

Dorota Litwin-Lewandowska*

Analiza potencjału administracji publicznej Ukrainy w kontekście procesu europeizacji

Analysis of the potential of Ukraine's public administration in the context of the Europeanization process

Abstract: Europeanization is a process occurring in the public administration structures of EU Member States and those in the process of European integration and involves the implementation of solutions and, as a result, the adaptation of national administrations to the European model of public administration. There is a paucity of studies on this issue in the literature, especially from the perspective of the current challenges facing the public administration of Ukraine in connection with the ongoing public administration reform. The fundamental research problem is the analysis of the potential of the Ukrainian government administration in the process of adapting the national public administration to the requirements resulting from the European integration process. This reform is one of the priority reforms in countries applying for EU membership, and the progress of the integration process depends on an effective public management system. The aim of the research was to analyze Ukraine's ability to formulate and coordinate state policy as one of the dimensions of public administration modernization, but also to demonstrate how the EU supports this process. Russia's aggression against Ukraine significantly disrupted the process of Europeanization of administration and verified policy priorities. Despite this, Ukraine has achieved a satisfactory level of preparation in the area of public administration reform. A success that proves the expansiveness and mobility of Ukraine's central administrative bodies is that the policy-making system is capable of performing critical functions that guarantee coherent, competent, and efficiently organized policy conduct, even in a situation of full-scale war.

Keywords: Ukraine, public administration, European integration, Europeanization

Streszczenie: Europeizacja jest procesem zachodzącym w strukturach administracji publicznej państw członkowskich UE, jak i będących w trakcie procesu integracji europejskiej i polega na implementacji rozwiązań, a w efekcie adap-

* dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, ORCID: 0000-0002-6354-8570, e-mail: d.litwin.lewandowska@gmail.com.

tacji administracji krajowych do europejskiego modelu administracji publicznej. W piśmiennictwie występuje niedostatek opracowań tego zagadnienia, zwłaszcza przez pryzmat aktualnych wyzwań, jakie stoją przed administracją publiczną Ukrainy w związku z przeprowadzaną reformą administracji publicznej. Zasadniczym problemem badawczym jest analiza potencjału administracji rządowej Ukrainy w procesie dostosowywania krajowej administracji publicznej do wymogów wynikających z procesu integracji europejskiej. Reforma ta jest jedną z priorytetowych reform w krajach ubiegających się o członkostwo w UE, a od efektywnego systemu zarządzania publicznego uzależniony jest progres procesu integracji. Celem przeprowadzonych badań była analiza zdolności Ukrainy w zakresie formułowania i koordynacji polityki państwa jako jednego z wymiarów modernizacji administracji publicznej, ale także wykazanie, jak UE wspiera ten proces. Agresja Rosji na Ukrainę w sposób znaczący zaburzyła proces europeizacji administracji i zweryfikowała priorytety polityki. Mimo to Ukraina osiągnęła zadowalający poziom przygotowania w obszarze reformy administracji publicznej. Sukcesem, świadczącym o ekspansywności i mobilności centralnych organów administracji Ukrainy, jest to, że system kształtowania polityki jest wydolny w zakresie funkcji krytycznych, gwarantujących spójne, kompetentne i sprawnie zorganizowane prowadzenie polityki, także w sytuacji pełnoskalowej wojny.

Słowa kluczowe: Ukraina, administracja publiczna, integracja europejska, europeizacja

1. Europeizacja administracji publicznej

Proces europeizacji administracji publicznej i proces integracji europejskiej to oddziałujące na siebie wzajemnie procesy, determinujące sprawny przebieg, z założenia, wieńczony sukcesami na poszczególnych etapach realizacji. W tym kontekście europeizację postrzega się w dwóch znaczeniach, jako oddziaływanie prawa UE na krajowe prawo administracyjne oraz jako dostosowanie funkcjonowania administracji krajowych do modelu europejskiego¹. Wieloznaczność pojęcia europeizacji skutkuje rozbieżnościami definicyjnymi², a termin ten jest „typowym homonimem analizowanym na płaszczyźnie politologicznej, socjologicznej, historycznej czy wreszcie prawnej”³. W piśmiennictwie rozpatruje się europeizację przeważnie z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, co wydaje się zbyt jednostronnym

1 K. Tomaszewski, *Europeizacja administracji publicznej*, Encyklopedia Administracji Publicznej, http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Europeizacja_administracji_publicznej/ [23.03.2024].

2 A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego* red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 21-26.

3 L. Zacharko, J. Janik, *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCCXXVII” 2019, no. 3888, s. 203.

i wąskim podejściem, znamionnym przede wszystkim dla opracowań prawnych. W artykule przyjęto, iż proces europeizacji jest zjawiskiem szerszym, genetycznie warunkowanym integracją ze strukturami europejskimi i w związku z tym należy rozpatrywać go także w kontekście zmian zarządzania publicznego⁴. Europeizację należy traktować zatem jako wielowektorowy proces adaptacyjny państwa narodowego w kontekście zmian instytucjonalnych, gospodarczych i społecznych⁵. W naukowym dyskursie problematykę europeizacji administracji publicznej Ukrainy podejmuje szereg badaczy⁶. Natomiast w piśmiennictwie polskim występuje niedostatek opracowań tego zagadnienia, zwłaszcza przez pryzmat aktualnych wyzwań, jakie stoją przed administracją publiczną Ukrainy w związku z implementacją europejskiego modelu administracji. Wartościowe opracowania zagadnienia procesu europeizacji analizują sytuację Ukrainy w znacznie szerszym kontekście, opisując sytuację polityczną sprzed mniej więcej dekady czasu⁷.

Europeizację analizuje się z punktu widzenia, po pierwsze – standardów, po drugie – zadań oraz po trzecie – rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych i kadrowych. Europeizacja standardów jest dystynktywna dla europejskiego modelu administracji, ukształtowanego na fundamencie wartości i zasad o charakterze wtórnym, mających swoją genezę w kanonie wartości i zasad demokracji⁸. Euro-

4 Według I. Lipowicz: „europeizacja administracji publicznej powinna być omówiona w szerszym kontekście zarządzania publicznego i jego płaszczyzny integracyjnej [...] przez długi czas europeizacja była postrzegana tylko w kontekście europeizacji norm i wspólnych organów normodawczych oraz konsultacyjnych”, I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, R. LXX, z. 1, s. 5.

5 R. Riedel, *Europeizacja jako nurt badawczy studiów europejskich*, „Studia Europejskie” 2008, nr 2 (46), s. 209.

6 I. Rollis, Z. Ozolina, *Europeanization of Ukraine's Executive Power. Lessons of the Central and Eastern Europe's EU Member States*, „Actual Problems of International Relations” 2019, vol. 1, no. 140, s. 17.

7 Zob.: W. Osadczy, T. Stępniewski, *Integracja europejska Ukrainy a problem „europejskości” w życiu politycznym państwa*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2014, R. 12, z. 2, Lublin 2014; T. Stępniewski, *Ukraina w polityce sąsiedztwa Unii Europejskiej: europeizacja czy peryferyzacja?*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2012, R. 1, z. 1, Lublin 2012; *Procesy europeizacji Ukrainy w wybranych obszarach*, red. J. Tymanowski, J. Karwatska, J. Brill, Kijów–Warszawa 2016.

8 Kanony i zasady administracji publicznej zawarte są w dwóch dokumentach o fundamentalnym znaczeniu: *Karcie Praw Podstawowych UE (KPPUE)* oraz *Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (EKDA)*, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2016.C.202 z 7.06.2012, s. 391-407; *Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej*, Dz. Urz. UE 2011.C.285; z 29.09.2011; I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1 (specjalny), s. 1-12. Katalog zasad został rozszerzony w dokumencie Komisji

peizacja zadań administracji publicznej jest kwestią o priorytetowym znaczeniu, ponieważ standaryzacja w tym zakresie umożliwia zachowanie spójności i porównywalności pomiędzy organami administracji unijnej i krajowych. Natomiast europeizacja w zakresie rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych opiera się na zasadzie autonomii organizacyjnej (instytucjonalnej), co oznacza, iż organizacja administracji krajowych pozostaje domeną państw członków UE⁹.

