

**PRACE NAUKOWE**

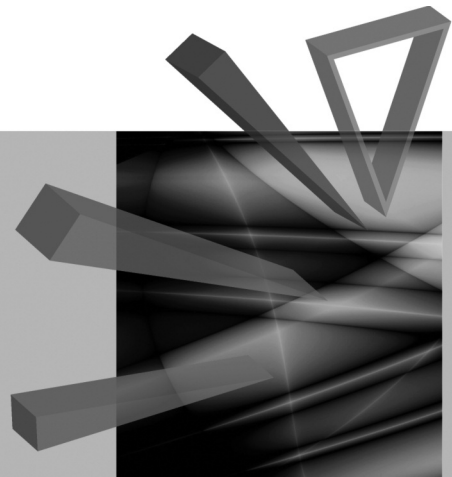
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**227**

# **Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy**



pod redakcją

**Ewy Pancer-Cybulskiej**

**Ewy Szostak**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2011

Recenzenci: Stanisław Ciok, Andrzej Rączaszek

Redaktor Wydawnictwa: Agnieszka Flasińska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa [www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-151-5**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	9
-------------	---

---

### Część 1. Polityka spójności w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych

---

<b>Marek W. Kozak:</b> Polska polityka spójności – wyzwania .....	13
<b>Stanisław Korenik:</b> Region ekonomiczny wobec nowych wyzwań .....	25
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce .....	36
<b>Magdalena Pronobis:</b> Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności .....	53
<b>Urszula Kalina-Prasznic:</b> Systemy emerytalne a spójność społeczna .....	65
<b>Małgorzata Rogowska:</b> Znaczenie kultury w polityce spójności UE .....	75
<b>Danuta Legucka:</b> Determinanty rozwoju obszarów wiejskich a polityka spójności Unii Europejskiej .....	84
<b>Monika Słupińska:</b> Regiony w europejskiej polityce spójności w okresie 2014–2020 .....	96
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Możliwości poprawy skuteczności administracji publicznej w kontekście założeń polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020 .....	107
<b>Ewa Szostak:</b> Polityka innowacyjna w Polsce wobec wyzwań strategii <i>Europa 2020</i> .....	117

---

### Część 2. Polityka spójności w doświadczeniach polskich regionów

---

<b>Barbara Kryk, Beata Skubiak:</b> Współczesny paradygmat rozwoju i realizacja polityki strukturalnej w regionie zachodniopomorskim w latach 2004–2008 .....	131
<b>Joanna Kenc:</b> Rozwój współpracy partnerskiej miast Dolnego Śląska .....	143
<b>Iwona Kukulak-Dolata:</b> Analiza potencjału integracji cyfrowej mazowieckich instytucji samorządowych .....	154
<b>Wioletta Czemieli-Grzybowska:</b> Wsparcie rozwoju eksportu przedsiębiorstw w województwie podlaskim w ramach polityki spójności .....	163
<b>Alicja Małgorzata Graczyk:</b> Realizacja celów polityki spójności na przykładzie rozwoju morskich farm wiatrowych w Polsce .....	174
<b>Andrzej Graczyk:</b> Ekonomiczne problemy wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej .....	182
<b>Dorota Rynio:</b> Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce .....	192

<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Zróżnicowanie powiatów w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.....	202
<b>Anna Nowak:</b> Rola rolnictwa jako integralnego elementu rozwoju polskich regionów .....	212
<b>Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblach:</b> Uwarunkowania rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce i jego perspektywy .....	223
<b>Maria Bucka:</b> Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce .....	233

## Summaries

---

### Part 1. Cohesion Policy in Poland in the context of development challenges

---

<b>Marek W. Kozak:</b> Polish cohesion policy – challenges ahead.....	24
<b>Stanisław Korenik:</b> Economic region towards new challenges .....	35
<b>Krystian Heffner, Piotr Gibas:</b> Lesser developed regions and cohesion policy effects in Poland.....	52
<b>Magdalena Pronobis:</b> Regional Policy of the European Union: sources of ineffectiveness .....	64
<b>Urszula Kalina-Prasznic:</b> Pension systems and social cohesion.....	74
<b>Małgorzata Rogowska:</b> The importance of culture in the EU cohesion policy	83
<b>Danuta Legucka:</b> Determinants of rural development and the European Union cohesion policy .....	95
<b>Monika Słupińska:</b> Regions in European cohesion policy during the period 2014-2020 .....	106
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Opportunities to improve the effectiveness of public administration in the context of EU cohesion policy 2014-2020 ....	116
<b>Ewa Szostak:</b> Innovation policy in Poland towards the challenge of <i>Europe 2020</i> Strategy .....	127

