease of doing business index*.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness 2016-2017*.

**Dr hab., prof. UW:** Leszek Kwiecieński, Instytut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski (leszek.kwiecinski2@uw.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, europeizacja, zarządzanie publiczne

**Keywords:** public administration, Europeanization, public management

ABSTRACT

*The main objective of this article is to present the role of public administration and the factors that shape in the face of challenges posed by the process of Europeanization. The specific goal, however, is the analysis of factors conditioning the fulfilment of the function of public administration in the process of Europeanization in Poland and Germany. The research problem of this article is the analysis of differences in the functioning of public administration in both countries. This sector plays a key role in the effective participation of a country in the processes of Europeanization, as well as determines its internal efficiency.*

*The article uses research methods specific for social sciences, in particular political sciences. The first of the methods used is comparative studies, which show similarities and differences in the functioning of public administration of both countries in the processes of Europeanization. Using the medium-range system method, attempts were made to define the place of public administration as an element of the functional subsystem of the European policy of a country, and also showed the evolution of changes taking place in this sector. In turn, neo-institutionalism of rational choice and historical neo-institutionalism made it possible to indicate the factors determining the administrative efficiency of the state in the process of Europeanization. In the study quantitative techniques were mainly used, i.e. the analysis of statistical data from institutions such as the European Commission – E-government Benchmark, Bertelsmann Foundation - Sustainable Governance Indicators, World Bank - Worldwide Governance Indicators, Gallup World Poll. A critical analysis of the literature was also carried out regarding the evolution and role of public administration in the process of Europeanization.*

*The main research hypothesis is contained in the statement that the efficiency of public administration as an instrument of European state policy is conditioned by institutional and social factors, which require a longer time perspective and properly used legal and institutional instruments for the emergence of positive effects.*



## NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: [wydawnictwo@iz.poznan.pl](mailto:wydawnictwo@iz.poznan.pl)

---

### „Przegląd Zachodni” 2019 Wydanie specjalne w języku angielskim

Kolejne specjalne wydanie czasopisma Instytutu Zachodniego w języku angielskim zawiera artykuły, które stanowią wybór z całorocznej edycji pisma w 2018 r. dokonany z myślą o odbiorcy obcojęzycznym.

*Janusz Józef Węc*, Prospects for political transformations in the European Union by 2025. Implications for Poland

*Karol Janoś, Jacek Kubera*, Reform in the euro area. German reactions to proposals by France and the European Commission

*Cezary Kościelniak*, Crisis or a search for a new formula for the Humboldtian university?

*Władysław Pęksa*, Historical myth as a basis for restoration claims. Comments on Stanisław Hubert's concept of *postliminium* in the context of the centenary of the end of the Great War and the emergence of new states in Central Europe

*Dariusz Jeziorny*, A tarnished reputation? American press reports on anti-Jewish incidents in reborn Poland

*Krzysztof Siwek*, Anthony J. Drexel Biddle on Poland's international situation in 1937-1939

*Kinga Czechowska, Krzysztof Kania*, September 1939 and the elites of the Second Polish Republic in the diary *Nasza Podróż (Our Journey)* by Ewelina Zaleska

*Monika Jania-Szczechowiak*, On the dispute over the status and character of the camp in occupied Konstantynów near Łódź in 1940-1943

*Krzysztof Łagojda*, The beginnings of the Polish administration in the Kłodzko region after the end of the Second World War

*Anna Szczepańska-Dudziak*, The US Consulate in Poznań in the shadow of Cold War rivalry (1946-1951)

*Jan Barcz*, The 1989-1991 watershed in Polish-German relations and the issue of compensation for victims of Nazi crimes living in Poland (The agreement of 16 October 1991)

*Katarzyna Jędraszczyk*, The Orthodox Church in Ukraine and Russia after 2013 in the face of political challenges, the Russian-Ukrainian conflict and questions about the limits of sovereignty

*Ryszard Wryk*, Polish sport under the shadow of the swastika. A historiographic sketch

*Tomasz Sikorski*, A propagandised image of Polish sport in the Polish Film Chronicle during the Stalinist period (1949-1956)

*Artur Pasko*, The case of Polish candidates for and members of the International Olympic Committee during the communist era

Digitalizacja, udostępnienie i utrzymanie otwartego dostępu przez Internet edycji „Przeglądu Zachodniego” z lat 1945-2017 zostało sfinansowane w ramach umów 729/P-DUN/2016 i 709/P-DUN/2018 ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przeznaczonych na działalność upowszechniającą naukę.



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego