

Tomasz Grzegorz Grosse

## Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne (Przykład agencji wdrażających politykę rolną i rozwoju obszarów wiejskich w trzech nowych krajach członkowskich)<sup>1</sup>

Celem niniejszego artykułu jest analiza procesów europeizacji agencji zajmujących się implementacją unijnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich w nowych krajach członkowskich: na Litwie, w Słowacji i Polsce. Chodziło o zbadanie zmian instytucjonalnych pod wpływem realizowania polityk unijnych i implementacji prawa UE. W szczególności przedmiotem zainteresowania było to, czy procesy europeizacji wprowadzają do praktyki administracyjnej nowe metody zarządzania, tj. opierające się na sieciowych (niehierarchicznych) mechanizmach współpracy i otwarciu administracji na dialog obywatelski. Jedno z głównych pytań stawianych w niniejszym artykule dotyczy tego, w jaki sposób procesy europeizacji wchodzą w relacje z krajowymi czynnikami kształtującymi sposób funkcjonowania administracji publicznej. Chodzi przede wszystkim o rolę miejscowej kultury politycznej i administracyjnej, w tym także tradycji wywodzącej się z okresu socjalistycznego.

Słowa kluczowe: europeizacja, nowe metody zarządzania, agencje wdrażające, państwo administracyjne, państwo sieciowe.

### 1. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza procesów europeizacji administracji publicznej, a więc zmian w instytucjach publicznych pod wpływem realizowania polityk unijnych i implementacji prawa UE. W szczególności przedmiotem zainteresowania jest to, czy procesy europeizacji wprowadzają do praktyki administracyjnej nowe metody zarządzania, tj. opierające się na sieciowych (niehierarchicznych) mechanizmach współpracy i otwarciu administracji na partycypację społeczną. W jaki sposób i w jakim zakresie są one implementowane? A może sposób funkcjonowania administracji publicznej jest raczej zgodny z dotychczas obowiązującą tradycją administracyjną wynikającą z doświadczeń państwa socjalistycznego? Czy procesy europeizacji mogą wzmocnić tę tradycję?

Instytut Spraw Publicznych.

<sup>1</sup> Referat prezentowany na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach programu naukowego „Dobre rządzenie”.

Jednym z głównych pytań stawianych w niniejszym artykule jest więc to, w jaki sposób procesy europeizacji wchodzą w relacje z krajowymi czynnikami kształtującymi sposób funkcjonowania administracji publicznej. Chodzi przede wszystkim o rolę miejscowej kultury politycznej i administracyjnej, w tym także tradycji wywodzącej się z okresu socjalistycznego. W jaki sposób wpływ europeizacji jest modyfikowany przez tę tradycję?

Przedmiotem zainteresowania są agencje działające w wybranych nowych krajach członkowskich (na Litwie, Słowacji i w Polsce)<sup>2</sup>, które zajmują się wdrażaniem unijnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich (Fałkowski, Grosse, Skwarczyńska 2006; Stafejeva 2006; Beblavý 2006). Taki wybór nie jest przypadkowy. Po pierwsze, polityka rolna i polityka rozwoju

<sup>2</sup> Niniejszy artykuł podsumowuje badania prowadzone w latach 2006–2007 pod kierunkiem autora przez Instytut Spraw Publicznych w trzech nowych krajach członkowskich: Litwie, Słowacji oraz w Polsce.

obszarów wiejskich, w porównaniu do innych obszarów politycznych, są poddane bardzo silnym wpływom ze strony Unii Europejskiej. Wiąże się to z bogactwem regulacji prawa wspólnotowego w omawianym obszarze, a także znaczącymi środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu UE przeznaczonymi na realizację tych polityk (Alesina, Angeloni, Schuknecht 2005). Można więc przypuszczać, że zakres europeizacji instytucji krajowych realizujących te polityki jest bardzo duży, gdyż silnie wzmacniają ją zarówno instrumenty regulacyjne, jak i finansowe.

Po drugie, analiza agencji wdrażających (tj. zajmujących się wdrażaniem polityk publicznych, najczęściej redystrybucyjnych) to szczególnie ciekawe wyzwanie dla badacza nowych metod zarządzania. W literaturze najczęściej przedmiotem analizy są bowiem agencje regulacyjne (a więc zajmujące się regulowaniem określonego segmentu rynku), a nie wdrażające. Tymczasem, jak wcześniej wspomniano, europeizacja agencji wdrażających w krajach członkowskich jest realizowana nie tylko pod wpływem regulacji europejskich, lecz także wiąże się z dystrybuowaniem środków finansowych UE. Można więc przypuszczać, że wpływ Komisji Europejskiej na instytucje publiczne w krajach członkowskich będzie większy, co osłabi hierarchiczne relacje między rządem a agencjami wdrażającymi. Można również postawić hipotezę, że pod wpływem europeizacji zwiększa się wymiana wzajemnych doświadczeń między agencjami w poszczególnych krajach członkowskich. Oba zjawiska mogą być przejawem nowych metod zarządzania w UE.

## 2. Założenia, hipotezy i koncepcje teoretyczne

### 2.1. Europeizacja administracji publicznej

Europeizacja jest określana jako wpływ Unii Europejskiej na kraje członkowskie, w szczególności na zmiany w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej (Börzel 2005; Börzel, Risse 2007; Cowles, Caporaso, Risse 2001; Featherstone, Radaelli 2003; Mair 2004; Radaelli 2003)<sup>3</sup>. W związku z koniecznością implemen-

towania polityki i prawa UE, a także w odpowiedzi na rosnące zainteresowanie decydentów politycznych efektywnością tych polityk – kraje członkowskie dokonują zmian w swych strukturach administracyjnych (Kadelbach 2002). Zmiany te są inspirowane przez Komisję Europejską lub też wynikają z wzajemnego obserwowania doświadczeń między krajami członkowskimi (Olsen 2002). Najczęściej nie są one rewolucyjne, ani też nie zmierzają w stronę unifikacji rozwiązań w ramach UE (Lægreid, Steinthorsson, Thorhallsson 2004). Na poziomie administracji krajowych utrzymują się w dalszym ciągu silne zróżnicowania instytucjonalne. Wiąza się one z odmiennymi tradycjami historycznymi i kulturami organizacyjnymi kształtującymi struktury administracyjne, normy prawne, jak też formalne i nieformalne zachowania urzędników (Olsen 2002).

Bodaj najważniejszym mechanizmem europeizacji jest transfer prawa UE. W tej sytuacji duże znaczenie ma zapewne formuła prawa europejskiego:

- a) czy ma ono charakter bezwarunkowego i całościowego przeniesienia odpowiednich przepisów do prawa krajowego;
- b) czy jest implementowane przy zachowaniu pewnej swobody interpretacyjnej ze strony państw członkowskich;
- c) czy też jest jedynie zalecane kierunkowo (Trubek, Cottrell, Nance 2005)?

Przenoszenie *acquis communautaire* do prawa krajowego, w tym do praktyki administracji krajowej, uznaje się za przykład izomorfizmu przymusowego (*coercive*) (Radaelli 2000; Thatcher 2002; Thatcher, Stone Sweet 2002). Omawiane zjawisko odnosi się do założeń instytucjonalizmu racjonalistycznego (*rationalist institutionalism*). Analizuje on m.in. procesy europeizacji krajów z Europy Środkowo-Wschodniej (Börzel, Sedelmeier 2006; Moravcsik, Vachudová 2003; Sedelmeier 2006). Wspomniana koncepcja zakłada, że proces europeizacji tych krajów opierał się na asymetrycznych relacjach władzy, gdzie dominującą pozycję mieli dotychczasowi członkowie Unii i przedstawiciele Komisji Europejskiej. Wyrazem tej asymetrii było m.in.:

- a) warunkowe wskazanie możliwości członkostwa;
- b) ustalenie podstawowych reguł integracji przez dotychczasowych członków;

<sup>3</sup> Różne definicje europeizacji podaje Olsen (2002).

c) konieczność przyjęcia prawa europejskiego przez kraje akcesyjne właściwie bez możliwości jego korekty i dostosowania do uwarunkowań lokalnych.

Odmiennym typem izomorfizmu jest transfer instytucji zewnętrznych w sposób dobrowolny, głównie poprzez wymianę doświadczeń i wzajemną naukę. Odbywa się on na zasadach partnerskich i bez zewnętrznej presji politycznej, na przykład bez przymusu wynikającego z asymetrycznych negocjacji członkowskich. Omawiane zjawisko odnosi się do założeń instytucjonalizmu konstruktywistycznego (*constructivist institutionalism*). Wspomniany kierunek, analizując europeizację nowych krajów członkowskich, podkreśla dobrowolność przejmowania zewnętrznych instytucji, uzasadnioną korzyściami tych rozwiązań dla miejscowych gospodarek i społeczeństw. Istotne znaczenie dla przyjmowania europejskich doświadczeń ma według omawianej koncepcji wspólnota wartości. Chodzi zwłaszcza o wzajemne dopasowanie, z jednej strony oczekiwań unijnych, a z drugiej – uwarunkowań lokalnej kultury i debaty publicznej (Schimmelfennig, Sedelmeier 2005; Schweltnus 2005).

Można więc postawić hipotezę, że zakres europeizacji jest większy w przypadku transferu typu *hard law* niż *soft law* (Bulmer, Padgett 2005). Oznacza to, że transfer „miękkich” (nowych) metod zarządzania byłby również mniejszy. Można również założyć, że europeizacja jest silniejsza w sytuacji polityk redystrybucyjnych korzystających z funduszy unijnych, gdyż istnieją większe możliwości skutecznego dyscyplinowania odbiorców pomocy unijnej. Ponadto można przyjąć, że europeizacja będzie silniejsza w sytuacji zgodności między transferowanymi instytucjami a lokalnymi uwarunkowaniami administracyjnymi, tj. systemem instytucjonalnym, tradycją i kulturą administracyjną. W przypadku, kiedy z jednej strony nie ma silnych mechanizmów *izomorfizmu przymusowego* (np. transferu *hard law*), a z drugiej strony lokalna tradycja i kultura administracyjna jest sprzeczna z zewnętrznymi instytucjami – postępy europeizacji będą więc najmniej skuteczne.

Można także wstępnie postawić hipotezę, że w nowych krajach członkowskich wpływ europeizacji na transfer unijnych regulacji, metod zarządzania i kierunek krajowych polityk

publicznych jest większy, aniżeli w krajach zachodnioeuropejskich<sup>4</sup>. Wiąże się to z kilkoma czynnikami. Po pierwsze, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej odrzucono stare praktyki administracyjne, zwłaszcza wywodzące się z okresu państwa socjalistycznego i poszukiwano nowych metod zarządzania dla polityk publicznych. Zwiększało to otwartość tych krajów na przyjmowanie wzorców płynących z Unii Europejskiej. Ponadto implementacja prawa europejskiego oraz przyjęcie wielu rozwiązań organizacyjnych w administracji publicznej było warunkiem akcesji do Unii Europejskiej. Ponieważ integracja ze strukturami europejskimi była absolutnym priorytetem dla elit politycznych krajów tego regionu, ułatwiało to transfer europejskich instytucji i metod zarządzania. Po drugie, transformacja ustrojowa osłabiła polityczne przywództwo nad działaniami administracji, a także zmniejszyła skuteczność mechanizmów kontrolnych ze strony ministerstw nad nadzorowanymi przez nie agencjami. W takich warunkach wpływ na funkcjonowanie administracji krajowej ze strony instytucji europejskich mógł być większy. Po trzecie, w nowych krajach członkowskich – w porównaniu do starych członków Unii – stosunkowo mniejsze są krajowe wydatki na odpowiednie polityki publiczne w stosunku do funduszy unijnych. Zwiększa to wpływ instytucji europejskich na kierunek polityk krajowych, w tym również tych, które są realizowane przez agencje wdrażające.