---

### Part 2. Cohesion Policy in Polish regions experience

---

<b>Barbara Kryk, Beata Skubiak:</b> Modern paradigm of development and implementation of structural policies in the West Pomeranian region in the years 2004–2008.....	142
<b>Joanna Kenc:</b> The development of town twinning cooperation in Lower Silesia.....	153
<b>Iwona Kukulak-Dolata:</b> Analysis of the digital integration potential of the Mazowieckie local government institutions .....	162
<b>Wioletta Czemiel-Grzybowska:</b> Support of export development of businesses in Podlaskie voivodeship in the cohesion policy.....	173

---

<b>Alicja Małgorzata Graczyk:</b> Cohesion policy accomplishment based on offshore wind farms development in Poland .....	181
<b>Andrzej Graczyk:</b> Economic problems of energy use in public service buildings.....	191
<b>Dorota Rynio:</b> Cohesion Policy and a new paradigm of regional policy in Poland .....	201
<b>Anna Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Districts division in Poland in terms of the socio-economic development level.....	211
<b>Anna Nowak:</b> The role of agriculture as an integral element of Polish regions development.....	222
<b>Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblauch:</b> Conditions for the development of special economic zones in Poland and its perspective .....	232
<b>Maria Bucka:</b> Behavior of Polish enterprises during economic slowdown in Poland .....	241

**Alicja Zakrzewska-Półtorak**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## MOŻLIWOŚCI POPRAWY SKUTECZNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ NA LATA 2014–2020

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest diagnoza i określenie koniecznych zmian w zakresie zwiększenia skuteczności funkcjonowania administracji publicznej w Polsce oraz możliwości ich wdrażania w ramach polityki spójności 2014–2020. Działania mające na celu poprawę skuteczności funkcjonowania administracji publicznej w Polsce były podejmowane w latach 2007–2013 przy wykorzystaniu finansowania ze środków Unii Europejskiej. Wciąż jednak jest jeszcze wiele do zrobienia. W nowym okresie programowania ranga i cele polityki spójności dają nadzieję na udaną kontynuację tych działań.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, skuteczność, polityka spójności.

### 1. Wstęp

Celem artykułu jest diagnoza i określenie koniecznych zmian w zakresie zwiększenia skuteczności funkcjonowania administracji publicznej w Polsce oraz możliwości ich wdrażania w ramach polityki spójności 2014–2020. W artykule termin „skuteczność” jest używany w odniesieniu do rządu jako funkcji realizowanej przez administrację publiczną oraz zarządzania wewnątrz jednostek publicznych. Według jednego z prekursorów badań nad skutecznością w nauce polskiej, P. Drzewieckiego, pojęcie to jest „stosunkiem różnicy między wartością uzyskanego i użytego do tego celu nakładu do zużytego przy tym czasu”<sup>1</sup>. W literaturze anglojęzycznej skuteczność (*effectiveness*) jest definiowana przede wszystkim przez pryzmat sprawności działania w ramach kooperacji lub osiągania najlepszych możliwych do uzyskania wyników przy wykorzystaniu dostępnych zasobów<sup>2</sup>. Oczywiście w odniesieniu do celów publicznych „sprawność” czy „najlepsze wyniki” będą definiowane inaczej niż w relacji do przedsięwzięć działających dla zysku.

---

<sup>1</sup> P. Drzewiecki, *Najcenniejsze skarby w życiu człowieka*, Wydawnictwo Ligi Pracy, Warszawa 1937/38, cyt. za: W. Kowal, *Kontrola skuteczności marketingowej – problem zmienności interpretacji i pomiaru*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 130, UE, Wrocław 2010, s. 6.

<sup>2</sup> W. Kowal, wyd. cyt., s. 28–30.