Z europeizacją administracji nierozzerwalnie związane jest zjawisko wspólnej przestrzeni administracyjnej państw europejskich, które w 1999 r. zostało nazwane mianem Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej (EPA, ang. *European Administrative Space*, EAS). Jest to przykład modelu administracji publicznej, który został ukształtowany w procesie konwergencji administracyjnej, czyli koordynacji i standaryzacji w kierunku powszechnych rozwiązań administracyjnych w miejsce odrębności narodowych systemów administracyjnych¹⁰. W EPA zarządzanie przebiega na fundamencie wspólnych europejskich zasad, reguł i regulacji jednolicie stosowanych na relevantnym terytorium. Głównym celem funkcjonowania EPA jest zapewnienie konwergencji administracyjnej, czyli zbliżania, przenikania krajowych systemów administracyjnych celem stworzenia jednolitych rozwiązań¹¹. Według definicji KE i OECD EPA to: „proces postępującej kon-

Europejskiej, zawierającym także zestaw narzędzi służących unowocześnieniu administracji w zakresie zarządzania, merytorycznie lepszych decyzji politycznych i usług wyższej jakości, *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners, Quality of Public Administration*, 2014, s. 18-19.

9 S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego*, [w:] *Studia Prawno-Europejskie (Studies on European Law)*, red. M. Seweryński, Z. Hajna, t. 6, Łódź 2002, s. 93.

10 J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku i in., Wrocław 2005, s. 78-80. W EPA zastosowano koncepcję polegającą na, z jednej strony, uznaniu kompetencji krajowych w zakresie zasad organizacji administracji krajowej i procedur stosowania prawa europejskiego, a z drugiej, zbliżaniu rozwiązań krajowych i ich nieustanną konwergencję w kierunku modelu europejskiego, M. Gac, *Europejska przestrzeń administracyjna jako mechanizm zwiększający efektywność stosowania prawa europejskiego – analiza na przykładzie Europejskiej Sieci Konkurencji*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, nr 1, s. 98. Ustawodawstwo europejskie nie przewiduje regulacji, których przedmiotem byłoby określenie zasad funkcjonowania administracji krajowej, a państwa członkowskie są niezależne w zakresie określania mechanizmów i zasad stosowania prawa europejskiego, A. Wróbel, *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. I. Rzucidło, Studenckie Koło Naukowe Prawników Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011, s. 28-29.

11 J. Supernat, op. cit., s. 78.

wergencji pomiędzy krajowymi systemami prawa administracyjnego oraz zasadami stosowania prawa¹². EPA została uznana za unikalną koncepcję, stworzoną w celu zaspokajania potrzeb wynikających z rozszerzenia UE. Jest uzupełnieniem wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie administracji publicznej, doskonalenia krajowego prawa administracyjnego oraz zdolności administracyjnych¹³.

2. Reforma administracji publicznej Ukrainy

Paraflowanie głównego dokumentu strategicznego, określającego stosunki Ukrainy z Unią Europejską, Układu Stowarzyszeniowego w dn. 23 czerwca 2014 r.¹⁴ zainicjowało okres wzajemnej współpracy w oparciu o zasady stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej¹⁵. I od tego momentu datować można rozpoczęcie procesu adaptacji administracji publicznej Ukrainy do unijnej, w oparciu o katalog europejskich zasad administracji.

Reforma administracji publicznej (PAR) jest jednym z priorytetowych punktów programu politycznego Ukrainy od okresu rewolucji godności z 2014 r. Nadrzędnym celem PAR, z punktu widzenia UE, jest zagwarantowanie zdolności administracyjnych krajom kandydującym do UE, które wraz z zarządzaniem gospodarczym i konkurencyjnością, praworządnością i prawami podstawowymi stanowią fundament procesu akcesyjnego¹⁶. Natomiast, z punktu widzenia Ukrainy, zdol-

12 OECD SIGMA, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Paper 1998, no. 23, s. 6.

13 P. Kovač, *Introduction to European Administrative Space as a Base for Spreading Standards and Building Capacities*, [w:] *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, red. I. Koprić, P. Kovač, Bratysława 2017, s. 9.

14 W pełni wszedł w życie 01.09.2017 r., *Decyzja Rady z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony*, <http://data.europa.eu/eli/dec/2014/668/2014-09-29/> [25.03.2024].

15 Podpisanie Umowy stowarzyszeniowej z UE poprzedziło zatwierdzenie przez Radę Najwyższą (parlament) Ukrainy w lutym 2019 r. zapisu w konstytucji o dążeniu do członkostwa w Unii Europejskiej i NATO w znaczeniu celu strategicznego państwa, J. Junko, *Ukraiński parlament wniósł do konstytucji zapis o dążeniu do UE i NATO*, <https://europapnews.pap.pl/ukraiński-parlament-wniósł-do-konstytucji-zapis-o-dążeniu-do-ue-i-nato/> [02.04.2024]. Zob.: T. Konowalenko, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym Ukrainy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3 (67), s. 218-222.

16 *Strategia rozszerzenia i główne wyzwania na lata 2014-2015*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczne-

ności administracyjne stanowią warunek *sine qua non* efektywnego dostosowania ustawodawstwa krajowego do dorobku prawnego UE, jego implementację, a wraz z osiągnięciem statusu kraju członkowskiego – uczestnictwo w procesach decyzyjnych.

Pomimo tego, iż nie istnieje wspólnotowy dorobek, określający standardy zarządzania publicznego, to na zasadzie konsensusu ustalono zasady administracji publicznej, które ukonstytuowały EPA dla poszczególnych państw członkowskich. Są one sformalizowane i egzekwowane w praktyce poprzez procedury i mechanizmy odpowiedzialności. Pożądane jest, by państwa ubiegające się o członkostwo w UE uwzględniały standardy administracji europejskiej w procesie dostosowywania krajowych systemów administracyjnych do unijnego. Zakres, w jakim dany kraj utożsamia się ze standardami europejskimi, jest wyznacznikiem do identyfikacji możliwości krajowej administracji publicznej w zakresie skutecznej implementacji *acquis communautaire*, zgodnie z kryteriami wyznaczonymi przez Radę Europejską w Kopenhadze i Madrycie¹⁷.

W Ukrainie reforma administracji publicznej rozpoczęła się wraz z wejściem w życie ustawy regulującej funkcjonowanie służby cywilnej w maju 2015 r., następnie przyjęciem pierwszej wersji Strategii PAR w czerwcu 2016 r.¹⁸ oraz podpisaniem umowy finansowej pomiędzy rządem Ukrainy i Komisji Europejskiej w grudniu 2016 r. celem wsparcia kompleksowej reformy administracji publicznej w Ukrainie¹⁹. W maju 2016 r. w celu koordynacji realizacji Strategii Gabinet Ministrów Ukrainy powołał organ doradczy – Radę Koordynacyjną

go i Komitetu Regionów, COM/2014/0700 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52014DC0700/> [20.03.2024].

17 Europejskie zasady administracji publicznej, OECD: Wsparcie na rzecz doskonalenia rządzenia i zarządzania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, SIGMA Papers 1999, no. 27, s. 5, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6ozwd7rh-en/> [23.03.2024].

18 Strategia reformy administracji państwowej Ukrainy na okres do 2021 roku, zatwierdzona dekretem Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 24 czerwca 2016 r., nr 474 (ze zmianami wprowadzonymi dekretem Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 18 grudnia 2018 r., nr 1102-r, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text/> [20.03.2024].

19 Public Administration Reform Strategy of Ukraine through 2021 by Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 24 June 2016, № 474-P (As Amended by Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 18 December 2018, № 1102-P), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_eng.pdf/ [07.04.2024].

ds. Reformy Administracji Publicznej²⁰. W kwietniu²¹ i październiku²² 2017 r. Rada Ministrów Ukrainy dokonała zmiany Planu Działań PAR w zakresie aktualizacji mechanizmów koordynacji i dostosowania terminów realizacji działań, a także anulując zapisy o działaniach już zrealizowanych. 21 lipca 2021 r. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie „W niektórych sprawach publicznych reform administracji na Ukrainie” zatwierdzająca nową Strategię PAR na lata 2022-2025 i pokrewne plany wdrożenia²³. Rok 2021 był ostatnim rokiem realizacji Strategii PAR na okres do 2021 r. Dalsze kroki w sprawie PAR zostały podjęte w ramach Strategii PAR Ukrainy na lata 2022-2025, opracowanej w oparciu o pomiar bazowy z 2018 r., a także wnioski z poprzednich faz reformy administracji publicznej w Ukrainie²⁴.