Można również przypuszczać, że na zakres europeizacji administracji państw członkowskich oprócz wpływu UE oddziałują również czynniki wewnętrzne. Mam na myśli zwłaszcza miejscowy system administracyjny, długofalowe polityki publiczne danego kraju, jego system prawny itd. W zależności od zakresu zgodności europejskiego prawa i polityk unijnych z tymi instytucjami i politykami krajowymi można spodziewać się większego lub mniejszego poparcia dla implementacji określonych rozwiązań. Dużą rolę odgrywa tradycja administracyjna danego państwa, a także kultura polityczna, która wpływa na sposób implementacji wzorców europejskich. W nowych krajach członkowskich występuje silna spuścizna po okresie komunistycznym

<sup>4</sup> Podobną opinię wyraża np. Sedelmeier (2006).

(*socialist legacy*), wyraźnie odmienna od doświadczeń krajów zachodnioeuropejskich (Grosse 2006b). Na stopień europeizacji wpływają również dominujące interesy społeczne. Badania wskazują (Steunenberg 2007), że istotnym czynnikiem zapewniającym właściwe wdrażanie unijnego prawa do krajowego systemu prawnego jest to, w jakim stopniu europejskie dyrektywy są zgodne z interesami wpływowych grup społecznych.

## 2.2. Europeizacja agencji wdrażających

Europeizacja agencji wiąże się z uczestnictwem danego kraju w procesach integracji regionalnej. Wynika także z włączenia agencji krajowych do *europejskich sieci agencyjnych*. Tworzą je agencje unijne oraz narodowe działające w tych samych działach spraw publicznych (Grosse 2006). Agencje unijne pełnią w takim systemie rolę „zwornika” i koordynatora dla całej sieci (Majone 2000). Najczęściej zdarza się to w przypadku współdziałania agencji regulacyjnych, gdzie europeizacja ma służyć efektywnej implementacji prawa unijnego (*acquis communautaire*) w danym obszarze polityk publicznych (Koutalakis 2004). Jednak dotyczyć to może również agencji wdrażających, które niejednokrotnie wykorzystują środki finansowe UE do implementowania prawa unijnego. Z europeizacją agencji wdrażających łączy się przenoszenie unijnych standardów dotyczących zarządzania, w tym m.in. szczegółowych przepisów dotyczących gospodarowania funduszami unijnymi, audytu, kontroli.

Eksperti wskazują również na to, że Komisja Europejska jest aktywnym promotorem transferowania różnorodnych instytucji i metod zarządzania do krajów członkowskich, w tym także wspiera proces delegowania zadań do autonomicznych agencji (Radaelli 2000; Thatcher 2002). Wiąże się to m.in. z tym, że europeizacja agencji i ich włączenie do *europejskich sieci agencyjnych* wzmacnia władzę Komisji Europejskiej (i agencji europejskich) w odniesieniu do koordynowania polityk publicznych w Europie (Flinders 2004). Komisja popiera więc rozwój sieci współpracy między agencjami narodowymi oraz europejskimi. Stara się jednocześnie wywierać wpływ na kierunek rozwoju *europejskich sieci*

*agencyjnych* (Coen, Héritier 2005). Umocnienie pozycji technokracji brukselskiej na tym polu odbywa się często kosztem władzy rządów narodowych, zwłaszcza tych, które słabiej nadzorują działalność agencji krajowych (Nicolaidis 2004).

Można więc postawić hipotezę, że proces europeizacji agencji w nowych krajach członkowskich wzmacnia pozycję tych instytucji w relacji do ministerstw nadzorujących ich działanie. Agencje korzystają bowiem z autorytetu wynikającego z implementowania polityk europejskich i dysponowania środkami finansowymi UE. Wykorzystują również zainteresowanie Komisji Europejskiej poprawą potencjału administracyjnego i profesjonalizmu agencji, a także przeciwdziałaniem nieprawidłowościom w funkcjonowaniu agencji.

Jakie mogą być inne hipotetyczne konsekwencje europeizacji agencji wdrażających w nowych krajach członkowskich? Może ona wzmocnić sektorowość zarządzania i pogłębić trudności koordynacji z innymi politykami publicznymi. Od dawna obserwujemy np. trudności w koordynacji polityk między poszczególnymi dyrekcjami generalnymi Komisji Europejskiej. Przykładem tego zjawiska jest m.in. oddzielenie zarządzania i finansowania europejskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności na lata 2007–2013, chociaż dotyczą one najczęściej tych samych regionów słabiej rozwijających się społecznie i gospodarczo (Grosse 2004; 2006a).

Inną konsekwencją europeizacji agencji wdrażających może być centralizacja zarządzania i przekazywanie standardów organizacyjnych i wskazówek wprost z Komisji Europejskiej. Ogranicza to możliwości elastycznego włączania do polityk publicznych lokalnych celów rozwojowych oraz oddolnej korekty tych polityk. Nie oznacza to jednak, że agencje wdrażające programy europejskie automatycznie stają się niepodatne na wpływ lokalnych grup interesu – odbiorców funduszy unijnych. Ponadto w krajach o silnej tradycji upolitycznienia administracji (np. w Polsce) należy spodziewać się silnego upartyjnienia agencji. Nie musi to być związane z silniejszym nadzorem merytorycznym nad agencją ze strony odpowiedniego ministerstwa. Przeciwnie, dotychczasowe badania (NIK 2005; 2005a; 2005b) w Polsce wskazują na stosunkowo

niski poziom merytorycznej kontroli nad agencjami, co w połączeniu z silnym upolitycznieniem stwarza warunki do zawłaszczenia agencji przez lokalne grupy interesu.

Można jednak założyć, że europeizacja agencji wdrażających redystrybucyjne polityki unijne będzie odmienna niż agencji regulacyjnych. Te ostatnie będą prawdopodobnie silniej wchodzić do sieci polityk europejskich, a także użytkować większą autonomię wobec rządów krajowych. Sytuacja agencji wdrażających może być inna. Pozostają one w ścisłych relacjach hierarchicznej zależności wobec ministerstw krajów członkowskich. Rządy narodowe stanowią główny ośrodek zarządzania unijnymi politykami redystrybucyjnymi na terenie własnych państw oraz są pośrednikami między instytucjami unijnymi a strukturami administracji terytorialnej (pełnią rolę *gatekeepers*) (Bache 1999; Bulmer, Lequesne 2002; 2005)<sup>5</sup>. W tym przypadku tendencja do centralizacji i sektorowości zarządzania politykami europejskimi może wzmacniać hierarchiczną zależność między odpowiednimi ministerstwami a podległymi im agencjami wykonawczymi.

Takie hierarchiczne relacje mogą być dodatkowo wzmacniane przez uwarunkowania systemu administracyjnego mające swoje źródła w okresie socjalistycznym. Europeizacja agencji wdrażających może nie tylko nie zmienić kultury organizacyjnej, lecz także przyczynić się do wzmocnienia tradycyjnych cech administracji z poprzedniego okresu. Chodzi zwłaszcza o silną centralizację administracji i hierarchiczne podporządkowanie agencji ministerstwu, a także upolitycznienie personelu i samej agencji. Może również wzmocnić rozmaite patologie administracyjne związane z funkcjonowaniem w okresie transformacji ustrojowej. Wśród nich wymienić należy przede wszystkim zjawisko *agency capture* („zawłaszczenia” agencji). Jest to systematyczny i dominujący wpływ grup interesu na funkcjonowanie agencji, mający na celu wykorzystywanie działań agencji do maksymalizacji własnych korzyści ze szkodą dla innych interesów społecznych lub polityk publicznych realizowanych przez agencje (Grosse 2006).

<sup>5</sup> Przykładem omawianej roli państw członkowskich jest redystrybucja środków UE na politykę spójności.

Zastanawiając się nad europeizacją agencji wdrażających, postawmy problem jej wpływu na kształtowanie się modelu państwa. W ten sposób określam (Grosse 2007; 2007a; 2007b)<sup>6</sup> dwa sposoby definiowania państwa i pojmowania jego roli w procesach społecznych oraz gospodarczych przez elity polityczne i administracyjne. Taki sposób modelowania, nawiązujący do typów idealnych Maxa Webera (Weber 1985), oddaje w moim przekonaniu silny wpływ idei na rzeczywiste praktyki administracyjne. Pokazuje, w jaki sposób myślenie decydentów o państwie wpływa na ich wybór metod zarządzania politykami publicznymi. Czy europeizacja będzie sprzyjała stopniowej transformacji metod zarządzania z modelu państwa administracyjnego w kierunku modelu państwa sieciowego? Pierwszy z nich cechuje się znaczną rolą administracji państwowej w relacji do partnerów społecznych, a także wyraźną preferencją dla hierarchicznych metod zarządzania. Siła państwa (*state capacity*) i efektywność polityk publicznych zależy głównie od sprawności administracji państwowej, a nie od zdolności do kooperacji z partnerami społecznymi lub innymi instytucjami. Efektywność realizowania polityk w ramach tego modelu państwa zależy ponadto od jakości mechanizmów kontrolnych nad agencjami, a nie od zakresu swobody (*zone of discretion*) tych agencji i ich zdolności do elastycznego włączania do swojej pracy partnerów społecznych. Powoduje to, że ważniejsze staje się sprawne implementowanie polityk państwowych niż ich efektywne dopasowanie do miejscowych potrzeb. Inną konsekwencją takiego podejścia jest nacisk na szybką absorpcję funduszy publicznych, a nie na najlepszą jakość ich wykorzystania dla rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych. Natomiast w modelu państwa sieciowego administracja pełni rolę wspomagającą i ukierunkowującą aktywność innych podmiotów publicznych i prywatnych. Polityki publiczne są więc realizowane w ścisłej kooperacji z partnerami społecznymi, co oznacza, że także agencje państwowe przykładają dużą wagę do partycypacji społecznej. Intensywnie współdziałają również z agencja-

<sup>6</sup> Por. rozróżnienie między modelem państwa administracyjnego i sieciowego.

mi z innych krajów (w ramach europejskich sieci agencyjnych).

Z jednej strony, wejście agencji krajowych do sieciowego systemu agencyjnego w Europie może sprzyjać budowaniu modelu państwa sieciowego w nowych krajach członkowskich. Europeizacja agencji wówczas wzmocni ich pozycję wobec nadzorujących je ministerstw i utworzy mniej hierarchiczne struktury zależności. Taka sytuacja może się zdarzyć zwłaszcza w odniesieniu do agencji regulacyjnych. Z drugiej strony, w odniesieniu do agencji wdrażających możemy mieć do czynienia z zupełnie przeciwnymi procesami. Europeizacja agencji w wyniku zwiększenia sektorowości i centralizacji zarządzania wzmocni hierarchiczną zależność między ministerstwami i podlegającymi im agencjami wykonawczymi. W takiej sytuacji europeizacja agencji wdrażających będzie funkcjonalnie dostosowywana do warunków miejscowej kultury administracyjnej. Oznacza to, że faktycznie będzie wzmocniać dotychczasowy sposób funkcjonowania struktur administracyjnych zgodnie z modelem państwa administracyjnego.

### 2.3. Agencje wdrażające a „nowe metody rządzenia”

Podział metod zarządzania na „stare” i „nowe” nie jest przejrzysty. Niektórzy badacze odrzucają tę typologię, jako mającą niewielką wartość analityczną (Treib, Bähr, Falkner 2005). Trudności rozróżnienia między „starymi” i „nowymi” metodami zarządzania są dobrze widoczne w przypadku nowych krajów członkowskich. Agencje wdrażające były tutaj wykorzystywane wcześniej, również w okresie państwa socjalistycznego. Służyły delegowaniu zadań na szczebel terytorialny i realizowaniu polityk publicznych w ramach poszczególnych sektorów (ministerstw). Agencje wdrażające, silnie podporządkowane poszczególnym ministerstwom, wzmocniały więc centralizację zarządzania w administracji oraz sektorowość polityki rządu. W okresie państwa socjalistycznego delegowanie zadań do agencji wdrażających było więc formą zarządzania hierarchicznego, które ograniczało możliwości udziału partnerów społecznych w realizacji polityk publicznych. Nie stosowały one „miękkich”

form zarządzania, odwołujących się np. do perswazji, negocjacji, samoregulacji.