Pomocne mogą być wykładnie Komisji Europejskiej. Jak wynika z zapisów zawartych w *Białej księdze nt. użyteczności publicznej*, aby zapewnić dostępność do „wysokiej jakości usług użyteczności publicznej świadczonych po przystępnych cenach”<sup>3</sup>, konieczna jest stała ocena funkcjonowania systemu świadczenia tych usług nie tylko na podstawie kryterium efektywności ekonomicznej, ale również biorąc pod uwagę aspekt socjalny, społeczny i środowiskowy. Z kolei w *Białej księdze* Komisji Europejskiej z 2001 r., dotyczącej europejskiego rządu, skuteczność (efektywność) pojawia się, obok partycypacji, otwartości, rozliczalności i spójności, jako jedna z podstawowych zasad dobrego rządu (*good governance*). W dokumencie tym jest ona rozumiana jako wykonywanie zadań przez administrację publiczną w sposób szybki, sprawny i oszczędny, mając na uwadze osiągnięcie społecznie istotnych i jednocześnie społecznie akceptowanych celów<sup>4</sup>.

## 2. Wsparcie funkcjonowania administracji publicznej w Polsce w okresie programowania 2007–2013

Działania mające na celu poprawę skuteczności funkcjonowania administracji publicznej w Polsce przy wykorzystaniu finansowania ze środków Unii Europejskiej w latach 2007–2013 zostały zapisane w *Narodowej strategii spójności* oraz poszczególnych programach operacyjnych. Są one finansowane z obydwu funduszy strukturalnych (zarówno z Europejskiego Funduszu Społecznego – EFS, jak i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – EFRR). Inne dokumenty poruszające zagadnienia skuteczności funkcjonowania administracji publicznej to *Krajowy program reform na rzecz realizacji strategii lizbońskiej* (dwa dokumenty – dotyczące lat 2005–2008 i 2008–2011), *Program reformy regulacji*, *Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013*, *Strategia rozwoju kraju na lata 2007–2015* oraz *Strategia antykorupcyjna*.

W ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na poprawę skuteczności funkcjonowania administracji publicznej w Polsce przeznaczono ponad 600 mln euro, natomiast w ramach działania „pomoc techniczna” łącznie we wszystkich programach operacyjnych zarezerwowano ok. 2,5 mld euro<sup>5</sup>. W diagnozie w ramach *Narodowej strategii spójności* zaznaczono wśród słabości polskiej gospodarki negatywnie ocenianą administrację publiczną, którą scharakteryzowano poprzez niską

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Biała księga nt. usług użyteczności publicznej*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2004) 374, Bruksela, 12.5.2004, s. 19.

<sup>4</sup> *European Governance. A White Paper*, Commission of the European Communities, Brussels, COM(2001) 428 final, 25.7.2001, s. 10.

<sup>5</sup> *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa strategia spójności*, Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007, s. 83.

sprawność instytucjonalną, przestarzałe struktury organizacyjne oraz sposoby zarządzania, brak doświadczenia, chęci i kultury współpracy podmiotów publicznych z prywatnymi, organizacjami pozarządowymi i społecznościami, podatność na korupcję, a także niski standard usług publicznych<sup>6</sup>.

Pierwszy szczegółowy cel horyzontalny omawianego dokumentu dotyczy właśnie poprawy skuteczności administracji publicznej, a brzmi on: „Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa”. W tym zakresie zdiagnozowano potrzeby, których zaspokojenie miałyby nastąpić przy wykorzystaniu współfinansowania ze środków Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013. Działania mające na celu zaspokojenie większości potrzeb zawarto w ramach Priorytetu 5. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki pod nazwą „Dobre rządzenie”. Natomiast działania nakierowane *stricte* na informatyzację i wprowadzanie elektronicznej obsługi klientów znalazły się w zapisach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, Priorytet 7. „Budowa i rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce”. Ponadto podobne działania zaplanowano w 16 regionalnych programach operacyjnych.

W latach kolejnych w ramach *Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020*, wraz z wdrażaniem nowego paradygmatu polityki regionalnej, wskazano na konieczność stosowania zindywidualizowanego podejścia do jednostek podziału terytorialnego kraju, a co za tym idzie, myślenia w kategoriach jednostek funkcjonalnych. Ma to swoje przełożenie na kierunki usprawniania pracy administracji publicznej. Przede wszystkim podkreśla się znaczenie zasobów endogenicznych i ich łączenia z egzogenicznymi na rzecz rozwoju. Konsekwencją, oprócz poszukiwania indywidualnych ścieżek rozwoju w oparciu o zasoby idiosynkratyczne, jest podkreślenie znaczenia partycypacji podmiotów prywatnych oraz społeczności lokalnych i regionalnych w rządzeniu<sup>7</sup>. Przy tym nadal nacisk jest kładziony na potrzebę poprawy skuteczności funkcjonowania jednostek publicznych, co będzie miało swoje przełożenie na jakość kontaktów z sektorem prywatnym (przedsiębiorcami i osobami fizycznymi) oraz tzw. trzecim sektorem. Jednocześnie bardziej uwypukla się kontakty w charakterze partnera wspólnie podejmowanych działań, a nie tylko klienta korzystającego z usług publicznych.