Wspólne przedsięwzięcie OECD i KE pod nazwą Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA)²⁵ miało na celu nie tylko opracowanie katalogu zasad europejskich, ale przede wszystkim wsparcie merytoryczne i eksperckie krajów kandydackich, które sprowadza się do:

- rekomendacji doskonalenia przepisów i rozwiązań administracyjnych,
- metodologii i narzędzi wspierających wdrożenia,
- doradztwa w zakresie projektowania i ustalania priorytetów reform,

20 *Regulamin Rady Koordynacyjnej ds. Reformy Administracji Publicznej*, zatwierdzony uchwałą nr 335 Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 18 maja 2016 r., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF#n33/> [20.03.2024].

21 *Dekret z dnia 26 kwietnia 2017 r. nr 306 w sprawie zmian w niektórych aktach Gabinetu Ministrów Ukrainy*, Gabinet Ministrów Ukrainy, Kijów, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2017-%D0%BF#Text/> [20.03.2024].

22 *Rozporządzenie z dnia 11 października 2017 r. nr 726 w sprawie wprowadzenia zmian w planie działań na rzecz realizacji Strategii Reformy Administracji Państwowej Ukrainy na lata 2016-2020*, Gabinet Ministrów Ukrainy, Kijów, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726-2017-%D1%80#Text/> [20.03.2024].

23 *Strategia reformy administracji publicznej Ukrainy na lata 2022-2025*, Gabinet Ministrów Ukrainy, Zarządzenie z dnia 21 lipca 2021 r., nr 831-r, Kijów, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text/> [20.03.2024].

24 *Strategy for Public Administration Reform in Ukraine for 2022-2025*, https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_en/35/PARS_2022-2025_eng.pdf/ [30.03.2024].

25 Program SIGMA specjalizuje się we wsparciu krajów Europy Środkowo-Wschodniej w modernizacji systemów administracji publicznej i odgrywa kluczową rolę w przygotowaniu krajów kandydujących do przystąpienia do UE. Raporty SIGMA to przewodniki nt. doskonalenia i oceny systemu administracji publicznej.

- wymiany dobrych praktyk,
- dokumentów strategicznych i analiz porównawczych.

Ponadto SIGMA w ścisłej kooperacji z KE dokonuje systematycznego przeglądu postępów reformy administracji publicznej państw kandydujących i potencjalnych kandydatów do UE z zastosowania zestandaryzowanych wskaźników oceny, wynikających z europejskich zasad administracji publicznej²⁶, szczegółowo opisanych w przewodniku metodologicznym²⁷. W efekcie monitoringu prezentowane są zestawy danych wraz z ich analizą w postaci raportów monitorujących, dostępnych na stronie internetowej SIGMA²⁸.

Ostatni z raportów, monitorujących postępy PAR w Ukrainie, był przeprowadzany do końca 2023 r. Wskutek publikacji raportu w dn. 6 lutego 2024 r., przedstawiciele władz Ukrainy i UE debatowali nt. priorytetów dalszego rozwoju dobrego rządzenia, ożywienia gospodarczego i członkostwa w Unii Europejskiej. Podczas spotkania prasowego poświęconego priorytetom transformacji administracji publicznej na Ukrainie podkreślono znaczenie sprawnego aparatu państwowego i sprawnej służby cywilnej dla odbudowy Ukrainy i integracji z UE. Pierwszy wiceprzewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy Oleksandr Korniiienko podkreślił, iż: „Reforma administracji publicznej jest ważnym elementem Planu dla Ukrainy, niezbędnym do uruchomienia programu Ukraine Facility. Przecież bez sprawnych, dobrze skoordynowanych instytucji, silnych i zmotywowanych urzędników, jasnych i zrozumiałych procedur realizacja tego planu będzie niemożliwa i pozostanie na papierze”²⁹.

3. Monitoring koordynacji polityki w ramach PAR

Według raportu *Public Administration Reform Strategy of Ukraine through 2021*: „System administracji publicznej Ukrainy nie zaspokaja potrzeb kraju w zakresie wdrażania kompleksowych reform

26 *The Principles of Public Administration*, OECD, Paryż 2014; idem 2021; idem 2023.

27 *The Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, OECD, Paryż 2019.

28 SIGMA, <https://sigmaweb.org/monitoring/> [15.03.2024].

29 O. Korniiienko, *Public Administration Reform is an Important Component of the Ukraine Plan, Necessary for the Launch of the Ukraine Facility Programme*, Press Service of the Verkhovna Rada of Ukraine, Published on 07.02.2024, https://www.rada.gov.ua/en/news/News/top_news/246415/ [10.03.2024].

w różnych obszarach polityki publicznej i jej europejskiego wyboru oraz europejskich standardów dobrego rządzenia”³⁰. Stąd też w analizie potencjału administracji publicznej Ukrainy pod uwagę wzięto jeden z sześciu obszarów tematycznych zasad administracji, dotyczący rozwoju polityki i koordynacji, uznając, iż w kontekście procesu integracji będzie najbardziej odpowiedni w wykazaniu potencjału kraju w procesie dostosowawczym do standardów europejskich. Jednym z warunków powodzenia procesu integracji z UE jest europeizacja administracji krajowej, a ta jest wprost zależna od skuteczności koordynowania procesami politycznymi w Ukrainie, w tym wysokiego poziomu koordynacji w zakresie wdrażania Układu Stowarzyszeniowego: „Skuteczna koordynacja ze strony rządu zapewnia większą efektywność, ponieważ zapewnia racjonalne wykorzystanie ograniczonych zasobów w dążeniu do celów polityki oraz pozwala uniknąć marnotrawstwa wynikającego z powielania wysiłków lub utrzymywania zbędnych programów. Z kolei słaba koordynacja może skutkować chaosem, opóźnieniami i nieefektywnością”³¹.

W poniższej części tekstu przedstawione zostaną wyniki pomiaru i analiz SIGMA w zakresie wybranego obszaru zasad, dotyczących rozwoju polityki i koordynacji. Na podstawie monitoringu przeprowadzonego w 2018, 2021 i 2023 r. zostały zidentyfikowane mocne i słabe strony administracji publicznej Ukrainy. Została także przeprowadzona analiza porównawcza wyników pomiarów z dwóch okresów czasu, pierwszy – z lat 2018-2021, drugi – do końca 2023 r., uwzględniająca trudną sytuację Ukrainy w związku z przebiegiem i następstwami wojny³².

30 *Public Administration Reform Strategy of Ukraine through 2021*, approved by Ordinance of The Cabinet of Ministers of Ukraine of 24 June 2016, № 474-P (As Amended by Ordinance of The Cabinet of Ministers of Ukraine of 18.12.2018, № 1102-P), s. 7, https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/o1_strategy_eng.pdf/ [7.04.2024].

31 I. Rollis, Z. Ozolina, op. cit., s. 16, 18; K. Smyrnova, *Towards an effective implementation of the EU-Ukraine Association Agreement: Long Way of Collaboration, Challenges*, Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Wymiary etyczne i społeczne w administracji publicznej i prawie” (maj 2019, Suczawa, Rumunia), s. 4, 7, https://e-learning.iir.edu.ua/pluginfile.php/5231/mod_book/chapter/757/Kseniia%20Smyrnova_article2019.pdf/ [10.04.2024].

32 *SIGMA Monitoring Reports. Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration. December 2023*, OECD 2024.

Tab. 1.