Delegacja zadań publicznych do agencji była również szeroko stosowaną metodą zarządzania podczas procesów transformacji ustrojowej. Głównym celem jej wprowadzania do praktyki administracyjnej była chęć wydzielenia funduszy publicznych poza budżet państwa, a przez to ograniczenie wpływu polityków na kształtowanie finansów publicznych i wielkość deficytu budżetowego. Jednocześnie stosunkowo duża samodzielność agencji w zakresie finansowym służyła częściowej komercjalizacji usług publicznych. Obok agencji wdrażających pojawiły się w tym okresie również agencje regulacyjne. Miały one wyższy poziom autonomii wobec ministerstw.

Nowe metody zarządzania spełniają dwa podstawowe warunki (Börzel, Guttenbrunner, Seper 2005). Po pierwsze, służą sterowaniu zadaniami publicznymi w sposób niehierarchiczny (Risse 2004). Oznacza to, że poszczególni aktorzy uczestniczący w realizacji polityk publicznych nie działają w ramach hierarchicznej struktury władzy, mają formalne lub nieformalne weto wobec określonego zakresu polityk publicznych, dysponują autonomią w określonych kompetencjach, a co się z tym wiąże, mogą uczestniczyć w politykach publicznych na zasadach dobrowolności (woluntaryzmu) i zgodnie z własnymi preferencjami wobec polityk publicznych. Opiswane cechy zarządzania niehierarchicznego odwołują się do tzw. „miękkich” sposobów zarządzania. Niehierarchiczność zarządzania to także podstawowa cecha koncepcji sieci politycznych (Rhodes 1997), tj. funkcjonalnych struktur współpracy dotyczących poszczególnych polityk europejskich.

Po drugie, istotną cechą nowych metod zarządzania jest systematyczne włączanie aktorów prywatnych, w tym działających dla zysku, a także partnerów społecznych i organizacji pozarządowych (Börzel, Guttenbrunner, Seper 2005). Jak się wydaje, wspomniana formuła może być poszerzona także o instytucje administracyjne, ale niewchodzące w relacje zależności lub podległości hierarchicznej. Chodzi m.in. o instytucje typu agencyjnego, samorządy terytorialne (różnych szczebli), instytucje publiczne z różnych

krajów lub ponadnarodowe (Marks, Hooghe, Blank 1996)<sup>7</sup>.

W literaturze przedmiotu (Koutalakis 2004; Majone, Everson 2001; Thatcher, Stone Sweet 2002) znajduje się odniesienia nowych metod zarządzania do zasady subsydiarności i delegowania władzy do wyspecjalizowanych agencji. Z uwagi na przyjętą definicję nowych metod zarządzania można przyjąć, że agencje powinny spełniać trzy kryteria, aby zostać zaliczone do nowych metod zarządzania.

- a) powinny dysponować stosunkowo dużą autonomią, która osłabia ewentualną zależność hierarchiczną od administracji wyższego szczebla;
- b) powinny włączać do prowadzonych polityk publicznych partnerów społecznych;
- c) warunkiem określenia agencji jako nowej metody zarządzania powinno być ich uczestniczenie w sieciach politycznych, zwłaszcza zaś w europejskich systemach (sieciach) agencyjnych.

Odnosząc powyższe założenia do sytuacji w nowych krajach członkowskich, należy zauważyć, że agencje wdrażające mają najniższy poziom autonomii wobec struktur rządowych w porównaniu do wszystkich pozostałych typów agencji. Im mniejsza autonomia agencji, tym bardziej są one związane ze starymi, hierarchicznymi metodami zarządzania. Ponadto agencje wdrażające z nowych krajów członkowskich mają dość niską autonomię wobec ministerstw. Funkcjonują w silnie scentralizowanej i sektorowej tradycji administracyjnej wywodzącej się z okresu państwa socjalistycznego, a także działają w ramach modelu państwa administracyjnego. Warto w tym miejscu przytoczyć inne badania (Smismans 2006) dotyczące agencji europejskiej wyspecjalizowanej w zadaniach informacyjnych (*Agency for Safety and Health at Work*). Wynika z nich, że w ograniczonym stopniu spełnia ona wymogi partycypacji społecznej cechującej nowe metody zarządzania. Można się więc spodziewać tego, że zakres partycypa-

cji społecznej w agencjach wdrażających będzie również niski.

#### 2.4. Dylematy społecznej partycypacji w agencjach

W literaturze przedmiotu możemy znaleźć następujące sposoby określania ram partycypacji społecznej<sup>8</sup> w pracach agencji:

**Oddzielenie agencji od wpływów społecznych.** Chodzi przede wszystkim o zachowanie apolityczności agencji i jej oddzielenie od wpływu ze strony polityków rządowych lub *instytucji większościowych*. Niektórzy autorzy (np. Everson 1995) zwracają także uwagę na możliwość ograniczenia wpływu grup interesu na prace agencji. Delegowanie zadań do autonomicznej agencji, która jest oddzielona od wpływów grup społecznych dysponujących prawem weta wobec decyzji urzędników (tzw. *veto players*), może więc ułatwić realizowanie polityk publicznych.

Warto jednak pamiętać, że w praktyce agencje nie są instytucjami neutralnymi wobec interesów społecznych. Najczęściej są „zwycięzcy” i „przegran” procesu przesuwania władzy do instytucji agencyjnych (*non-majoritarian institutions*) (Thatcher, Stone Sweet 2002). Na przykład delegacja zadań do agencji regulacyjnych zajmujących się rynkami finansowymi wiąże się z większą preferencją dla stabilności makroekonomicznej i przeciwdziałania inflacji niż dla wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (Rogoff 1985). Oznacza to, że od agencji nie należy oczekiwać bezstronnego realizowania polityk publicznych, gdyż w praktyce ich działania preferują określone interesy społeczne.

**Balansowanie między różnymi interesami społecznymi.** To model odnoszący się do poszukiwania w pracach agencji równowagi między różnymi grupami społecznymi, zainteresowanymi wynikami pracy agencji. Szczególnym przykładem jest balansowanie między usługodawcami

<sup>7</sup> Zaangażowanie wielu typów aktorów z różnych poziomów zarządzania w Unii Europejskiej jest głównym założeniem koncepcji zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*).

<sup>8</sup> W przypadku agencji wdrażających możemy wyszczególnić trzy formy partycypacji społecznej: (1) przekazywanie informacji o pracach agencji do wiadomości publicznej lub partnerów społecznych; (2) konsultacje społeczne dotyczące sposobu realizacji zadań publicznych; (3) udział partnerów społecznych w implementowaniu polityk publicznych.

(np. przedsiębiorstwami użyteczności publicznej) a odbiorcami usług publicznych (Everson 1995). Dla tej formy partycypacji społecznej zasadnicze znaczenie ma odpowiednie określenie zrównoważonej reprezentacji społecznej w pracach administracji, a także wierne odwzorowanie tej reprezentacji w stosunku do konfiguracji interesów społecznych występującej w rzeczywistości.

**Ukierunkowanie doboru uczestników partycypacji społecznej** (Majone, Everson 2001). Wspomniany model zakłada preferencyjne i sterowane przez kierownictwo agencji włączanie określonych grup społecznych w proces partycypacji. Celem takiego zabiegu jest zwiększenie legitymizacji społecznej dla działań agencji, ale bez jednoczesnego pogorszenia efektywności wykonywania zadań publicznych. Proces doboru uczestników partycypacji ma więc na celu zwiększenie udziału partnerów społecznych aktywnie włączających się w implementowanie polityk publicznych i jednocześnie ograniczanie dostępu dla grup, które mogą zablokować lub utrudnić proces efektywnego realizowania zadań publicznych.

Ukierunkowane podejście do doboru uczestników partycypacji społecznej w pracach agencji może więc spełnić oczekiwania stawiane wobec nowych metod zarządzania, czyli łączyć wyższą legitymizację społeczną dla realizowanych polityk publicznych z większą efektywnością działań publicznych (Héritier 2003). Jednak czasem również staje się źródłem patologii administracyjnych, np. prowadzi do „zawłaszczenia” agencji (*agency capture*).

Autonomia agencji od nadmiernego wpływu ze strony polityków i polityki wyborczej nie gwarantuje tego, że agencja nie ulegnie wpływom ze strony innych grup interesu. Według ekspertów (Thatcher, Stone Sweet 2002) mniejsza kontrola ze strony instytucji politycznych (lub *instytucji większościowych*) zwiększa zakres swobody agencji (*zone of discretion*) i sprzyja łatwiejszemu dostępowi do agencji ze strony zainteresowanych jej działaniami grup. Odnosi się to zazwyczaj do wpływu przedstawicieli biznesu na funkcjonowanie decydentów publicznych, zwłaszcza na kreowane przez nich rozwiązania regulacyjne. Przynoszą one wysokie korzyści ekonomiczne określonym elitom biznesu (nazywanej w omawianej literaturze często oligarcha-

mi), a zarazem są szkodliwe dla reszty gospodarki. Powodują wysokie koszty społeczne, osłabiają siłę państwa (*state capacity*) i efektywność polityk publicznych. W przypadku krajów transformacji ustrojowej omawiane zjawisko jest powiązane z przyjęciem strategii reformatorskiej kosztownej społecznie, ale korzystnej dla wąskiej elity gospodarczej i politycznej (Hellman 1998). Definicja pojęcia *state capture* znajduje zastosowanie przede wszystkim do działalności agencji regulacyjnych, ale może zostać również rozciągnięta na agencje wdrażające.

W literaturze przedmiotu (McConnell 1967) znajduje się przykłady przechwycenia agencji „od góry”, tj. przez grupy interesu tworzone przez duże korporacje korzystające z usług agencji oraz wysokich urzędników rządowych lub polityków parlamentarnych, zajmujących się kontrolą danej agencji (tzw. *iron triangle*). Zdarza się również przechwycenie agencji „od dołu”, tj. przez najbardziej wpływowych lokalnych beneficjentów usług agencji, najczęściej tworzących grupę interesu z zarządem i radą nadzorczą agencji. Opisywane zjawiska, choć przedstawione na przykładach amerykańskiej administracji, mogą również występować na starym kontynencie, gdzie na podstawie wzorców amerykańskich budowane są systemy agencyjne.

Jak się wydaje, odpowiedni zakres kontroli nad instytucjami agencyjnymi to niezbędny warunek skutecznego przeciwdziałania „zawłaszczeniu” agencji. Uznaje się (Raymond 2002), że skutecznym mechanizmem przeciwdziałania temu zjawisku jest połączenie dwóch mechanizmów kontrolnych:

- a) odpowiedniego nadzoru ze strony instytucji politycznych (np. ministerstw);
- b) nadzoru nad działaniami agencji ze strony reprezentatywnej grupy lokalnych odbiorców usług agencji.

Upolitycznienie agencji może zwiększać ryzyko występowania „zawłaszczenia” agencji, co wiąże się z potencjalnym wykorzystywaniem agencji do celów partyjnych. Szczególnie niekorzystne dla wykonywania zadań publicznych jest silne upolitycznienie agencji przy jednocześnie niskim poziomie kontroli nad nią ze strony instytucji nadzorczych, a więc przy dużym zakresie pozostawionej swobody (Bartelli 2006).