W dokumencie tym, podobnie jak w *Narodowej strategii spójności*, potrzeby związane ze zwiększeniem skuteczności funkcjonowania administracji publicznej są wskazywane jako kluczowe dla utrzymania pozytywnych wskaźników w zakresie wzrostu i rozwoju gospodarczego na tle innych krajów Unii Europejskiej<sup>8</sup>. Wśród

<sup>6</sup> Tamże, s. 5.

<sup>7</sup> *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010, s. 15.

<sup>8</sup> Inne wymieniane słabości, oprócz małej skuteczności administracji publicznej, to: niedostateczny poziom konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki, stosunkowo niski poziom zatrudnienia, braki w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, niedostatecznie rozwinięty kapitał ludzki i społeczny. Zob. *Krajowa Strategia...*, s. 19.



wyzwań sektorowych stojących przed polską polityką spójności wymienia się podnoszenie zdolności instytucji i organizacji (mając na myśli przede wszystkim administrację publiczną) do zarządzania oraz rządzenia, co ma się przyczynić do rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów oraz całego kraju. Cel ten wpisuje się we wszystkie planowane cele terytorialne dotyczące: lepszego wykorzystania potencjału i zasobów obszarów wzrostu, działania na rzecz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej oraz oddziaływania na potencjał innowacyjny<sup>9</sup>.

### 3. Skuteczność i innowacyjność administracji w Unii Europejskiej

Skuteczna administracja to taka, która efektywnie wypełnia swoje funkcje. Do określenia efektywności usług publicznych potrzebne jest uwzględnienie przede wszystkim następujących założeń: wymiarności ilościowej, porównywalności, obiektywności oraz łatwości wdrożenia<sup>10</sup>. Współcześnie efektywność administracji publicznej wiąże się w znacznym stopniu z dostępnością i szybkością świadczenia usług, czemu służy przede wszystkim informatyzacja. Zastępowanie usług świadczonych w sposób tradycyjny elektronicznym systemem obsługi jest jednym z przejawów innowacyjności jednostek publicznych. Aby te działania mogły być skuteczne, należy równoległe prowadzić inne – polegające na przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu pewnych grup społecznych ze względu czy to na ich wiek, czy to na sytuację majątkową.

Według wyników badań opublikowanych w raporcie *Innobarometer 2010* przygotowanym dla Komisji Europejskiej, administracja publiczna w Unii Europejskiej wykazuje do pewnego stopnia cechy innowacyjne. Przebadano prawie 4 tys. podmiotów, głównie o lokalnym zasięgu działania. Otrzymano następujące wyniki<sup>11</sup>:

1) 2/3 przebadanych organizacji wdrożyło w ciągu trzech ostatnich lat nowe lub znacznie ulepszone usługi,

2) 17% ankietowanych zaklasyfikowano do kategorii wiodących innowatorów, były to przede wszystkim duże krajowe lub centralne organizacje; 1/3 sklasyfikowano jako nieinnowacyjne,

3) dominowała inicjatywa odgórna w zakresie wdrażania innowacyjnych rozwiązań, podczas gdy w sektorze prywatnym impulsy odgórne i oddolne równoważą się (po 50% według badań).

W Polsce w ramach wyżej opisanego badania przeprowadzono ankiety w 409 podmiotach, z czego prawie 96% stanowiły organizacje działające w skali lokalnej. Wiodących innowatorów było nieco ponad 8%, czyli ponaddwukrotnie mniej niż