Zasada 1 – Instytucje centralne pełnią wszystkie funkcje niezbędne dla dobrze zorganizowanego, spójnego i kompetentnego systemu kształtowania polityki			
Wskaźnik – Pełnienie funkcji krytycznych przez instytucje centralne władzy rządowej	2018	2021	2023
Wartość wskaźnika na 2023 r. – 5/5			
1. Funkcje krytyczne są przypisane instytucjom centralnym na mocy ustawodawstwa	7/8	8/8	8/8
2. Dostępność wytycznych dla właściwych ministerstw i innych organów rządowych	3/4	3/4	3/4
3. Instytucjonalizacja ustaleń koordynacyjnych pomiędzy instytucjami centralnymi	4/4	4/4	4/4
Suma	14/16	15/16	15/16

Źródło: SIGMA Monitoring Reports. *Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration*. December 2023, OECD 2024, s. 40.

Wskaźnik służy określeniu stopnia spełnienia przez centralne instytucje rządowe minimalnych wymagań w zakresie funkcji krytycznych systemu kształtowania polityki, tak by spełniał on wymóg dobrej organizacji, spójności i kompletności. Wartość wskaźnika jest maksymalna i wynosi 5 punktów, niemniej nie została osiągnięta maksymalna liczba punktów w odniesieniu do wskaźników częściowych. Mankamentem w ocenie tego kryterium jest brak wytycznych planowania i rozwoju strategii sektorowych określanych przez rząd. W ocenie SIGMA jest to jedyna luka w przypadku tej zasady³³.

Tab. 2.

Zasada 2 – Jasne, horyzontalne procedury zarządzania krajowym procesem integracji europejskiej są ustanawiane i egzekwowane pod koordynacją odpowiedzialnego organu			
Wskaźnik – Pełnienie funkcji integracji europejskiej przez instytucje centralne władzy rządowej	2018	2021	2023
Wartość wskaźnika na 2023 r. – 3/5			
1. Proporcja funkcji przypisanych do organów centralnych w zakresie integracji europejskiej	5/6	5/6	5/6
2. Dostępność wytycznych dla właściwych ministerstw i innych rządów	2/4	2/4	2/4
3. Zdolność rządu do koordynacji integracji europejskiej	6/8	4/8	4/8
Suma	13/18	18.11	18.11

Źródło: SIGMA Monitoring Reports. *Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration*. December 2023, OECD 2024, s. 42.

³³ Ibidem, s. 40, 42.

Wskaźnik mierzy stopień spełnienia kryteriów integracji europejskiej i służy ocenie spełnienia kryteriów tych w zakresie minimalnym. Wartość wskaźnika wynosi 3 punkty i pozostaje niezmiennie na tym poziomie od 2018 r. Ukrainie przyznano status kraju kandydującego w czerwcu 2022 r., więc podczas wykonywania pomiarów nie funkcjonował jeszcze nowy organ koordynujący integrację europejską. Plan integracji nie jest regularnie aktualizowany³⁴. Ukraina ustanowiła wszystkie kluczowe funkcje i wytyczne do efektywnej koordynacji procesu integracyjnego. Natomiast w obszarze zarządzania negocjacjami akcesyjnymi do UE i wytycznymi w zakresie nadzoru nad działaniami pomocowymi występują braki. Ponadto, niedoskonałe są procesy koordynacji integracji z UE na poziomie administracyjnym i politycznym, głównie z powodu sytuacji wojennej.

Tab. 3.

Zasada 3 – Wdrożono zharmonizowane średnioterminowe planowanie polityki z jasnymi celami ogólnorządowymi i jest ono dostosowane do sytuacji finansowej rządu; polityki sektorowe odpowiadają celom rządu i są spójne ze średniookresowymi ramami budżetowymi			
Wskaźnik – Jakość planowania polityki	2018	2021	2023
Wartość wskaźnika na 2023 r. – 2/5			
1. Adekwatność ram prawnych dla planowania polityki	4/7	5/7	5/7
2. Dostępność wytycznych dla właściwych ministerstw podczas planowania polityki	2/4	3/4	2/4*
3. Dostosowanie między centralnymi dokumentami dotyczącymi planowania polityki	2/6	0/6*	0/6*
4. Planowane zobowiązania przeniesione w planie legislacyjnym (%)	2/4	0/4*	0/4*
5. Przeniesione planowane strategie sektorowe (%)	1/4	0/4*	0/4*
6. Obecność minimalnej zawartości w strategiach sektorowych	0/3*	2/6	4/6
7. Kompletność szacunków finansowych w strategiach sektorowych	0/5	0/5	1/5
8. Dostosowanie kosztów planowanych w planach polityki sektorowej do budżetu średniookresowego	0/3*	0/3*	0/3*
Suma	33,11	10.39	14/39

Źródło: SIGMA Monitoring Reports. *Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration*. December 2023, OECD 2024, s. 45.

³⁴ Ibidem, s. 42-43.

Wskaźnik służy pomiarowi jakości struktury planistycznej, proceduralnej i organizacyjnej oraz jakości i dostosowania dokumentów planistycznych, a także wyników procesu planowania i skutków finansowych strategii sektorowych. Wartość tego wskaźnika jest niska i wynosi zaledwie 2 punkty mimo poprawy wielu kryteriów, m.in. jakości strategii sektorowych. Efekt monitoringu nie jest jednak reprezentatywny z powodu braku kluczowych dokumentów nt. polityki rządu i planowania finansowego, służących do oceny tego wskaźnika. Od roku 2018 poprawie uległa jakość rządowego systemu planowania, głównie dzięki poprawie ram regulacyjnych i wprowadzeniu dobrych praktyk w zakresie planowania sektorowego. Pogorszeniu uległa zdolność administracji państwowej we wdrażaniu regulacji. Odnotowuje się przewagę krótkoterminowych i pilnych regulacji, brak dokumentacji planistycznej oraz opóźnienia we wdrażaniu. Specyficzna sytuacja Ukrainy spowodowała, iż organy decyzyjne przywiązują większą wagę do regulacji w zakresie kluczowych dokumentów planistycznych, a w stopniu niezadowolającym regulacji w zakresie strategii sektorowych³⁵.

Tab. 4.

Zasada 4 – W odniesieniu do wszystkich procesów istotnych dla integracji europejskiej obowiązuje zharmonizowany system planowania średnioterminowego, który jest zintegrowany z planowaniem polityki krajowej				
Wskaźnik – Jakość planowania polityki integracji europejskiej	2018	2021	2023	
Wartość wskaźnika na 2023 r. – 1/5				
1. Adekwatność ram legislacyjnych dla zharmonizowanego planowania integracji europejskiej	2/2	2/2	2/2	
2. Jakość dokumentów planistycznych dla integracji europejskiej	2/6*	2/6*	2/6	
3. Przeniesione zobowiązania związane z integracją europejską %	2/4	0/4*	0/4*	
4. Stopień realizacji planów rządu w zakresie zobowiązań legislacyjnych związanych z integracją europejską %	0/4	0/4	0/4	
Suma	6/16	4/16	4/16	

Źródło: *SIGMA Monitoring Reports. Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration. December 2023, OECD 2024, s. 48.*

³⁵ Symbol (*) oznacza, iż dane nie były dostępne lub strona ukraińska ich nie udostępniła podczas wykonywania monitoringu w przebiegu realizacji PAR, *SIGMA Monitoring Reports*, op. cit., s. 45-47.