Podsumowując, możemy wyszczególnić trzy rodzaje grup interesu stojących za zjawiskiem *agency capture*:

- a) beneficjenci usług publicznych agencji, np. odbiorcy programów pomocowych realizowanych przez agencje wdrażające lub przedsiębiorstwa uzależnione od postanowień agencji regulacyjnych;
  - b) grupa urzędników agencji, która wykorzystuje agencję dla maksymalizowania celów organizacyjnych lub osobistych, ze szkodą dla poprawnego realizowania usług publicznych;
  - c) działacze polityczni kierujący lub nadzorujący prace agencji, wykorzystujący stanowiska dla celów osobistych, partyjnych lub wyborczych.
- Bardzo często wspomniane grupy nawiązują bliską współpracę.

Źle zorganizowana partycypacja społeczna może być źródłem patologii funkcjonowania agencji. Na przykład pod pozorem partnerstwa społecznego preferuje się partykularne interesy społeczne, które faktycznie służą wzmocnieniu „zawłaszczenia” agencji. Ukierunkowany dobór uczestników konsultacji społecznych może odpowiadać polityce przyjętej przez kierownictwo agencji, zgodnie z preferowanym interesem organizacyjnym. Natomiast odpowiednia reprezentacja partnerów społecznych będzie przeciwdziałać zjawisku *agency capture*. Tak zorganizowany mechanizm partnerstwa społecznego może także wypełniać inne funkcje regulujące działalność agencji. Stanowi formę kontroli społecznej nad poprawnością wypełniania zadań statutowych, efektywnością i jakością wykonywania usług publicznych. Może również pełnić ważną funkcję legitymizacyjną dla działań podejmowanych przez agencję.

## 2.5. Problemy efektywności funkcjonowania agencji

Jednym z głównych dylematów dotyczących efektywności realizowania polityk publicznych jest wybór między sprawną absorpcją funduszy publicznych a jakością ich wykorzystania w celu rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych. W przypadku nowych krajów członkowskich nastąpiło w dużym stopniu utożsamienie efektywności danej polityki ze sprawnością wydatkowania funduszy. W szczególności

sposób takie rozumienie efektywności ukształtowało się wobec polityk publicznych finansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej (Grosse 2006c). Jest to związane z tym, że duży zakres priorytetów merytorycznych dla tych polityk określa się na szczeblu centralnym (w porozumieniu między instytucjami europejskimi a ministerstwami z krajów członkowskich). Centralizacja planowania utrudnia dostosowanie polityk publicznych do uwarunkowań lokalnych. Ponadto nacisk na absorpcję środków finansowych jest wywołany przez znaczący zakres pomocy UE, którą otrzymuje się w stosunkowo krótkim czasie, nawet przy niewielkim doświadczeniu administracyjnym.

Podstawowy instrument mający zapewnić efektywność funkcjonowania agencji to zazwyczaj dążenie do jej profesjonalizacji. Temu celowi służy wyodrębnienie jednostek, które gromadzą niezbędne umiejętności i specjalizują się w realizowaniu polityk publicznych. Elementem specjalizacji jest rozwijanie zdolności korpusu urzędniczego, w tym jego szkolenie i dbałość o stabilność zatrudnienia. W niektórych agencjach wprowadza się wiele metod zarządzania służących poprawieniu efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Służą temu m.in.:

- a) metody zarządzania przeniesione z sektora prywatnego;
- b) częściowa komercjalizacja zarządzania usługami publicznymi;
- c) wprowadzanie autonomii gospodarowania środkami finansowymi przez agencję, w tym możliwość wygosparowywania nadwyżek finansowych i samodzielnego decydowania o sposobie ich wykorzystania.

Innym postępowaniem mającym zapewnić efektywność funkcjonowania agencji jest dążenie do odseparowania agencji od nadmiernego wpływu ze strony polityków i polityki wyborczej. Jak się wydaje, dotyczy to przede wszystkim instytucji regulacyjnych. Zgodnie z doktryną wiarygodności (*credibility*) ma to zapewnić ciągłość i bezstronność realizowania polityk publicznych, a więc ich wiarygodności dla partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych (Majone 2000).

Nieco inaczej należy się odnieść do kwestii efektywności funkcjonowania agencji wdrażających. Jak się wydaje, większe znaczenie

niż autonomia ma tutaj odpowiednia kontrola sprawowana przez ministerstwa rządowe. Nadmierna autonomia agencji wdrażających od decydentów politycznych może bowiem utrudnić realizację polityki rządu – na przykład doprowadzić do sytuacji, w której polityka gabinetu jest niezgodna z działaniami podejmowanymi przez agencje wdrażające. Najczęściej skutkuje to konfliktami między ministerstwami i agencjami, a więc również obniża efektywność implementacji polityk publicznych.

Wśród podstawowych problemów funkcjonowania agencji wymienia się m.in. wysokie koszty wprowadzenia w pełni skutecznej kontroli nad agencją (Pollack 1997). Można wymienić przynajmniej kilka negatywnych skutków niewystarczającej kontroli nad działalnością agencji, co powoduje obniżenie skuteczności polityk publicznych:

- a) niezgodność polityki rządu i działań agencji;
- b) przejęcie agencji przez grupy interesu (*agency capture*), w tym m.in. podporządkowanie funkcjonowania agencji interesom redystrybucyjnym beneficjentów polityk publicznych realizowanych przez agencję;
- c) niegospodarność wydatkowania środków publicznych (Andre 1985), w tym m.in. zjawisko korupcji;
- d) trudności wymiany informacji między agencją a nadzorującym jej pracę ministerstwem. Chodzi m.in. o kontrolowanie dostępu do informacji przez agencję i powiązany z tym problem zależności informacyjnej ministerstwa od agencji (Menon 2003).

Dlatego podstawowe znaczenie dla efektywności realizowania polityk publicznych w systemie agencji wdrażających ma ich integracja systemowa. Chodzi zwłaszcza o odpowiednie relacje między ministerstwami rządowymi a agencjami oraz między agencjami centralnymi i ich oddziałami terenowymi. W tym miejscu należy odnieść się do koncepcji współzależności między agencjami a ministerstwami pełniącymi funkcje nadzorcze (*power dependency network*) (Marsh, Rhodes 1992). Najczęściej ministerstwa pełnią funkcje programowe, tj. przygotowują plany polityk publicznych na podstawie programu politycznego rządu oraz strategii gospodarczych i społecznych państwa. Agencje wdrażające specjalizują się natomiast we wdrażaniu tych poli-

tyk. Popularność społeczna rządu zależy więc w dużej mierze od sprawności działań agencji. Ponadto rząd, przygotowując programy polityczne, bazuje często na informacjach zbieranych przez agencje. Dlatego dobra współpraca między obu segmentami administracji publicznej jest niezbędnym warunkiem efektywności polityk publicznych. Specjaliści (Gains 2003) wyróżniają kilka elementów wpływających na poziom wyżej wspomnianej *integracji systemowej*. Po pierwsze, są to formalne reguły zależności, w tym zakres kontroli sprawowanej nad agencją. Po drugie, to nieformalne reguły i procedury dotyczące wzajemnych relacji, zwłaszcza odnoszące się do wymiany informacji. Tworzą one kulturę organizacyjną obu poziomów administracyjnych. Szczególne znaczenie ma wspólna akceptacja podstawowych norm i wartości kultury organizacyjnej. Po trzecie, istotne znaczenie ma wzajemne zaufanie.

### 3. Przedstawienie sytuacji w nowych krajach członkowskich

#### 3.1. Zakres europeizacji agencji wdrażających w nowych krajach członkowskich

Wpływ Unii Europejskiej na organizację i sposób działania agencji wdrażających w Polsce był znaczący. Świadczy o tym przykład Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Agencja dokonuje transferów finansowych dla większości działań w ramach wspólnej polityki rolnej oraz programów sektorowych realizujących politykę rozwoju obszarów wiejskich oraz wspólną politykę rybacką. Odnośnie do wspólnej polityki rolnej ARiMR pełni funkcję agencji płatniczej, czyli instytucji, która musi zapewnić zgodną z przepisami unijnymi dystrybucję środków finansowych. Jej podstawowe zadania to autoryzacja, wykonanie i księgowanie płatności (Pomajda 2004, s. 91). Agencja obsługuje płatności bezpośrednio (potocznie nazywane dopłatami), niektóre działania z zakresu pomocy dla grup producentów owoców i warzyw (np. wpłacanie rekompensat z tytułu nieprzeznaczenia owoców i warzyw do sprzedaży) oraz niektóre działania z zakresu Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (np. renty strukturalne, wspieranie gospodarstw nisko-

towarowych)<sup>9</sup>. Dla większości działań programu *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich* Agencja pełniła funkcję instytucji wdrażającej, natomiast dla wszystkich – funkcję beneficjenta końcowego. Funkcja instytucji wdrażającej obejmowała zadania związane z przyjęciem i obsługą wniosków o dofinansowanie realizacji projektu oraz przyjęciem wniosku beneficjenta o płatność, wystawieniem zlecenia płatności, monitoringiem i sprawozdawczością. Funkcja beneficjenta końcowego obejmuje natomiast zatwierdzanie zleceń płatności, dokonywanie i księgowanie płatności oraz sporządzanie raportów finansowych. Ważnym elementem ewolucji struktury Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest rozwój sfery kontroli. Jednym z warunków funkcjonowania Agencji było utworzenie służby audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej i służby technicznej, pisemne rozpisanie procedur wdrożeniowych, finansowo-księgowych i kontrolnych, utworzenie odpowiedniego systemu informatycznego i przeprowadzenie wielu podobnych działań.

Nowe zadania związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej spowodowały, że w ciągu ostatnich lat struktura organizacyjna Agencji gruntownie się zmieniła. Z instytucji zapamiętanej przez jednego z obserwatorów jako „takiego małego zaściankowego biura”<sup>10</sup>, Agencja przemieniła się w organizację, która działa na terenie całego kraju, zatrudnia kilka tysięcy pracowników i rocznie obraca wieloma miliardami złotych. Początkowo ARiMR tworzyła tylko centrala w Warszawie (wtedy nazywana Biurem Agencji). W roku 2000 utworzono oddziały regionalne (po jednym w każdym województwie), co wiązało się z przygotowaniami do obsługi programu SAPARD. Decyzja o utworzeniu 314 biur powiatowych zapadła w 2002 r. w związku z obsługą płatności bezpośrednich<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> W okresie badania (lata 2006–2007) ARiMR obsługiwała dwa programy: *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006* oraz *Rybolówstwo i przetwórstwo ryb 2004–2006*.

<sup>10</sup> Wywiad z dziennikarzem ogólnopolskiego dziennika zajmującym się problematyką rolnictwa.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2002 r. (DzU nr 23, ust. 224).

Równoległe z rozbudową oddziałów terenowych wzrasta zatrudnienie w ARiMR. W 1994 r. Agencja zatrudniała 93 osoby, w 2005 r. już ponad 7500 osób. Największy wzrost liczby zatrudnionych nastąpił w 2002 roku, kiedy powstały biura powiatowe (o ponad 2500 osób – z 609 na 3129). W okresie przyjmowania wniosków o płatności bezpośrednie biura powiatowe zatrudniają dodatkowo pracowników sezonowych (około 1500 osób) (Pomajda 2004, s. 14). W 2006 r. w okresie przyjmowania wniosków o płatności bezpośrednie w Agencji pracowało ok. 8000 pracowników. Jak tłumaczy jeden z byłych prezesów Agencji, „to i tak o 1000 mniej, niż by wynikało z rekomendacji UE, wydanych na podstawie doświadczeń krajów starej piętnastki”<sup>12</sup>.