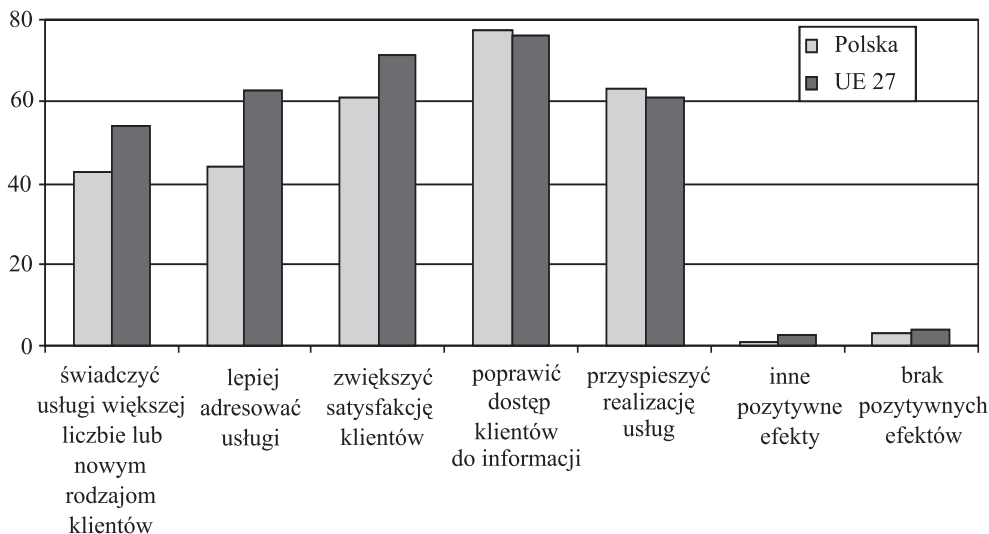
<sup>9</sup> Tamże, s. 25.

<sup>10</sup> M. Kachniarz, *W poszukiwaniu metod badania efektywności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, UE, Jelenia Góra 2008, s. 168.

<sup>11</sup> *Innobarometer 2010. Analytical Report. Innovation in Public Administration*, The Gallup Organization, Komisja Europejska, styczeń 2010, s. 8.

średnio w UE (prawie 17%), odsetek całkowicie nieinnowacyjnych organizacji utrzymywał się na poziomie zbliżonym do przeciętnego w Unii Europejskiej i wynosił ok. 33%.

Efekty wdrażania nowych lub znacząco ulepszonych usług administracji publicznej w Polsce oraz w całej Unii Europejskiej przedstawiono na rys. 1.



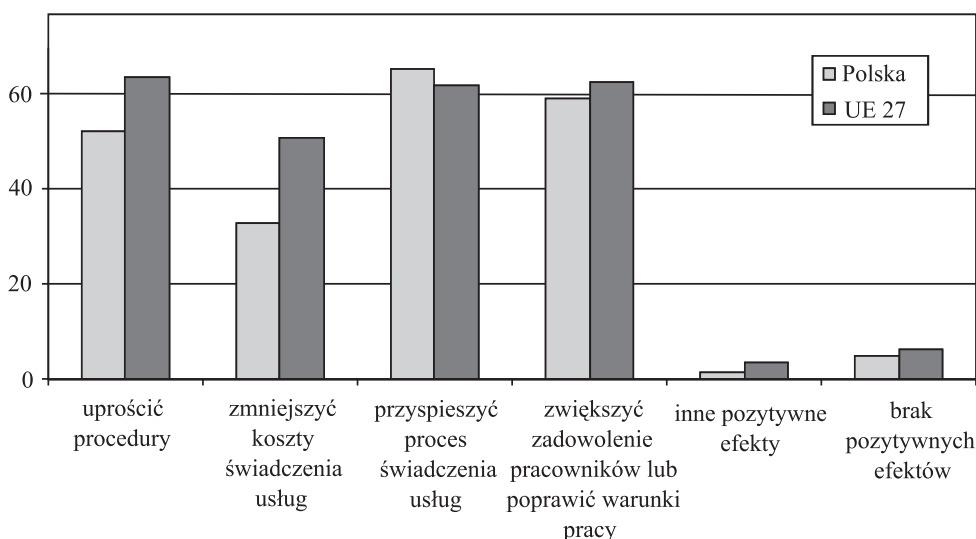
**Rys. 1.** Wprowadzenie nowych lub znacznie ulepszonych usług pozwoliło...; porównanie wyników dla Polski i średnich w Unii Europejskiej (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Innobarometer 2010...*, s. 101.

Najwięcej badanych wskazywało na poprawę dostępności klientów do informacji (prawie 80%) i wskaźnik ten wykazywał nieznacznie wyższą wartość dla Polski w porównaniu z 27 krajami Unii Europejskiej. Podobnie było w relacji do efektu, jakim było przyspieszenie świadczenia usług (ok. 60%). Niestety niższe wskaźniki dla Polski w porównaniu z wynikami dla całej Unii Europejskiej uzyskano w takich kategoriach, jak: poprawa zadowolenia klientów, wzrost liczby świadczonych usług lub zdobycie nowych klientów, a także adresowanie usług do konkretnych grup klienckich.