Dzięki temu wskaźnikowi można uzyskać dane nt. procesu planowania integracji europejskiej, jakości i dostosowania dokumentów planistycznych, wyniku procesu planowania i stopnia realizacji zobowiązań legislacyjnych wynikających z procesu integracji europejskiej. Jest to wskaźnik, który uzyskał najniższą, wynoszącą 1 punkt, wartość podczas monitorowania postępu PAR. Od okresu wykonania pomiarów bazowych, wartość tego wskaźnika spadała, głównie z powodu braku zaktualizowanego i całościowego planu działań, związanego z integracją europejską, ale także wywiązywania się strony ukraińskiej ze zobowiązań legislacyjnych. Ukraina dysponuje *Planem działań na rzecz wdrożenia Układu Stowarzyszeniowego* (APIAA)³⁶, jednak nie jest on regularnie aktualizowany. *Plan działań* jest dokumentem rządowym dotyczącym planowania procesów związanych z integracją europejską. Przydatność tego dokumentu jest jednak wątpliwa, przede wszystkim z powodu procedur, którymi dysponuje Ukraina, a które nie gwarantują regularnej aktualizacji tego dokumentu. Ponadto, *Plan działań* nie gwarantuje transpozycji całego dorobku prawnego UE do systemu prawnego Ukrainy, a także środków, które wzmacniają potencjał instytucjonalny i administracyjny tego kraju³⁷. Podczas monitoringu oceniono, iż jakość i wdrożenie *Planu* oraz jego zgodność z innymi dokumentami planistycznymi są mierne. Nie jest możliwe ustalenie dostosowania *Planu działań na rzecz wdrożenia Układu Stowarzyszeniowego i Priorytetowego Planu Działań Rządu* na rok 2023, ponieważ żadnej z 12 inicjatyw ustawodawczych dotyczących integracji, planowanych do przyjęcia przez Gabinet Ministrów Ukrainy (CMU) w 2023 r., nie zapisano do wdrożenia w *Priorytetowym Planie Działań Rządu* na 2023 r., głównie z powodu odmiennej praktyki w ustalaniu terminów³⁸.

36 W kwestiach planowania, monitorowania i oceny skuteczności wykonania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Decyzja 447 z 31 maja 2017r., Ministerstwo Finansów Ukrainy, <https://www.mof.gov.ua/en/vikonannya-ugodi-pro-asociaciju/> [22.03.2024].

37 SIGMA Monitoring Reports, op. cit., s. 48.

38 Ibidem, s. 48-49.

Tab. 5.

Zasada 5 – Regularne monitorowanie działań rządu umożliwia kontrolę społeczną i wsparcie rządu w osiąganiu jego celów				
Wskaźnik – Jakość monitorowania i raportowania przez rząd	2018	2021	2023	
Wartość wskaźnika na 2023 r. – 2/5				
1. Adekwatność ram legislacyjnych w zakresie monitorowania i raportowania	7/8	5/8	5/8	
2. Jakość dokumentów sprawozdawczych	4/12	4/12*	4/12*	
3. Publiczna dostępność raportów rządowych	3/5	3/5	2/5*	
Suma	14/25	25.12	25.11	

Źródło: SIGMA Monitoring Reports. *Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration*. December 2023, OECD 2024, s. 50.

Wskaźnik służy pomiarowi ram prawnych regulujących wymogi sprawozdawcze, jakość dokumentów rządowych oraz poziom upublicznienia raportów rządowych. Nowelizacja regulaminu rządu z 2021 r. wprowadziła obowiązek raportowania realizacji strategii sektorowych³⁹. Monitoring wykazał, iż w zakresie *Średniookresowego Planu Działań Rządowych* i *Planu Działań Rządu* nie były cyklicznie przygotowywane sprawozdania, plany pracy czy ich zatwierdzanie, więc były to czynniki, które uniemożliwiały ocenę jakości raportowania. Ukraina posiada natomiast regularne raporty z realizacji *Planu działań na rzecz wdrożenia Układu Stowarzyszeniowego*, jednak nie zawierają one informacji na temat niezrealizowanych działań czy wdrożeń. Od roku 2018 wartość wskaźnika wynosi 2 punkty i wykazuje tendencję negatywną. Wynika ona z niepewności regulacyjnej dotyczącej wymogu publikowania raportów oraz malejącej praktyki przygotowywania i publikowania raportów. Ze względu na istniejącą wojnę nie wszystkie władze centralne złożyły sprawozdania z realizacji *Państwowych Programów Docelowych* (STP) na 2021 r.⁴⁰

³⁹ Regulamin CMU, pkt. 51 i 59.

⁴⁰ Sprawozdanie ze stanu realizacji Planu działań na rzecz realizacji Strategii Reformy Systemu Zarządzania finansów państwa na lata 2022-2025 na 9 miesięcy 2023 roku, Ministerstwo Finansów Ukrainy, <https://mof.gov.ua/storage/files/> [23.03.2024].

Tab. 6.

Zasada 6 – Decyzje rządowe przygotowywane są w sposób przejrzysty i opierają się na profesjonalnym osądzie administracji; zapewniona jest zgodność z prawem decyzji				
Wskaźnik – Przejrzystość i zgodność z prawem podejmowania decyzji przez rząd	2018	2021	2023	
Wartość wskaźnika na 2023 r. – 2/5				
1. Adekwatność ram prawnych sesji rządowej, procedury	4/5	4/5	4/5	
2. Spójność instytucji centralnych w ustalaniu i egzekwowaniu procedur	2/4	3/4	2/4	
3. Terminowość przekazywania przez ministerstwa stałych punktów porządku obrad do Rady, sesja rządowa %	0/3*	0/3*	0/3*	
4. Otwartość procesu decyzyjnego rządu	4/4	4/4	3/4	
5. Postrzegana przez przedsiębiorców przejrzystość i stabilność polityki rządu %	0/4	-	0/4	
Suma	10/20	16.11	9/20	

Źródło: SIGMA Monitoring Reports. *Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration*. December 2023, OECD 2024, s. 52.

Wskaźnik służy pomiarowi ram prawnych w zakresie zgodności z prawem, spójności i przejrzystości podejmowanych decyzji rządowych, a także odbioru polityki rządu przez przedsiębiorców. Ten wskaźnik uzyskał wartość 2 punktów, co oznacza pogorszenie oceny w porównaniu z ocenami z lat poprzednich. Słabszy wynik można uzasadnić ograniczeniami w sferze jawności i przejrzystości posiedzeń rządu i innych ośrodków centralnych, powstałymi w związku z sytuacją wojenną. Wojna wymusiła wprowadzenie zmian normatywnych, w myśl których w sytuacjach wymagających podjęcia natychmiastowej decyzji premier, ministrowie lub inni członkowie Rady Ministrów, za zgodą premiera, mają prawo do przedstawienia projektu ustawy z pominięciem procedury, tj. wymogu zatwierdzania, konsultowania, badania zgodności prawnej, wysłuchania na posiedzeniu. Monitoring wykazał, iż zagwarantowano co prawda wymóg jakości aktów prawnych, ale ze skutkami niewystarczającymi. Dodatkowo, w sposób niekonsekwentny prowadzona była weryfikacja projektów ustaw pod kątem zgodności z priorytetami rządu i przystępności finansowej⁴¹.

⁴¹ W 2022 r. procedura nadzwyczajna została zastosowana w przypadku ok. ¼ ustaw, tj. 587 na 2612 ustaw przyjętych przez CMU, *SIGMA Monitoring Reports*, op. cit., s. 52-54.

Tab. 7.

Zasada 7 – Parlament kontroluje kształtowanie polityki rządu			
Wskaźnik – Parlamentarna kontrola kształtowania polityki rządu	2018	2021	2023
Wartość wskaźnika na 2023 r. – 3/5			
1. Siła ram regulacyjnych i proceduralnych parlamentu. Kontrola polityki rządu	5/5	5/5	5/5
2. Kompletność dokumentacji uzupełniającej, złożone projekty ustaw	3/3	3/3	3/3
3. Koordynacja podejmowania decyzji rządowych i parlamentarnych, procesy	1/2	2/2	2/2
4. Systematyczny przegląd projektów ustaw parlamentarnych przez rząd	0/1	1/1	1/1
5. Ujednolicenie projektów ustaw planowanych i zgłaszanych przez rząd %	0/2	0/2	0/2*
6. Terminowość rozpatrywania przez parlament projektów ustaw rządowych %	0/2	0/2	0/2
7. Stosowanie trybu nadzwyczajnego w celu podjęcia uchwał, projektów ustaw rządowych %	0/5	0/5	0/5
8. Udział rządu w dyskusjach parlamentarnych nad projektami ustaw	2/2	2/2	2/2
9. Podstawowa kontrola parlamentarna realizacji polityk	2/2	2/2	2/2
Suma	13/24	15/24	15/24

Źródło: SIGMA Monitoring Reports. *Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration*. December 2023, OECD 2024, s. 55.