Wpływ Unii Europejskiej na organizację i sposób działania agencji w badanych nowych krajach członkowskich przebiegał na płaszczyźnie formalnej (w wyniku transferu regulacji europejskich) oraz w sposób nieformalny (poprzez kontakty robocze urzędników polskich z przedstawicielami administracji unijnej). W przypadku importu regulacji dość duży wpływ norm europejskich widoczny jest w odniesieniu do systemu zarządzania finansowego i związanej z nim kontroli finansowej i monitoringu. Regulacje unijne mają zapobiegać nieprawidłowościom finansowym w dysponowaniu środkami podatków europejskich. Jednocześnie w zdecydowanie mniejszym stopniu odnoszą się do innych problemów lub nieprawidłowości administracyjnych, np. związanych z możliwością występowania zjawisk korupcji politycznej, „zawłaszczenia” agencji, upolitycznienia administracji.

W przypadku programów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich prawo europejskie oprócz kwestii zarządzania finansowego zajmuje się także pozostałymi elementami systemu zarządzania związanymi z realizacją projektów inwestycyjnych. Regulacje europejskie nie przesądzają jednak o ostatecznym kształcie systemu organizacyjnego, w tym zależności służbowych między poszczególnymi organami administracji publicznej odpowiedzialnymi za zarządzanie funduszami europejskimi. Wskazują na zadania poszczególnych instytucji (zarządzającej, wdrażających, beneficjentów itp.), ale nie ustalają,

<sup>12</sup> Wywiad z jednym z byłych prezesów ARiMR.

w jaki sposób te zadania będą rozdzielone między konkretne urzędy publiczne. Szczegółowe decyzje w tych sprawach należą do odpowiednich organów administracji krajowej (Wieliczko 2006). W przypadku Polski była to decyzja ministra rolnictwa w porozumieniu z innymi członkami rządu (Fałkowski, Grosse, Skwarczyńska 2006).

Oprócz płaszczyzny formalnej duże znaczenie dla określenia struktur organizacyjnych i sposobu działania agencji mieli także urzędnicy Komisji Europejskiej, którzy na bieżąco nadzorowali kształtowanie systemu organizacyjnego odpowiedzialnego za zarządzanie funduszami unijnymi. Jak się wydaje, nieformalna presja z ich strony mogła wpłynąć na wiele szczegółowych rozwiązań organizacyjnych, wykraczających poza formalne zobowiązania wynikające z prawa europejskiego. Innym czynnikiem nieformalnego wpływu były działania ze strony urzędników ministerstwa rolnictwa. Mając ograniczone zaufanie do pracowników agencji, w trosce o nie dopuszczenie do nieprawidłowości finansowych, zaostrozali kryteria organizacyjne, komplikowali procedury i wymaganą dokumentację. Takie zjawiska występują we wszystkich trzech krajach. Wspomniane działania pokazują, jak dalece ministerstwa kształtowały szczegółowe zagadnienia dotyczące organizacji pracy agencji. W ten sposób zwiększały również zakres hierarchicznego nadzoru nad agencjami, a w przypadku Polski i Słowacji mogły także wzmacniać upolitycznienie tych agencji.

Europeizacja agencji wdrażających w analizowanych krajach odbywała się przede wszystkim według zasad izomorfizmu przymusowego (DiMaggio, Powell 2004; Thatcher 2002) (*coercive isomorphism*), tj. według hierarchicznego transferu zasad formalnych i nieformalnych z Unii Europejskiej (głównie Komisji Europejskiej) do administracji krajowych. Obok tego widoczne były „miękkie” przykłady izomorfizmu. Wiązały się one m.in. z przyjmowaniem doświadczeń ze starych krajów członkowskich (współpraca bliźniacza – *twinning*) oraz ze swobodą precyzowania dużej części regulacji unijnych w krajowych systemach prawnych. Ilustracją „miękkiego” izomorfizmu może być w pewnym stopniu uczestnictwo w europejskiej sieci agencji wdrażających polityki unijne. Należy jednak podkreślić, że ho-

ryzontalna wymiana doświadczeń między pokrewnymi agencjami z różnych krajów jest bardzo ograniczona.

Analizując skutki europeizacji agencji wdrażających, warto rozróżnić dwa poziomy wnioskowania. Na płaszczyźnie formalnej wprowadzono wiele nowych rozwiązań organizacyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do zarządzania środkami finansowymi. Jednak w codziennej praktyce ujawniły się liczne normy nieformalne, które przyczyniały się do niestosowania reguł prawnych lub ich czasowego zawieszania. Niektórzy rozmówcy zwracali uwagę na potrzebę „patrzenia przez palce” na szczegółowe rozwiązania prawne (Fałkowski, Grosse, Skwarczyńska 2006). Było to związane z kilkoma przyczynami. Przede wszystkim z pośpiechem wprowadzania zmian organizacyjnych, a także chęcią maksymalizowania absorpcji unijnych środków. Stosowanie wszystkich regulacji formalnych mogło się przyczynić do spowolnienia wydatkowania środków publicznych, a także wywołać niezadowolenie potencjalnych beneficjentów z uczestnictwa w programach europejskich.

W wybranych nowych krajach członkowskich zidentyfikowano dwie normy nieformalne, które mogły ograniczać działanie regulacji prawnych. Po pierwsze, polityczny nakaz maksymalnego przyspieszenia absorpcji środków unijnych. Po drugie, potrzeba wykorzystania realizowanych działań do propagandowego polepszenia wizerunku Unii Europejskiej i integracji europejskiej w środowiskach wiejskich, które w nowych krajach członkowskich były nastawione w dużym stopniu eurosceptycznie. W przypadku polskiej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uwidoczniła się istotna cecha kultury administracyjnej i politycznej, która niejednokrotnie wyżej stawia normy nieformalne, zwłaszcza wynikające z kalkulacji politycznych, od norm formalnych (Fałkowski, Grosse, Skwarczyńska 2006; Grosse 2007c).

Europeizacja agencji wzmocniła sektorowość polityki rządu, a więc mocno wiązała działania podejmowane przez agencję z polityką rolną. Wyrazem tego zjawiska jest programowanie polityki rozwoju obszarów wiejskich przez pryzmat problemów rolnictwa, a także ograniczony zakres koordynacji z innymi politykami rządu (np. polityką regionalną) lub politykami samorządów

terytorialnych. Ponadto europeizacja wzmocniła centralizację zarządzania, przede wszystkim w przypadku resortu rolnictwa (a nie instytucji europejskich). Utrudniło to realizację zasady partnerstwa lokalnego z samorządami terytorialnymi, a także decentralizację działań w zakresie polityk unijnych do władz samorządowych.

Na zakończenie tej części rozważań należy zauważyć, że europeizacja agencji wdrażających w nowych krajach członkowskich przyniosła jedynie połowiczny skutek. Metoda delegacji zadań do wyspecjalizowanej agencji powinna przyczynić się do profesjonalizacji korpusu urzędniczego (i wykonywanych zadań publicznych) oraz ograniczenia wpływu politycznego. Europeizacja spowodowała w istocie wprowadzenie wielu nowych działań administracyjnych, zwłaszcza dotyczących zarządzania finansowego i zarządzania projektami inwestycyjnymi. W przypadku Litwy agencja płatnicza była zupełnie nowym sposobem kierowania polityką rolną (Stafejeva 2006), a na Słowacji (Beblavý 2006) „w znaczący sposób zmieniła sposób realizacji polityk publicznych”. Jednocześnie wprowadzono do praktyki administracyjnej wiele bardzo skomplikowanych procedur, często bardziej restrykcyjnych niż wymagały tego regulacje unijne. W początkowym okresie utrudniały one efektywne realizowanie działań lub zmuszały do nieformalnego „obchodzenia” obowiązujących przepisów. Inną konsekwencją było nadmierne skupienie się na kwestiach związanych z absorpcją funduszy pomocowych i zaniedbywanie zagadnień odnoszących się do kryteriów jakościowych polityk publicznych, zwłaszcza związanych z pokonywaniem lokalnych barier rozwojowych.

Ponadto w przypadku analizowanych krajów delegacja zadań do wyspecjalizowanej instytucji nie likwiduje problemu upolitycznienia administracji. Jest to widoczne zwłaszcza w Polsce i na Słowacji. Związana z tym częsta wymiana kadr wpływała na obniżenie kompetencji pracowników agencji i utrudniała sprawne i profesjonalne realizowanie działań publicznych. Wynika to nie tylko z miejscowej tradycji i kultury administracyjnej, lecz także z wpływów zagranicznych. Z jednej strony są one związane z logiką redystrybucyjnych polityk unijnych, które wzmacniają pozycję rządu krajowego, jako *gate keepera* dla funduszy unijnych. Z drugiej strony wiążą

się z koncepcjami dotyczącymi usprawnienia zarządzania agencjami wdrażającymi.

### 3.2. Nowe metody zarządzania w agencjach rolnych

Czy w agencjach wdrażających polityki unijne są wprowadzane nowe metody zarządzania? W szczególności pytanie dotyczy następujących trzech metod:

- (1) Zarządzania niehierarchicznego: czy europeizacja agencji wdrażającej zwiększa jej autonomię wobec instytucji rządowych, a więc również wprowadza mniej hierarchiczne sposoby zarządzania politykami europejskimi?
- (2) Partnerstwa społecznego (lokalnego): czy europeizacja zwiększa otwartość agencji wdrażającej na udział partnerów społecznych w realizacji zadań publicznych, zwłaszcza na poziomie lokalnym?
- (3) Europejskiej sieci agencyjnej: czy europeizacja agencji wdrażającej prowadzi do rozwoju współpracy sieciowej z agencjami wdrażającymi te same polityki unijne w innych krajach członkowskich?

Analiza sytuacji w agencjach wskazuje na stosunkowo słabą obecność ww. sposobów zarządzania w praktyce funkcjonowania agencji wdrażających polityki europejskie. Oznacza to również, że wpływ europeizacji w badanych obszarach okazał się słaby, prawdopodobnie mniejszy, aniżeli w starych krajach członkowskich.

#### *Zarządzanie niehierarchiczne*

W szczególności nie potwierdzono zwiększenia autonomii agencji wobec odpowiednich ministerstw. Ministerstwa mają podstawowe znaczenie dla ustalania priorytetów polityk publicznych realizowanych przez agencje (przy uwzględnieniu wpływu Komisji Europejskiej). Decydują w sprawie budżetu i obsady kierownictwa agencji. Agencje dysponują pewną autonomią w wewnętrznych sprawach organizacyjnych. Tego typu podział zadań jest generalnie zgodny z założeniami integracji systemowej między ministerstwami rządowymi a agencjami (Gains 2003).

Tradycja centralistycznego zarządzania oraz kultura upolitycznienia administracji wpływają

jednak na ograniczenie zakresu lub nieprzebranie w praktyce formalnej autonomii agencji. Pod tym względem ciekawa jest sytuacja na Litwie. Nie było tutaj wcześniejszych doświadczeń wydzielonej poza struktury ministerstwa instytucji typu agencyjnego. Najmniejszy jest także poziom upartyjnięcia administracji (Grosse 2006b). Dlatego autonomia Narodowej Agencji Płatniczej (*Nacion-alinė Mokejimo Agentūra*) w porównaniu do pozostałych krajów wydaje się największa. Ale nawet tutaj pojawiały próby politycznego wpływania na agencję, czego przejawem były stosunkowo częste zmiany na stanowisku jej dyrektora (Stafejeva 2006, s. 16–18).