Badano także zaangażowanie prywatnych podmiotów we wdrażanie nowych lub znacznie ulepszonych usług publicznych. W Polsce mniej niż 10% organizacji, które zadeklarowały ich wdrożenie, działało w partnerstwie z podmiotem prywatnym, podczas gdy w całym ugrupowaniu było to więcej niż 40%, a w Danii ponad 75%. Efekty zastosowania nowych lub znacznie ulepszonych zasad postępowania lub metod organizacji przedstawiono na rys. 2.

Najwięcej badanych, biorąc pod uwagę ugrupowanie jako całość, wskazywało na uproszczenie procedur (ponad 60%), kolejne pozycje zajmowały efekty: przy-



**Rys. 2.** Wprowadzenie nowych lub znacznie ulepszonych zasad postępowania lub metod organizacji pozwoliło...; porównanie wyników dla Polski i średnich w Unii Europejskiej (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Innobarometer 2010...*, s. 103.

spieszenie świadczenia usług oraz wzrost zadowolenia pracowników lub poprawa warunków pracy. W Polsce dominowały dwie ostatnie z wymienionych odpowiedzi; natomiast w zakresie uproszczenia procedur oraz zmniejszenia kosztów raziła dysproporcja między wynikami osiągniętymi w naszym kraju i w całej Unii Europejskiej, na niekorzyść Polski.

Z przeprowadzonego badania wynika, iż Polska miała zdecydowaną przewagę pod względem wykształcenia pracowników. Dodatkowo udział organizacji, w których pracownicy przechodzili szkolenia z nowych lub ulepszonych metod komunikacji, świadczenia usług itp., był w Polsce wyższy niż średni w Unii Europejskiej. Niestety wyniki te nie przekładały się bezpośrednio na jakość usług publicznych<sup>12</sup>. Na przykład efekty projektów wdrażanych w ramach Działania 5.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dotyczące wsparcia potencjału administracji samorządowej) obejmowały m.in. monitoring jakości usług publicznych, wdrażanie systemów ISO, CAF oraz kodeksów etycznych, a także przygotowywanie procedury konsultacji społecznych. Największym zainteresowaniem cieszyło się wsparcie dla monitorowania jakości usług publicznych. Najwięcej projektów w ramach pięciu wskazanych powyżej typów projektów (ponad 170) realizowano w województwach mazowieckim i warmińsko-mazurskim. Warto dodać, że systemy zarządzania jakością były stosowane jedynie w 20–25% urzędów w Polsce; zdecydowanie najbardziej popularny był

<sup>12</sup> Tamże, s. 95.

system ISO, który wskazało ok. 80% jednostek posiadających jakikolwiek system, prawie 20% wskazało CAF (Powszechny System Oceny), ponadto wymieniano wewnętrzne uregulowania lub inne systemy (ok. 2% badanych)<sup>13</sup>.

#### 4. Skuteczność administracji publicznej w nowej polityce spójności

W ramach prognoz na kolejne lata w raporcie nt. innowacyjności Unii Europejskiej określono, iż większość badanych oczekuje wzrostu liczby innowacyjnych rozwiązań w ich organizacjach w ciągu kolejnych dwóch lat<sup>14</sup>. Wyniki analizy porównawczej *E-administracja w Unii Europejskiej 2010* potwierdzają, że usługi administracji publicznej świadczone drogą elektroniczną są stosunkowo ugruntowane, chociaż zdarzają się wyjątki w niektórych krajach czy regionach<sup>15</sup>. Poprawa w stosunku do wcześniejszych lat dotyczy zarówno dostępności, jak i pełnej interakcji przy wykorzystaniu Internetu (tzw. wskaźnik wyrafinowania, *sophistication*). Z raportu wynikają wnioski, że w dalszej perspektywie nacisk powinien być położony na kompleksowe zarządzanie systemem e-administracji, które miałyby się przełożyć na wzrost zadowolenia klientów i pracowników systemu. Ważne jest także pogłębianie działań w zakresie tzw. e-prokurmentu (zaopatrzenia, zamówień publicznych). Wszystkie te działania, obok wzrostu dostępności, oszczędności czasu i pieniędzy w gospodarce, pozwolą na obniżkę kosztów funkcjonowania samej administracji.