Wskaźnik określa stopień, w jakim parlament ma możliwości kontroli polityki rządu, tak ram prawnych, jak i praktyki politycznej. W okresie od wykonania pomiarów bazowych (w latach 2018-2021) monitoring wykazał pozytywne zmiany w zakresie koordynacji prac rząd–parlament, a wartość wskaźnika wzrosła do 3 punktów. Przede wszystkim poprawie uległa jakość tego procesu w zakresie, po pierwsze – przekazywania przez rząd do parlamentu inicjatyw legislacyjnych w celu zaplanowania prac parlamentarnych, po drugie – w sposób znaczący spadła ilość zapytań kierowanych przez parlament do rządu podczas sesji parlamentarnych, jak i podczas cotygodniowych rund pytań, z 19 w 2021 r. do 2 w roku 2022. Monitoring wykazał, iż co do zasady członkowie rządu uczestniczą w pracach parlamentu, jednak w sytuacji wojennej częstotliwość ta spadła w sposób znaczący. Od momentu wprowadzenia stanu wojennego 24 lutego 2022 r. odbyło jedynie 15 posiedzeń plenarnych w porównaniu do 110 w poprzednim roku. Spadł także udział przedstawicieli rządu w posiedzeniach komisji par-

lamentarnych, z 1633 w 2021 r. do 221 w roku 2022, natomiast komisje obradowały z częstotliwością na porównywalnym poziomie, ale spadła ilość rozpatrywanych spraw o ok. $1/3$ ⁴². Mimo wojny prace parlamentu przebiegają w sposób w miarę niezakłócony, podobnie jak koordynacja planowania legislacyjnego na linii rząd–parlament, istnieje także regulacyjna kontrola parlamentu nad działalnością polityczną rządu. Natomiast odnotowuje się mniejszą ilość ustaw z inicjatywy rządowej, podobnie jak podejmowanych w trybie nadzwyczajnym. Spadek odnotowano także w zakresie terminowości rozpatrywania projektów rządowych przez parlament.

Tab. 8.

Zasada 8 – Struktura organizacyjna, procedury i przydział personelu w ministerstwach zapewniają, że opracowane polityki i ustawodawstwo są możliwe do wdrożenia i spełniają cele rządu			
Wskaźnik – Adekwatność organizacji i procedur wspierania rozwoju możliwych do wdrożenia polityk	2018	2021	2023
Wartość wskaźnika na 2023 r. – 3/5			
1. Adekwatność ram regulacyjnych dla skutecznego kształtowania polityki	3/4	3/4	3/4
2. Personel działów zajmujących się opracowywaniem polityki %	2/2	2/2	2/2
3. Adekwatność procesów kształtowania polityki na szczeblu ministerialnym w praktyce	2/6	2/6	2/6
Suma	7/12	7/12	7/12

Źródło: SIGMA Monitoring Reports. *Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration*. December 2023, OECD 2024, s. 60.

Wskaźnik pozwala na pomiar adekwatności ram regulacyjnych w zakresie skutecznego prowadzenia polityki oraz poziomu zatrudnienia i procesu kształtowania polityki na poziomie ministerialnym. Wartość tego wskaźnika w porównaniu z 2018 r. utrzymuje się na stałym poziomie i wynosi 3 punkty. Oznacza to, iż regulacja procedur w zakresie kształtowania polityki na poziomie ministerstw jest wciąż niewystarczająca, a do procesu decyzyjnego nie są angażowane departamenty właściwych ministerstw, co jest wymogiem odpowiednio prowadzonego politycznego procesu decyzyjnego i ustawodawczego. Ministerstwa nie dysponują wewnętrznymi zasadami i procedurami organizowania procesu politycznego. Decyzje zapadają na poziomie

42 SIGMA Monitoring Reports, op. cit., s. 55-57, 59.

właściwego ministra i wiceministrów, a kompetencje te nie są współdzielone z odpowiednimi departamentami i agencjami rządowymi. Niższa ocena tego wskaźnika jest spowodowana głównie brakiem procedur regulujących proces opracowywania polityki w ministerstwach, mimo zapisów statutowych i regulaminowych o obszarach odpowiedzialności podległych jednostek ministerialnych⁴³.

Tab. 9.

Zasada 9 – Procedury integracji europejskiej i struktura instytucjonalna stanowią integralną część procesu opracowywania polityki i zapewniają systematyczną i terminową transpozycję dorobku prawnego Unii Europejskiej			
Wskaźnik – Zdolność rządu do dostosowania ustawodawstwa krajowego do dorobku prawnego Unii Europejskiej Wartość wskaźnika na 2023 r. – 2/5	2018	2021	2023
1. Adekwatność ram regulacyjnych w celu dostosowania <i>acquis</i> , proces	4/5	5/5	3/5
2. Wykorzystanie tabel zgodności w procesie dostosowania <i>acquis</i> %	1/2	2/2	2/2
3. Tłumaczenie dorobku prawnego na język narodowy	0/2	0/2	1/2
4. Przeniesione zobowiązania w zakresie dostosowania dorobku prawnego %	0/4*	0/4*	0/4*
5. Stopień wdrożenia zobowiązań legislacyjnych w zakresie dostosowania <i>acquis</i> %	0/4*	0/4	0/4
Suma	17.05	17.07	6/17

Źródło: SIGMA Monitoring Reports. *Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration*. December 2023, OECD 2024, s. 62.

Wskaźnik mierzy adekwatność ram prawnych dla procesu dostosowywania *aquis* oraz zgodności w procesie dostosowywania *acquis* i dostępność *acquis* w języku narodowym, a także służy ocenie wyników tego procesu. Wartość tego wskaźnika jest niska i wynosi 2 punkty, co oznacza poprawę o zaledwie 1 punkt w stosunku do pomiarów z 2018 r. Na poprawę wyniku wpłynęła przede wszystkim pozytywna tendencja w zakresie wykorzystania tabel zgodności oraz tłumaczenia dorobku prawnego UE na j. ukraiński. Organem odpowiedzialnym za planowanie, koordynację i monitorowanie procesu dostosowywania dorobku prawnego jest Rządowe Biuro Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej. Negatywne zmiany odnotowane w zakresie tego kryterium dotyczą oceny skutków regulacji. Od 2022 r. zniesiono obowiązek opracowywania analiz OSR dla inicjatyw ustawodawczych i konsultacji

⁴³ Ibidem, s. 60, 62.

społecznych, związanych z procesem integracji europejskiej głównie z powodu stanu wojny. Jak zaznaczono w Raporcie: „Nowelizacja usunęła zatem narzędzie, które w kontekście transpozycji miało pomóc w znalezieniu rozwiązań najbardziej odpowiadających Ukrainie”⁴⁴.

Tab. 10.

Zasada 10 – Proces kształtowania polityki i opracowywania projektów prawnych opiera się na dowodach, a oceny skutków są konsekwentnie stosowane we wszystkich ministerstwach			
Wskaźnik – Kształtowanie polityki opartej na dowodach			
Wartość wskaźnika na 2023 r. – 2/5	2018	2021	2023
1. Regulacja i wykorzystanie podstawowych narzędzi i technik analitycznych do oceny potencjalnego wpływu nowych projektów ustaw	2/2	2/2	2/2
2. Regulacja i wykorzystanie oceny wpływu na budżet przed zatwierdzeniem polityk	1/3	1/3	1/3
3. Regulacje i stosowanie szerokich ocen skutków regulacji	1/3	2/3	1/3
4. Dostępność dokumentów zawierających wytyczne dotyczące ocen skutków regulacji	1/2	1/2	1/2
5. Kontrola jakości OSR	2/3	2/3	2/3
6. Jakość analiz w ocenach skutków	0/15	2/15	2/15
Suma	7/28	28.10	-

Źródło: SIGMA Monitoring Reports. *Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration*. December 2023, OECD 2024, s. 65.