W przypadku Polski wprowadzenie polityki europejskich i europeizacja procesów zarządzania zwiększyła zakres kontroli i zależności hierarchicznej agencji wobec ministerstwa. Wiąże się to z silnym upartyjnieniem struktur administracyjnych (Fałkowski, Grosse, Skwarczyńska 2006). Wyrazem tej tendencji jest wzmożona presja ze strony polityków, aby kontrolować efektywność absorpcji funduszy unijnych i w miarę możliwości wykorzystywać władzę w zakresie zarządzania do celów partyjnych. Prowadziło to do „zawłaszczenia” agencji, charakteryzującego się silnym upartyjnieniem i „odgórnym” przejmowaniem wpływów w agencji przez polityków rządowych. W procesie zawłaszczania agencji uczestniczyli również lokalni politycy i przedstawiciele terenowych grup interesów. Jednak decydujące znaczenie dla „rozprowadzania” kadr po agencji miał czynnik centralny, tj. kontrola agencji przez polityków ze szczebla rządowego. Zbliżone zjawiska stwierdzono również na Słowacji, choć bez jednoznacznego wskazania na „zawłaszczenie” agencji. Zaobserwowano jednak silną tendencję do upolitycznienia Rolniczej Agencji Płatniczej (*Pôdohospodárska Platobná Agentúra*), w tym częste rotacje personelu związane z wpływem czynnika partyjnego (Beblavý 2006, s. 19–20).

We wszystkich krajach politycy pełniący obowiązki ministrów rolnictwa byli najczęściej bogatymi przedsiębiorcami rolnymi, niejednokrotnie aktywnie wspierającymi interesy największych gospodarstw rolnych. W przypadku Polski i Słowacji wpływy polityczne ministerstwa rolnictwa na funkcjonowanie agencji były więc związane z preferowaniem określonych interesów go-

spodarczych. Na Litwie nie znaleziono odpowiednich dowodów wskazujących na zjawisko *agency capture*, zwłaszcza „odgórne” przejmowanie wpływów przez resort rolnictwa i związane z nim ugrupowanie polityczne. Widoczne były jednak bezpośrednie relacje między kierownictwem (i urzędnikami) agencji a interesami największych producentów rolnych. Litewskie media dość często formułowały zarzuty nieprawidłowości lub nawet związanej z tym korupcji (Stafejeva 2006, s. 17–18). Może to potwierdzać wcześniejszą tezę, że ograniczenie wpływów politycznych i zwiększanie autonomii agencji nie jest wystarczającym mechanizmem ochronnym przed nieprawidłowym wpływaniem na działania agencji przez lokalne grupy interesu.

### *Partnerstwo społeczne (lokalne)*

Europeizacja agencji wdrażających wprowadza do praktyki administracyjnej partnerstwo społeczne (lokalne). Wiąże się to z regulacjami europejskimi zalecającymi stosowanie partnerstwa w niektórych aspektach zarządzania omawianymi politykami. Znaczenie partnerstwa jest podkreślane zwłaszcza w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich, co uwiadcza się w regulacjach europejskich. Jednak praktyka wskazuje, że niejednokrotnie zasadę partnerstwa traktuje się dość powierzchownie. W szczególności niski zakres praktycznego wpływu instytucji partnerstwa społecznego uwiadczył się na etapie programowania obu polityk. Tutaj działania były scentralizowane i przeniesione na poziom ministerstw ds. rolnictwa, a realny wpływ partnerów społecznych i samorządów terytorialnych na podejmowane decyzje był zazwyczaj bardzo ograniczony. W przypadku działań wdrażających prowadzonych przez agencje – widoczny jest większy wpływ partnerów społecznych, w szczególności w odniesieniu do dystrybucji funduszy europejskich na politykę rolną. Wiązało się to m.in. z zachęcaniem najbardziej wpływowych w społeczeństwie struktur pozarządowych do udziału w upowszechnianiu informacji o funduszach unijnych. W przypadku Polski takim podmiotem były szeroko rozbudowane struktury lokalne kościoła katolickiego, cieszące się dużym autorytetem w lokalnych społecznościach. Włączenie tych podmiotów

więzało się z upowszechnianiem informacji oraz poprawą absorpcji funduszy. Zakres zastosowania zasady partnerstwa ogranicza się więc przede wszystkim do etapu wdrażania poszczególnych działań, zwłaszcza w przypadku dopłat bezpośrednich.

Jak się wydaje, spośród analizowanych krajów najstabilniej mechanizmy partycypacji społecznej wprowadza słowacka Rolnicza Agencja Płatnicza (Beblavý 2006, s. 22). Najlepiej natomiast rozwija się partycypacja społeczna w agencji litewskiej, choć początkowo wśród przedstawicieli administracji spotykała się z wyraźną rezerwą. Obecnie wykorzystuje się ją nie tylko dla poprawienia dystrybucji funduszy unijnych lub upowszechniania informacji wśród rolników – oprócz tego stanowi mechanizm lobbowania agencji przez najsilniejsze grupy interesu (Stafejeva 2006, s. 18–19)<sup>13</sup>. Partnerstwo społeczne zdominowane przez reprezentantów największych producentów rolnych jest więc okazją do wpływania na pożądaną kierunek działania agencji, a także legitymizacji określonych interesów przed opinią społeczną.

Preferowanym modelem partnerstwa we wszystkich agencjach był ukierunkowany dobór uczestników. Miało to utrudnić dostęp dla grup, które mogły zablokować lub powstrzymać proces efektywnego realizowania zadań publicznych. Podstawowym założeniem dla tego modelu partnerstwa była więc troska o efektywność realizowania działań publicznych. Należy jednak stwierdzić, że wspomniana metoda preferuje interesy urzędników agencji i ich punkt widzenia na sprawy publiczne. W przypadku „zawłaszczenia” agencji może to dodatkowo ograniczać mechanizmy kontrolne towarzyszące partycypacji społecznej. Ukierunkowany dobór uczestników partnerstwa społecznego prowadzi więc w sytuacji nowych krajów członkowskich do powierzchniowego udziału partnerów społecznych w realizacji polityk publicznych lub ich instrumentalnego wykorzystywania zgodnie z bieżącymi interesami urzędników agencji. Jednocześnie przykład litewski wskazuje na to, że model partycypacji społecznej sterowanej przez administrację może być także wykorzystywany przez

najsilniejsze jednostki zainteresowane wykorzystaniem programów unijnych.

Jak się wydaje, w warunkach nowych krajów członkowskich lepszym modelem partycypacji społecznej byłoby balansowanie między różnymi interesami społecznymi. Zaletą tego modelu byłoby wzajemne kontrolowanie poszczególnych interesów społecznych uczestniczących w dystrybucji środków unijnych, a także lepsze kontrolowanie działań podejmowanych przez administrację i polityków rządu. Warunkiem wypełniania odpowiednich funkcji kontrolnych powinna być odpowiednia reprezentatywność partnerów społecznych oraz zrównoważenie wpływów między wszystkimi zainteresowanymi grupami społecznymi.

### *Europejska sieć agencji*

Europeizacja agencji wdrażających polityki unijne sprzyja również wprowadzaniu kontaktów międzynarodowych między władzami agencji wdrażających z różnych krajów członkowskich. Wiąże się to z nieformalnymi praktykami tego typu współpracy istniejącej między dotychczasowymi państwami członkowskimi. Rozwój wspomnianej sieci współpracy europejskiej jest także zalecany przez urzędników Komisji Europejskiej i ma służyć wymianie doświadczeń oraz wzajemnej nauce między różnymi krajami. Sieci takiej współpracy są jednak wątpliwe, a spotkania sporadyczne. Dość rzadko spotykają się zwłaszcza przedstawiciele agencji wdrażających z nowych i starych krajów członkowskich. W związku z tym trudno mówić o transferze doświadczeń z krajów bardziej doświadczonych do nowych członków Unii. Respondenci badania często wskazywali na zasadnicze różnice między doświadczeniami obu grup krajów, co jedynie potwierdza trudność transferu doświadczeń z Zachodu na Wschód. Jednocześnie uwidoczniła się praktyka kooperacji między nowymi krajami członkowskimi. Również i te spotkania zasadniczo nie służyły wymianie doświadczeń, były natomiast okazją do kontaktowania się z urzędnikami Komisji Europejskiej i zgłaszania wspólnych postulatów dotyczących zmian sposobu zarządzania politykami europejskimi. Była to więc z jednej strony okazją dla formułowania „poziomej” współpracy między przedstawicielami

<sup>13</sup> Podobne działania na Słowacji, ale na poziomie centralnym, por. Beblavý 2006, s. 21.

agencji narodowych. Z drugiej strony wykorzystywano ją w celu zwiększenia presji na Komisję, a więc wzmocnienia siły postulatów agencji narodowych w „pionowych” kontaktach z Komisją.

### *Czynniki wpływające na pojawienie się nowych metod zarządzania*

Czynnikiem wspierającym europeizację agencji wdrażających, w tym również wprowadzenie nowych metod zarządzania do realizowania wspólnej polityki rolnej oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich były:

- a) presja polityczna związana z przyjęciem członkostwa w Unii Europejskiej;
- b) transfer formalnych regulacji europejskich dotyczących obu polityk;
- c) stosunkowo częste wizyty przedstawicieli Komisji Europejskiej i ich nieformalny wpływ na wprowadzanie określonych zmian w krajowych administracjach.

Jak się wydaje, najbardziej istotne znaczenie dla europeizacji agencji wdrażających w poszczególnych państwach miały formalne regulacje powiązane z dystrybucją funduszy unijnych, a więc również potencjalna groźba utraty finansowania europejskiego w przypadku wykrycia nieprawidłowości. Dlatego obszarem najsilniejszej europeizacji oraz największego transferu unijnych instytucji do omawianych agencji była sfera zarządzania finansowego.

Należy jednak zauważyć, że w przypadku nowych metod zarządzania nie było odpowiednio precyzyjnych regulacji europejskich i sankcji prawnych lub finansowych, które można zastosować w przypadku ich nieprawidłowego wdrażania. Kwestie dotyczące tych metod są formułowane w prawie UE w sposób ogólny, a jego wdrażanie do praktyki administracyjnej było zwykle pozostawiane władzom krajów członkowskich. W niektórych przypadkach nieformalny wpływ na doprecyzowanie tych metod (np. partnerstwa lokalnego) mieli przedstawiciele Komisji Europejskiej, wizytujący i nadzorujący wdrażanie odpowiednich przepisów w nowych krajach członkowskich. Zasady współpracy w ramach europejskiej sieci agencji nie są w ogóle regulowane prawem europejskim, co wyraźnie osłabiało możliwości rozwoju tej metody zarządzania.

Należy więc potwierdzić tezę, że dla skuteczności europeizacji duże znaczenie ma twarde prawo europejskie (*hard law*). Nowe metody zarządzania są natomiast realizowane w „miękkim” sposób (*soft law*), co utrudnia ich wprowadzanie do praktyki administracyjnej. O ich implementacji w tej sytuacji decydują przede wszystkim czynniki wewnątrz krajowe, w dużej mierze powiązane z lokalną kulturą polityczną i tradycją administracyjną.

Specyfiką zarządzania europejskimi politykami dystrybucyjnymi (m.in. polityką spójności, wspólną polityką rolną, polityką rozwoju obszarów wiejskich, w mniejszym stopniu także unijną polityką innowacyjną) jest logika *gate keeper*. Wiąże się ona z silną pozycją rządów narodowych w zarządzaniu funduszami europejskimi w danym kraju członkowskim. Wzmacnia ona w praktyce centralizację i hierarchiczność zarządzania, a więc również jest przeciwna logice niehierarchicznego zarządzania. Dlatego wprowadzenie europejskich polityk do praktyki funkcjonowania agencji wdrażających wzmacniało zależność tych agencji od ministerstw.