Komisja Europejska wymienia 20 rodzajów usług publicznych, które według jej rekomendacji powinny być w pełni dostępne poprzez Internet. Jest to np. rozliczanie podatków, zapisy do szkół czy pozyskiwanie zezwoleń. W 2010 r. dostępność tych usług w państwach członkowskich w trybie on-line wynosiła ponad 80%, w porównaniu z 2009 r. wzrost wyniósł 13 pp. Najlepiej wypadają: Irlandia, Austria, Malta i Portugalia<sup>16</sup>. Komunikacja elektroniczna jest również uważana przez Komisję Europejską za podstawę rozwoju zamówień publicznych, przede wszystkim dzięki przejrzystości, która przyczyni się do wzrostu konkurencyjności ofert i wyboru najkorzystniejszych rozwiązań.

Pula środków finansujących politykę spójności z budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 według propozycji Komisji Europejskiej ma wynieść prawie 380 mld euro, co stanowi ok. 39% budżetu na te lata. Dla Polski ma przypaść ok. 20% tej kwoty<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> *Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013. Raport końcowy*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kutno listopad 2010, s. 35–36.

<sup>14</sup> *Innobarometer 2010...*, s. 10.

<sup>15</sup> *E-administracja w Unii Europejskiej 2010*, Raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez Capgemini, Instytut Badawczy Rand Europe, Grupę Analityczną IDC, Duński Instytut Technologiczny (DTI), [www.capgemini.com](http://www.capgemini.com) (dostęp: 5.12.2011).

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> *KE: budżet UE ponad 970 mld euro na lata 2014–20*, PAP, 01.07.2011, <http://funduszeue.info> (dostęp: 15.11.2011).

Planowane jest zwiększenie środków na sieci transportowe, badania i innowacje oraz edukację młodzieży. Ponadto państwa członkowskie, które będą wykorzystywały pomoc najlepiej, w połowie okresu programowania otrzymają ze specjalnej rezerwy (w wysokości ok. 18–19 mld euro) dodatkowe wsparcie jako nagrodę<sup>18</sup>.

W wizji przestrzennego zagospodarowania Polski w 2030 r., zawartej w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, określa się, iż w perspektywie wspomnianego roku Polska będzie dysponować efektywnym systemem administracji publicznej ze szczególnym uwzględnieniem wymiarów lokalnego i regionalnego<sup>19</sup>. Także w raporcie *Polska 2030* wśród kluczowych celów poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki wymienia się konieczność zmian o charakterze instytucjonalnym w systemie administracji publicznej oraz jej informatyzację, łącznie ze świadczeniem maksymalnej liczby usług i prowadzeniem korespondencji drogą elektroniczną<sup>20</sup>. W dokumencie *Europa 2020* zapisano, iż polityka spójności będzie w latach kolejnych ważnym celem ugrupowania: samym w sobie oraz jako instrument osiągnięcia inteligentnego i zrównoważonego rozwoju europejskiej gospodarki opartej na wiedzy. W jej ramach należy przeprowadzać reformy wydatków publicznych oraz funkcjonowania administracji publicznej. Nacisk należy położyć na rozwój dialogu obywatelskiego<sup>21</sup>. W rozporządzeniu Komisji Europejskiej regulującym funkcjonowanie funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych w latach 2014–2020 określono, iż w skład strategii poprawy skuteczności administracji publicznej będą wchodziły działania dotyczące: analiz i długofalowego planowania koniecznych reform, zintegrowanego upraszczania procedur, upowszechniania systemów zarządzania jakością, monitorowania oraz oceny, a także zarządzania i rozwoju zasobów ludzkich<sup>22</sup>. Będą one finansowane podobnie jak w okresie programowania 2007–2013 z EFS. Duże znaczenie będzie miał nadal postęp w procesie informatyzacji usług publicznych; w ramach priorytetów inwestycyjnych EFRR pojawia się m.in. wzrost dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz podnoszenie ich jakości, z wymienionymi obszarami: e-administracji, e-integracji, e-zdrowia i e-learningu<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Marchewka w budżecie Unii na lata 2014–2020, PAP, 26.09.2011, <http://funduszeue.info> (dostęp: 15.11.2011).

<sup>19</sup> *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 25 stycznia 2011, s. 58.