Wskaźnik służy ocenie polityki opartej na dowodach, procesów konsultacyjnych, wpływu na budżet państwa i skutków regulacji. Wartość wskaźnika została określona na 2 punkty, co oznacza, iż proces kształtowania polityki opartej na dowodach realizowany jest w stopniu miernym, ale i tak w porównaniu z okresem od 2018 r. i w sytuacji wojny odnotowano poprawę. Rezygnacja z OSR spowodowała spadek w zakresie kształtowania podstaw, analizy skutków polityk, jakości tej analizy i jej kontroli. Fakt ten niekorzystnie wpływa na proces podejmowania decyzji w oparciu o dowody. Ukraina nie spełnia w stopniu wystarczającym wymogu analizy skutków prowadzonych polityk dla budżetu państwa. Ponadto, proces dbałości o jakość polityk nie uwzględnia braków merytorycznych, będących wynikiem znikomego uwzględniania zasady polityki opartej na dowodach⁴⁵.

⁴⁴ Ibidem, s. 62-64, cyt. s. 63.

⁴⁵ Ibidem, s. 65-67.

Tab. 11.

Zasada 11 – Polityki i ustawodawstwo są projektowane w sposób włączający, który umożliwia aktywne uczestnictwo społeczeństwa i pozwala na koordynację różnych perspektyw w rządzie			
Wskaźnik – Konsultacje społeczne dotyczące polityki publicznej	2018	2021	2023
Wartość wskaźnika na 2023 r. – 1/5			
1. Adekwatność ram regulacyjnych dla skutecznego procesu konsultacji społecznych	9/10	9/10	9/10
2. Zapewnienie jakości procesu konsultacji społecznych	1/3	1/3	3/3
3. Spójność w publikowaniu projektów ustaw i pisemnych konsultacji społecznych	1/4	1/4	0/4*
4. Testowanie praktyk konsultacji społecznych	3/24	0/24	0/24
Suma	14/41	11/41	12/41

Źródło: SIGMA Monitoring Reports. Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration. December 2023, OECD 2024, s. 68.

Wskaźnik służy pomiarowi realizacji procesów konsultacji społecznych przy opracowywaniu polityk i prawodawstwa, a także ocenia ramy regulacyjne, ustanowienie funkcji kontroli jakości i spójności konsultacji społecznych. Wartość tego wskaźnika od 2018 r. utrzymuje się na poziomie bardzo niskim i wynosi 1 punkt, co bez wątpienia umacnia tendencję negatywną. Nie zostały uwzględnione narzędzia do włączania interesariuszy w proces kształtowania polityk, dodatkowo spadła ilość przeprowadzonych konsultacji społecznych, jak i regularność publikowania sprawozdań z przeprowadzonych konsultacji⁴⁶. Odmienne przedstawia się problem konsultacji międzyresortowych, zadowalająco uregulowanych prawnie i praktykowanych. W 2020 r. ustanowiono minimum 10-dniowy czas trwania konsultacji, który, w sytuacji nadzwyczajnej, może ulec skróceniu nawet do 6 godzin. Ustanowiono także, iż opinia Ministerstwa Sprawiedliwości jest obowiązkowa, a w proces konsultacji powinny być zaangażowane także Ministerstwo Finansów, Środowiska i Transformacji Cyfrowej. Wprowadzono obowiązek informacyjny dla podmiotu inicjującego konsultacje o przedłożeniu rządowi wyników konsultacji międzyresortowych. Efektem tego jest podniesienie poziomu kontroli jakości konsultacji międzyresortowych oraz ich skuteczności, także w czasie wojny⁴⁷.

⁴⁶ Ibidem, s. 68.

⁴⁷ Regulamin CMU, pkt. 34, 38, 44, 50; SIGMA Monitoring Reports, op. cit., s. 70-71.

Tab. 12.

Zasada 12 - Prawodawstwo jest spójne pod względem struktury, stylu i języka; wymogi dotyczące projektów prawnych są stosowane konsekwentnie we wszystkich ministerstwach; ustawodawstwo jest udostępniane publicznie			
Wskaźnik - Przewidywalność i spójność prawodawstwa	2018	2021	2023
Wartość wskaźnika na 2023r. - 3/5			
1. Dostępność dokumentów zawierających wytyczne dotyczące opracowywania projektów aktów prawnych	2/2	2/2	2/2
2. Zapewnienie jakości opracowywania projektów aktów prawnych	3/3	3/3	3/3
3. Przepisy zmieniane rok po ich przyjęciu %	0/3	1/3	3/3
4. Postrzegana przez przedsiębiorców przejrzystość i stabilność polityki rządu %	0/2	*	0/2
5. Terminowość uchwalenia regulaminów obowiązkowych %	*	0/3	0/3
Suma	5/10	6/11	8/13

Źródło: SIGMA Monitoring Reports. Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration. December 2023, OECD 2024, s. 72.

Ostatni ze wskaźników pozwala na ocenę przewidywalności i spójności prawodawstwa, przy czym spójność ocenia się na podstawie odsetka przepisów zmienionych w okresie jednego roku od wprowadzenia, a przewidywalność na podstawie postrzeganej spójności interpretacji przepisów dot. spraw gospodarczych. Wskaźnik ten został określony na poziomie 3 punktów, a tendencja w zakresie mierzonej zasady opisana jako stabilna, głównie z powodu pewności prawa. W 2022 r. nie zmieniono żadnej z uchwalonych ustaw w poprzednim roku. Negatywnie oceniono natomiast zachowanie terminów ustawowych. Nad procesem jakości sporządzania aktów prawnych, ich kontrolą prawną i zgodnością z konstytucją czuwa Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z podległym mu Departamentem Prawnym oraz Sekretariat Gabinetu Ministrów Ukrainy. O ile zmiany ustawodawstwa utrzymują się na mniej więcej stałym poziomie, o tyle mankamentem pozostaje dochowanie terminowości aktów wykonawczych, wspierających wdrażanie ustaw⁴⁸.

⁴⁸ SIGMA Monitoring Reports, op. cit., s. 72-73, 76. Zob.: Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy, Commission Staff Working Document, SWD/2023/699 final; EU Law and

Wnioski

Reasumując, na wstępie należy stwierdzić, iż wojna zmieniła priorytety polityczne Ukrainy, a zarządzanie publiczne dostosowano do wymogów teraźniejszości. Mechanizmy decyzyjne wykazują dużą elastyczność i odporność, zapewniając ciągłość funkcjonowania państwa, ale także kontynuowanie procesu integracji. Strategia PAR także jest kontynuowana, a ukraińska administracja publiczna udowodniła swoją odporność podczas wojny, jednak tempo reform uległo spowolnieniu lub całkowitemu zatrzymaniu. Mimo dramatycznej sytuacji, Ukraina osiągnęła zadowalający poziom przygotowania w obszarze reformy administracji publicznej.

Sukcesem świadczącym o ekspansywności i mobilności centralnych organów administracji Ukrainy jest to, iż system kształtowania polityki jest wydolny w zakresie funkcji krytycznych, gwarantujących spójne, kompetentne i sprawnie zorganizowane prowadzenie polityki, także w sytuacji pełnoskalowej wojny. Ponadto, planowanie polityki jest zharmonizowane, uwzględniające sytuację finansową państwa, a tym samym zapewniające wykonalność realizacji celów politycznych przez rząd. Rząd dąży do zapewnienia jakości i koordynuje projekty regulacji na etapie finalnym procesu decyzyjnego. Zapewnia też mechanizmy planowania i koordynacji procesu integracji Ukrainy z UE. Rządowy proces decyzyjny opiera się na dowodach i jest przejrzysty mimo ograniczeń wynikających z sytuacji wojny. Rząd wraz z parlamentem realizuje skutecznie prawo inicjatywy ustawodawczej. Oznacza to, że Ukraina dysponuje znacznym potencjałem w zakresie reformy PAR w obszarze koordynowania polityki, niemniej koordynacja taka wymaga dalszego doskonalenia.