Kolejnym czynnikiem osłabiającym możliwość pojawienia się nowych metod zarządzania wraz z europeizacją agencji wdrażających była silna tradycja administracyjna (w tym wywodząca się z okresu państwa socjalistycznego) oraz kultura administracyjna i polityczna występująca w poszczególnych krajach. Przykładem zjawisk kulturowych jest m.in.:

- a) skłonność do upolitycznienia administracji;
- b) skłonność do partyjnego wykorzystywania pozycji w administracji;
- c) niechęć do otwartości administracji przed opinią publiczną;
- d) niechęć do włączania partnerów społecznych do prac administracji;
- e) istotne znaczenie norm nieformalnych w porównaniu do regulacji formalnych. Opisywane zjawiska utrudniały możliwość wprowadzenia w szerszej skali partnerstwa lokalnego i aktywności w ramach sieci współpracy międzynarodowej. Jednocześnie wzmacniały centralizację i hierarchiczność zarządzania, m.in. poprzez procesy upolitycznienia agencji oraz zjawisko „zawłaszczania” agencji.

Kolejnym czynnikiem utrudniającym wprowadzenie nowych metod zarządzania to presja poli-



tyczna związana z absorpcją funduszy unijnych (która była synonimem efektywności wdrażania polityk unijnych). Dodatkowo nowe metody zarządzania ogranicza brak doświadczenia i tradycji szerszego stosowania podobnych metod zarządzania w praktyce administracyjnej. W tej sytuacji bardziej racjonalne było odwołanie się do starych i sprawdzonych sposobów działania gwarantujących efektywną absorpcję funduszy, aniżeli eksperymentowanie z nowymi metodami, które mogły utrudnić wydawanie środków publicznych. Czynnikiem rozstrzygającym była jednak skłonność polityków do „zawłaszczania” agencji oraz przekonanie, że skuteczne wprowadzenie nowych metod zarządzania utrudniłoby realizację tego celu.

### 3.3. Kwestia efektywności funkcjonowania agencji

Stosunkowo niewiele przykładów wskazuje na zastosowanie nowych metod zarządzania dla zwiększenia efektywności realizowania obu polityk publicznych. Pierwszy wyjątek to wykorzystanie partnerstwa lokalnego do dystrybucji informacji o dopłatach bezpośrednich. Drugim jest wykorzystywanie sieci współpracy agencji z regionu Europy Środkowo-Wschodniej do bardziej skutecznego lobbowania w Komisji Europejskiej. Jak wcześniej wspomniano, siecowa współpraca między przedstawicielami administracji z nowych krajów członkowskich służyła praktycznym celom związanym z wywieraniem wspólnego nacisku na przedstawicieli Komisji Europejskiej. Przykładowo chodziło o zmniejszenie przez Komisję trudności biurokratycznych przy realizowaniu dopłat bezpośrednich dla rolników.

Generalnie jednak wykorzystanie nowych metod zarządzania do celów praktycznych było słabe i wiązało się z powierzchownym stosowaniem tych metod w praktyce. Ponadto doświadczenie funkcjonowania agencji ściśle wiąże się z hierarchicznymi i scentralizowanymi sposobami zarządzania, zgodnymi z tradycją administracyjną badanych krajów. Jest ona wzmocniana przez normy kultury politycznej i administracyjnej. W celu poprawy efektywności zarządzania elity polityczne i administracyjne wspierały

więc hierarchiczność zarządzania między ministerstwami a agencjami wdrażającymi, a także dążyły do większej politycznej i personalnej kontroli nad działaniami agencji. Sprawowanie „ręcznego sterowania” nad agencją przez polityków, w tym również przez partyjne nominacje do pracy w agencji, miały być gwarancją dla większej efektywności jej funkcjonowania, zwłaszcza sprawniejszego wydawania funduszy UE.

Warto również zaznaczyć, że w agencjach wdrażających głównym odniesieniem dla efektywności realizowania polityk publicznych była sprawna absorpcja funduszy unijnych (Beblavý 2006, s. 17). Oznacza to, że kwestie dotyczące rozwiązywania problemów ekonomicznych i społecznych przy wykorzystaniu funduszy unijnych miało mniejsze znaczenie. Efektywność działań publicznych w niewielkim stopniu odnosiła się więc do jakościowych kryteriów oceny. Jednocześnie upolitycznienie i personalizacja kontroli ministerstwa nad agencją dodatkowo osłabiały wymiar merytoryczny działań nadzorczych.

## 4. Podsumowanie: próba generalizacji

Europeizacja – traktowana jako formalny i nieformalny wpływ zewnętrzny Unii Europejskiej na administrację krajów członkowskich jest procesem wielotorowego transferu instytucji europejskich na poziom krajowy. Oprócz transferu przymusowego („twardego”), wynikającego z konieczności stosowania prawa europejskiego, mamy wiele mechanizmów transferu „miękkiego”, związanego m.in. z nowymi metodami zarządzania. Niejednokrotnie strumienie transferu instytucjonalnego są wzajemnie sprzeczne i zamiast wzmocnić swoje oddziaływanie, faktycznie osłabiają wpływ europeizacji. Do takiej właśnie sytuacji doszło w odniesieniu do badanych agencji wdrażających unijną politykę rolną i politykę rozwoju obszarów wiejskich. Oznacza to, że w tym przypadku trudno mówić o integracji systemowej wzorów instytucjonalnych płynących z Unii Europejskiej. Ponadto procesy transferu europejskich instytucji są silnie „filtrowane” przez miejscowe uwarunkowania instytucjonalne, interesy społeczne oraz normy kultury politycznej i tradycję administracyjną.

Wpływ europeizacji na kraje członkowskie zależy więc od trzech grup czynników:

- (1) Od siły presji zewnętrznej: instytucje regulowane przez prawo europejskie (*hard law*) i związane z sankcjami prawnymi albo finansowymi dla kraju członkowskiego silniej wpływają na dany kraj i są szybciej transferowane do jego praktyki administracyjnej.
- (2) Od spójności instytucji zewnętrznych z krajowymi, tradycją administracyjną i miejscową kulturą polityczną: jeśli nowe instytucje dobrze współgrają z krajowymi, a nowe metody zarządzania są zgodne z tradycyjnymi sposobami realizowania polityk publicznych lub kulturą administracyjną określonego kraju – będą szybciej transferowane do miejscowej praktyki administracyjnej.
- (3) Od spójności instytucji zewnętrznych z dominującymi krajowymi interesami: jeśli nowe metody zarządzania utrudniają realizowanie interesów partyjnych i „zawłaszczanie” agencji – implementowanie takich metod zarządzania do praktyki administracyjnej jest ograniczane i spowalniane.

W sytuacji, kiedy nowe metody zarządzania są stosunkowo słabo i nieprecyzyjnie regulowane formalnie przez prawo europejskie, a dodatkowo obowiązuje logika *gate keeper* w odniesieniu do polityk dystrybuujących fundusze unijne – to wpływ zewnętrzny jest słaby i wewnętrznie sprzeczny. Podstawowa sprzeczność strumieni transferu europejskiego polega więc w tym przypadku na konflikcie między logiką *gate keeper* (wzmacniającą hierarchiczność zarządzania) a nowymi metodami zarządzania (zachęcającymi do odchodzenia od hierarchicznego sposobu działania). Ułatwia to oddziaływanie lokalnej tradycji administracyjnej i kultury politycznej, która jest generalnie niezgodna z nowymi metodami zarządzania.

Dodatkowy czynnik osłabiający implementowanie zewnętrznych metod zarządzania w badanych krajach to sprzeczność między interesami wpływowych decydentów politycznych a logiką nowych metod zarządzania. Zdecydowane wprowadzenie takich metod do praktyki administracyjnej mogłoby utrudnić realizowanie tych interesów. W rezultacie wspomniane metody zarządzania wdraża się w sposób powierzchowny i adaptuje do uwarunkowań lokalnych.

Nowe metody zarządzania są wykorzystywane w celu zwiększenia legitymizacji zewnętrznej

i wewnętrznej (tj. autoryzacji podejmowanych działań zarówno u decydentów międzynarodowych, jak również wśród miejscowych odbiorców polityk publicznych). Jednocześnie zakres praktycznego wykorzystywania nowych metod zarządzania prowadzących do poprawy efektywności realizowania polityk publicznych (absorpcji unijnych środków) jest ograniczony.

Analiza agencji wdrażających w trzech nowych krajach członkowskich wskazuje, że dla procesów europeizacji decydujące znaczenie mają czynniki nawiązujące do instytucjonalizmu racjonalistycznego (*rationalist institutionalism*). Są to mechanizmy izomorfizmu przymusowego, głównie transfer *hard law* i presja związana ze wstrzymaniem finansowania europejskiego. Bez odpowiednio silnej presji zewnętrznej nowe metody zarządzania napotykały wyraźne trudności w adaptacji w nowych krajach członkowskich UE. Duże znaczenie mają również interesy dominujących grup społecznych, a zwłaszcza racjonalna kalkulacja korzyści i strat związanych z ewentualną implementacją nowych metod zarządzania. W przypadku agencji wdrażających decydujące znaczenie mają politycy i urzędnicy zajmujący się sprawami rolnictwa oraz interesy polityczne i gospodarcze z nimi powiązane.

Przeprowadzona analiza wskazuje również na obecność „miękkich” czynników powiązanych z teorią instytucjonalizmu konstruktywistycznego (*constructivist institutionalism*). Dowodzą one znaczenia uwarunkowań krajowych, w tym zwłaszcza lokalnej kultury i tradycji administracyjnej dla skuteczności europeizacji i adoptowania zewnętrznych instytucji. Rola tych czynników wzrasta w sytuacji, kiedy nie istnieje odpowiednio silna zewnętrzna presja, związana z twardym prawem europejskim (*hard law*) lub asymetrycznymi relacjami władzy między instytucjami unijnymi i krajowymi. Jeśli w takiej sytuacji nie ma zgodności między zewnętrznymi instytucjami (i metodami zarządzania) a lokalnymi uwarunkowaniami administracyjnymi i kulturowymi – europeizacja jest spowolniona lub nieskuteczna. „Miękkie” czynniki odnoszące się do kultury i tradycji administracyjnej odgrywają więc rolę drugorzędą wobec uwarunkowań „twardych” związanych z siłą zewnętrznego wpływu i asymetrią władzy między instytucjami zewnętrznymi i krajowymi.

Warto w tym miejscu wrócić do rozróżnienia między modelem państwa sieciowego i państwa administracyjnego (Grosse 2006b; 2007b). W tym drugim modelu, spotykanym w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej – zarządzanie cechuje silna skłonność do centralizacji i hierarchicznego podporządkowania, a także niechęć do włączania partnerów społecznych do działania administracji i rezerwa wobec kształtowania międzynarodowych struktur sieciowych. W takim modelu państwa wprowadzanie nowych metod zarządzania jest szczególnie trudne, a ich wykorzystanie w praktyce zwykle jest ograniczone do celów legitymizacyjnych.

Wdrożenie funduszy unijnych do krajów Europy Środkowo-Wschodniej i europeizacja agencji wdrażających nie budują więc podstaw dla rozwoju administracji według modelu państwa sieciowego. Jest to związane z niewielkim zakresem realizowania partnerstwa społecznego w działaniach agencji oraz słabymi rezultatami uczestniczenia w europejskich systemach (sieciach) agencyjnych. Jednocześnie fundusze unijne zwiększają hierarchiczne podporządkowanie agencji wobec administracji rządowej, sprzyjają też upolitycznieniu administracji i zawłaszczaniu agencji dla celów partyjnych. Jest to zgodne z tradycją administracyjną wywodzącą się z okresu państwa socjalistycznego, a także z paradygmatem państwa administracyjnego.