<sup>20</sup> Zob.: *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

<sup>21</sup> *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, KOM(2010), Bruksela 3.3.2010, s. 24–33.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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 objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, KOM(2011) 615 wersja ostateczna, 2011/0276 (COD), Bruksela dnia 6.10.2011, s. 159.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospo-

## 5. Zakończenie

W wizji rozwoju naszego kraju do 2013 r. nakreślono, iż Polska będzie posiadała sprawnie działającą i nowoczesną administrację, co przełoży się na tworzenie państwa przyjaznego obywatelom, z ograniczonymi procedurami biurokratycznymi i profesjonalną obsługą administracyjną. Znacznie zostanie zwiększony poziom bezpieczeństwa publicznego oraz jakość i dostępność w zakresie usług zdrowotnych<sup>24</sup>. Analiza wykorzystania wsparcia nakierowanego na poprawę skuteczności jednostek publicznych pokazuje, że liczne projekty z tego zakresu już zakończono lub są w trakcie realizacji, wiele jednak wciąż pozostaje do wykonania. Plany w zakresie celów, kierunków i rangi polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2014–2020 pozwalają mieć nadzieję na ich udaną kontynuację. Na zakończenie można dodać, że administracja inteligentna powinna opierać swoje działania na myśleniu strategicznym, wysokim stopniu sprawności instytucjonalno-organizacyjnej, bazującej na profesjonalizmie i odpowiedzialności decydentów, wykorzystywaniu miękkich narzędzi koordynacji, przede wszystkim związanych z wiedzą i informacją oraz partycypacji społeczności oraz tworzeniu skutecznych powiązań i struktur horyzontalnych w relacjach administracja – społeczeństwo oraz sektor publiczny – sektor prywatny<sup>25</sup>.

Osobną kwestią jest skuteczność wykorzystania środków Unii Europejskiej sama w sobie. Ciekawy wątek stanowi także skuteczność usług użyteczności publicznej realizowanych w formule PPP, której wykorzystanie jest zalecane w Unii Europejskiej. Są to tematy wykraczające poza ramy niniejszego artykułu.

## Literatura

- Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013. Raport końcowy*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kutno listopad 2010.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Drzewiecki P., *Najcenniejsze skarby w życiu człowieka*, Wydawnictwo Ligi Pracy, Warszawa 1937/38.
- E-administracja w Unii Europejskiej 2010*, Raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez Capgemini, Instytut Badawczy Rand Europe, Grupę Analityczną IDC, Duński Instytut Technologiczny (DTI), [www.capgemini.com](http://www.capgemini.com) (dostęp: 5.12.2011).
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, KOM(2010), Bruksela 3.3.2010.
- European Governance. A White Paper*, Commission of the European Communities, Brussels, COM(2001) 428 final, 25.7.2001.
- Innobarometer 2010. Analytical Report. Innovation in Public Administration*, The Gallup Organization, Komisja Europejska, styczeń 2010.

darczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, KOM(2011) 614 wersja ostateczna, 2011/0275 (COD), Bruksela dnia 6.10.2011, s. 12–13.

<sup>24</sup> *Narodowe strategiczne...*, s. 38.

<sup>25</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 350 n.

- Kachniarz M., *W poszukiwaniu metod badania efektywności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, UE, Jelenia Góra 2008.
- KE: *budget UE ponad 970 mld euro na lata 2014–20*, PAP, 1.07.2011, <http://funduszeue.info> (dostęp: 15.11.2011).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Biała księga nt. usług użyteczności publicznej*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2004) 374, Bruksela, 12.5.2004.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 25 stycznia 2011.
- Kowal W., *Kontrola skuteczności marketingowej – problem zmienności interpretacji i pomiaru*, Prace Naukowe nr 130, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010.
- Marchewka w budżecie Unii na lata 2014–2020*, PAP, 26.09.2011, <http://funduszeue.info> (dostęp: 15.11.2011).
- Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa strategia spójności*, Dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-13*, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2007.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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 objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, KOM(2011) 615 wersja ostateczna, 2011/0276 (COD), Bruksela dnia 6.10.2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, KOM(2011) 614 wersja ostateczna, 2011/0275 (COD), Bruksela dnia 6.10.2011.

## OPPORTUNITIES TO IMPROVE THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF EU COHESION POLICY 2014–2020

**Summary:** The aim of this paper is to diagnose and identify the necessary changes leading to the improvement of effectiveness of public administration in Poland in the context of EU cohesion policy 2014–2020. Such an action was taken in years 2007–2013 but there is still a lot of to be done. In the new period of EU programming the significance and objectives of the cohesion policy give hope for the successful continuation of these activities.

**Keywords:** public administration, effectiveness, cohesion policy.