Proces europeizacji agencji wdrażających polityki unijne został więc funkcjonalnie (tj. z uwagi na chęć usprawnienia tempa wdrażania funduszy unijnych) dostosowywany do warunków miejscowej kultury politycznej i administracyjnej. Oznacza to, że europeizacja faktycznie wzmacnia dotychczasowy sposób funkcjonowania struktur administracyjnych zgodnie z modelem państwa administracyjnego. Wydaje się również, że paradygmat państwa administracyjnego jest podstawą dla zachowania integracji systemowej wewnątrz administracji krajowych w obliczu europeizacji. Chodzi o zachowanie efektywnych relacji między poziomem ministerstw a agencjami wdrażającymi, które opierają się właśnie na wspólnej kulturze administracyjnej. Można również założyć, że silniejszy wpływ wewnętrznie niespójnych wzorców europejskich (zwłaszcza tych niezgodnych z założeniami państwa administracyjnego) prowadziłyby do stopniowej

dezintegracji systemowej między ministerstwami a agencjami wdrażającymi w nowych krajach członkowskich.

## Bibliografia

- Alesina A., Angeloni I., Schuknecht L. (2005). „What does the European Union do?”, *Public Choice*, t. 123, nr 3–4, s. 275–319.
- Andre R. (1985). „On Beyond Quango: The Evolution of Business-Government Cooperation in Northern Ireland”, *Journal of General Management*, nr 11.
- Bache I. (1999). „The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK”, *Journal of European Public Policy*, t. 6, nr 1.
- Bartelli A.M. (2006). „Delegating to the Quango: Ex Ante and Ex Post Ministerial Constrains”, *Governance*, t. 19, nr 2.
- Beblavý M. (2006). „Case Study: The Agricultural Paying Agency, Slovakia”, *NewGov*, nr ref.: 17/D15, [http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables\\_clusters\\_detail.asp?Cluster\\_ID=3](http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3).
- Börzel T.A. (2005). „Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States”, w: S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Börzel T.A., Risse T. (2007). „Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics”, w: K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond (red.), *Handbook of European Union Politics*. London: Sage.
- Börzel T.A., Guttentbrunner S., Seper S. (2005). „Conceptualizing New Modes of Governance in EU Enlargement”, *NewGov*, projekt nr CIT1-CT-2004-506392, nr ref.: 12/D1, [http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables\\_clusters\\_detail.asp?Cluster\\_ID=3](http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3).
- Börzel T.A., Sedelmeier U. (2006). „The EU Dimension in European Politics”, w: P.M. Heywood i in. (red.), *Developments in European Politics*. New York: Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke.
- Bulmer S., Lequesne Ch. (2002). „New Perspectives on EU-Member State Relationships, Centre d'études et de recherches internationales”, *Research in Question*, nr 4, styczeń.
- Bulmer S., Lequesne Ch. (2005). „Introduction”, „Conclusion”, w: S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*. Oxford–New York: Oxford University Press.

- Bulmer S., Padgett S. (2005). „Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective”, *British Journal of Political Science*, t. 35, nr 1, s. 103–126.
- Coen D., Héritier A. (red.) (2005). *Redefining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cowles M.G., Caporaso J.A., Risse T. (red.) (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (2004). „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, w: F. Dobbin (red.) *The New Economic Sociology. A Reader*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- Everson M. (1995). „Independent Agencies: Hierarchy Beaters?”, *European Law Journal*, t. 1, nr 2, s. 180–204.
- Fałkowski M., Grosse T.G., Skwarczyńska E. (2006). „Case Study of an Executive Agency in Poland: Between Political Culture, Europeanization and Modernization Challenges”, *NewGov*, ref.: 17/D13, [http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables\\_clusters\\_detail.asp?Cluster\\_ID=3](http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3).
- Featherstone K., Radaelli C.M. (red.) (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Flinders M. (2004). „Distributed public governance in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, t. 11, nr 3, s. 520–544.
- Gains F. (2003). „Executive Agencies in Government: The Impact of Bureaucratic Networks on Policy Outcomes”, *Journal of Public Policy*, t. 23, nr 1.
- Grosse T.G. (2004). „Challenges for European Union cohesion and innovation policies Conclusions for Poland”, *EMERGO Journal of Transforming Economies and Societies*, t. 11, nr 3 (41).
- Grosse T.G. (2006). „Agencies and Agency Systems. Background paper to Phase Two of the IPA study”. *NewGov*, nr ref.: 17/D10, [http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables\\_clusters\\_detail.asp?Cluster\\_ID=3](http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3).
- Grosse T.G. (2006a). „Euro-Commentary: An Evaluation of the Regional Policy System in Poland: Challenges and Threats Emerging from Participation in the EU's Cohesion Policy”, *European Urban and Regional Studies*, kwiecień, t. 13, nr 2, s. 151–165.
- Grosse T.G. (2006b). „New Modes of Governance in New European Union Member States. A report on social dialogue in selected European Union countries”, *NewGov*, nr ref.: 17/D08, [http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables\\_clusters\\_detail.asp?Cluster\\_ID=3](http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3).
- Grosse T.G. (2006c). „Regionalisierung und Regionalpolitik in Polen”, w: F. Merli, G. Wagner (red.), *Das neue Polen in Europa. Politik, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*. Innsbruck–Wien–Bozen: Studien Verlag, s. 115–130.
- Grosse T.G. (2007). *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 36–38.
- Grosse T.G. (2007a). „Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej”, *Studia Polityczne*, nr 20, s. 35–62.
- Grosse T.G. (2007b). „Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego”, *Civitas*, nr 10, s. 121–152.
- Grosse T.G. (2007c). *Save Public Assets. Monitoring Corruption Threats in the Distribution of Structural Funds, The Case of Integrated Regional Operational Programme in Poland*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.org.pl/files/2044527-8050803130001176716743.pdf>.
- Hellman J. (1998). „Winners Take All: The Politics of Partial Reforms in Post-Communist Transitions”, *World Politics*, nr 50, styczeń.
- Héritier A. (2002). „New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?”, w: A. Héritier (red.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Héritier A. (2003). „New Modes of Governance in Europe: Increasing political efficiency and policy effectiveness”, w: T. Börzel, R. A. Cichowski, (red.), *The State of the European Union, 6 – Law, Politics, and Society*. Oxford: Oxford University Press, s. 105–126.
- Kadelbach S. (2002). *European administrative law and the law of a Europeanized administration*, w: Joerges C., Dehousse R. (red.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Koutalakis Ch. (2004). „«Smoothing» Eastern Enlargement through New Modes of Governance? Conceptualising the Role of Independent Regulatory Agencies and Non-Hierarchical Steering in Pre-accession Negotiations”, *NewGov*, nr ref.: 14/D01, [http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables\\_clusters\\_detail.asp?Cluster\\_ID=3](http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3).
- Læg Reid P., Steinthorsson R.S., Thorhallsson B. (2004). „Europeanization of Central Government

Administration in the Nordic States”, *Journal of Common Market Studies*, t. 42, nr 2.

Mair P. (2004). „The Europeanization dimension (Review)”, *Journal of European Public Policy*, 11(2), s. 337–348.

Majone G. (2000). „The Credibility Crisis of Community Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, t. 38, nr 2.

Majone G., Everson M. (2001). „Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control”, w: O. De Schutter, N. Lebeessis, J. Paterson (red.), *Governance in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Marks G., Hooghe L., Blank K. (1996). „European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, t. 34, nr 3.

Marsh D., Rhodes R.A.W. (1992). *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, s. 251.

McConnell G. (1967). *Private Power and American Democracy*. New York: Alfred A. Knopf.

Menon A. (2003). „Member States and International Institutions: Institutionalizing Intergovernmentalism in the European Union”, *Comparative European Politics*, nr 1, s. 171–201.

Moravcsik A., Vachudová M.A. (2003). „National Interests, State Power, and EU Enlargement”, *East European Politics and Societies*, t. 17, nr 1, s. 42–57.

Nicolaides P. (2004). „The Political Economy of Multi-tiered Regulation in Europe”, *Journal of Common Market Studies*, t. 42, nr 3, s. 599–618.

NIK (2005). *Informacja o wynikach kontroli działalności Agencji Rozwoju Przemysłu SA na rzecz wspierania wybranych podmiotów gospodarczych*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

NIK (2005A). *Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań ustawowych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową w latach 2001–2004*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

NIK (2005B). *Informacja o wynikach kontroli wykozystania środków finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację programów dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

Olsen J.P. (2002). „The many faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, nr 40 (5).

Olsen J.P. (2003). „Towards a European administrative space?”, *Journal of European Public Policy*, nr 10 (4), sierpień.

Pollack M. (1997). „Delegation, agency and agenda setting in the European Community”, *International Organization*, t. 51, nr 1, s. 99–134.

Pomajda W. (red.) (2004). *Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Dokonania i Zamierzenia*. Warszawa: AMRiR, s. 91.

Radaelli C.M. (2000). „Policy Transfer in the European Union”, *Governance*, t. 13, nr 1, s. 25–43.

Radaelli C.M. (2003). *The Europeanization of Public Policy*, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford–New York: Oxford University Press.

Raymond L. (2002). „Localism in environmental policy: New insights from an old case”, *Policy Sciences*, nr 35.

Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press, s. 32.

Rogoff K. (1985). „The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 100, nr 4.

Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (2005). „Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe”, w: F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, s. 20.

Schwellnus G. (2005). „The Adoption of Nondiscrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary, and Poland”, w: F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.

Sedelmeier U. (2006). „Europeanisation in new member and candidate states”, *Living Reviews in European Governance*, lreg-2006-3, <http://european-governance.livingreviews.org/Articles/index.html>.

Smismans S. (2006). „New Modes of Governance and the Participatory Myth”, *European Governance Papers, Eurogov*, nr N-06-01.

Stafejeva R. (2006). „Case Study: The National Paying Agency in Lithuania”, *NewGov*, nr ref.: 17/D14, [http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables\\_clusters\\_detail.asp?Cluster\\_ID=3](http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3).

Steunenberg B. (2007). „A Policy Solution to the European Union’s Transposition Puzzle: Interaction of Interests in Different Domestic Arenas”, *West European Politics*, t. 30, nr 1, s. 23–49.

Risse T. (2004). „Global Governance and Communicative Action”, *Government and Opposition*, t. 39, nr 2.

Thatcher M. (2002). „Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and

Contextual Mediation”, *West European Politics*, t. 25, nr 1, s. 125–147.

Thatcher M., Stone Sweet A. (2002). „Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions”, *West European Politics*, t. 25, nr 1, s. 1–22.

Treib O., Bähr H., Falkner G. (2005). „Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification, European Governance Papers”, *Eurogov*, nr N-05-02.

Trubek D.M., Cottrell P., Nance M. (2005). „«Soft Law», «Hard Law»” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity”, *Jean Monnet Working Paper*, nr 2, New York: NYU School of Law.

Weber M. (1985). „Obiektywność poznania w naukach społecznych”, w: A. Chmielecki i in. (red.), *Problemy socjologii wiedzy*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 76–100.

Wieliczko B. (2006). „Challenges of the Common Agricultural Policy Management. The Role of Agencies. Conditions of Implementing CAP in Poland”, *NewGov*, nr ref.: 17/D12, [http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables\\_clusters\\_detail.asp?Cluster\\_ID=3](http://www.eu-newgov.org/datalists/deliverables_clusters_detail.asp?Cluster_ID=3).

## **Europeanization and local administration resistance. The case of executive agencies implementing CAP and the rural development policy in new EU countries**

This paper is aimed at analyzing the process of Europeanization of executive agencies implementing Common Agricultural Policy (CAP) and the rural area development policy in new EU members: Lithuania, Slovakia and Poland. In other words, the paper analyzes changes in institutions occurred as a result of the execution of EU policies and implementation of EU laws. I also wanted to find out if Europeanization processes introduced new modes of governance into the administrative practice, related to non-hierarchical modes of governance, social participation and activity in European agency networks. Consequently, one of the main questions asked in the study was how Europeanization of executive agencies related to domestic factors that shaped the functioning of public administration. What role was played in these relations by the local political and administrative culture, including the tradition rooted in the socialist period? How was the impact of Europeanization modified by that tradition?