Można sformułować także wnioski służące określeniu luk w zakresie polityki i jej koordynacji:

koordynacja integracji z UE na szczeblu politycznym wymaga doskonalenia procesów decyzyjnych,

koordynacja na szczeblu administracyjnym w ogóle nie istnieje z powodu braku takiego mechanizmu, wymaga więc ustanowienia go,

mimo istniejących regulacji w zakresie integracji europejskiej, Ukraina nie dysponuje funkcjonalnym, kompleksowym i przede wszystkim aktualnym planem na rzecz wdrożenia Układu Stowarzyszeniowego, co skutkuje niskim stopniem wdrożenia zobowiązań legislacyjnych,

występuje niezadowalająca ilość kluczowych dokumentów planistycznych, w tym także dla strategii sektorowych, bez wątpienia wojna w zasadniczy sposób wpłynęła na praktykę sporządzania i publikowania raportów,

mimo wojny funkcjonują centralne organy władzy, które realizują politykę w zakresie integracji z UE, mankamenty występują w zakresie skuteczności i jakości kontroli polityk publicznych,

ramy instytucjonalne i proceduralne zapewniające dostosowanie dorobku prawnego krajowego do *aquis* UE uległy osłabieniu m.in. z powodu rezygnacji z przeprowadzania oceny skutków regulacji prawodawstwa umożliwiającego transpozycję rozporządzeń unijnych i przeprowadzanie konsultacji społecznych, nastąpił też spadek w zakresie terminowości transpozycji prawa, jak i tłumaczeń na język narodowy i ich upowszechniania,

znaczne ograniczenie konsultacji społecznych, co także jest wynikiem wojny, wpłynęło niekorzystnie na zaangażowanie społeczeństwa i interesariuszy w proces kształtowania polityki, za to konsultacje międzyresortowe prowadzone są zgodnie z zasadami i efektywnie wpływają na proces decyzyjny,

procedury i zasady tworzenia aktów prawnych są przestrzegane, realizowana jest także funkcja kontrola organów, niemniej kompetencje organów w zakresie kontroli jakości prawa pokrywają się, a problem ten powinien zostać uregulowany.

Bibliografia

1. Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego*, [w:] *Studia Prawno-Europejskie (Studies on European Law)*, red. M. Seweryński, Z. Hajna, t. 6, Łódź 2002.
2. *Decyzja Rady z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, oraz tymczasowego stosowania Układu o stowarzyszeniu między Unią*

- Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony*, <http://data.europa.eu/eli/dec/2014/668/2014-09-29/> [25.03.2024].
3. *Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej*, Dz. Urz. UE 2011.C.285.3 z 29.09.2011.
 4. *Dekret z dnia 26 kwietnia 2017 r. nr 306 w sprawie zmian w niektórych aktach Gabinetu Ministrów Ukrainy*, Gabinet Ministrów Ukrainy, Kijów, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2017-%Do%BF#Text/> [20.03.2024].
 5. *Europejskie zasady administracji publicznej*, OECD: Wsparcie na rzecz doskonalenia rządzenia i zarządzania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej SIGMA Papers, no. 27, 1999, s. 5, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6ozwd7h-en/> [23.03.2024].
 6. Gac M., *Europejska przestrzeń administracyjna jako mechanizm zwiększający efektywność stosowania prawa europejskiego – analiza na przykładzie Europejskiej Sieci Konkurencji*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, nr 1.
 7. Junko J., *Ukraiński parlament wniósł do konstytucji zapis o dążeniu do UE i NATO*, <https://europapnews.pap.pl/ukrainski-parlament-wniosl-do-konstytucji-zapis-o-dazeniu-do-ue-i-nato/> [02.04.2024].
 9. Konovalenko T., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym Ukrainy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3 (67).
 10. *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2016.C.202 z 7.06.2012.
 11. Korniienko O., *Public Administration Reform is an Important Component of the Ukraine Plan, Necessary for the Launch of the Ukraine Facility Programme*, Press Service of the Verkhovna Rada of Ukraine, Published on 07 February 2024, https://www.rada.gov.ua/en/news/News/top_news/246415/ [10.03.2024].
 12. Kościński P., *Umowa stowarzyszeniowa UE–Ukraina: stanowisko Komisji Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 51 (1027).
 13. Kovač P., *Introduction to European Administrative Space as a Base for Spreading Standards and Building Capacities*, [w:] *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, red. I. Koprić, P. Kovač, Bratysława 2017.
 14. Lipowicz I., *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, R. LXX, z. 1.
 15. *Prawo obywatela do dobrej administracji*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1 (specjalny).
 16. OECD SIGMA, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Paper 1998, no. 23.
 17. Osadczy W., Stępniewski T., *Integracja europejska Ukrainy a problem „europejskości” w życiu politycznym państwa*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2014, R. 12, z. 2.
 18. *Procesy europeizacji Ukrainy w wybranych obszarach*, red. J. Tymanowski, J. Karwatska, J. Brill, Kijów–Warszawa 2016.
 19. *Public Administration Reform Strategy of Ukraine through 2021* by Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 24 June 2016, № 474-P (As Amended by Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 18 December 2018, № 1102-P), https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/o1_strategy_eng.pdf/ [07.04.2024].
 20. Radyszewska O., *The Process of European Integration in Ukraine: Perspectives and Challenges for Public Administration*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2018, nr 4.

21. *Regulamin Rady Koordynacyjnej ds. Reformy Administracji Publicznej*, zatwierdzony uchwałą nr 335 Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 18 maja 2016 r., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF#n33/> [20.03.2024].
22. Riedel R., *Europeizacja jako nurt badawczy studiów europejskich*, „Studia Europejskie” 2008, nr 2 (46).
23. Rollis I., Ozolina Z., *Europeanization of Ukraine's Executive Power* (Lessons of the Central and Eastern Europe's EU Member States), „Actual Problems of International Relations” 2019, vol. 1, no. 140.
24. *Rozporządzenie z dnia 11 października 2017 r. nr 726 w sprawie wprowadzenia zmian w planie działań na rzecz realizacji Strategii Reformy Administracji Państwowej Ukrainy na lata 2016-2020*, Gabinet Ministrów Ukrainy, Kijów, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726-2017-%D1%80#Text/> [20.03.2024].
25. *SIGMA Monitoring Reports. Public administration in Ukraine. Assessment against the Principles of Public Administration. December 2023*, OECD 2024, <https://www.sigmapweb.org/publications/monitoring-reports/>.
26. Smyrnova K., *Towards an effective implementation of the EU-Ukraine Association Agreement: Long Way of Collaboration, Challenges*, Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Wymiary etyczne i społeczne w administracji publicznej i prawie” (maj 2019, Suczawa, Rumunia), https://e-learning.iir.edu.ua/pluginfile.php/5231/mod_book/chapter/757/Kseniia%20Smyrnova_article2019.pdf/ [10.04.2024].
27. *Sprawozdanie ze stanu realizacji Planu działań na rzecz realizacji Strategii Reformy Systemu Zarządzania finansów państwa na lata 2022-2025 na 9 miesięcy 2023 roku*, Ministerstwo Finansów Ukrainy, <https://mof.gov.ua/storage/files/> [23.03.2024].
28. Stępniewski T., *Ukraina w polityce sąsiedztwa Unii Europejskiej: europeizacja czy peryferyzacja?*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2012, R. 1, z. 1.
29. *Strategia reformy administracji publicznej Ukrainy na lata 2022-2025*, Gabinet Ministrów Ukrainy, Zarządzenie z dn. 21 lipca 2021 r., nr 831-r, Kijów, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text/> [20.03.2024].
30. *Strategia reformy administracji państwowej Ukrainy na okres do 2021 roku*, zatwierdzona dekretem Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 24 czerwca 2016 roku, nr 474 (ze zmianami wprowadzonymi dekretem Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 18 grudnia 2018 r., nr 1102-r, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text/> [20.03.2024].
31. *Strategia rozszerzenia i główne wyzwania na lata 2014-2015*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM/2014/0700 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52014DC0700/> [20.03.2024].
32. *Strategy for Public Administration Reform in Ukraine for 2022-2025*,
33. https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_en/35/PARS_2022-2025_eng.pdf/ [30.03.2024].
34. Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku i in., Wrocław 2005.
35. *The Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, OECD, Paryż 2019.
36. *The Principles of Public Administration*, OECD, Paryż 2014.
37. *The Principles of Public Administration*, OECD, Paryż 2021.
38. *The Principles of Public Administration*, OECD, Paryż 2023.

39. Tomaszewski K., *Europeizacja administracji publicznej*, Encyklopedia Administracji Publicznej,
40. http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Europeizacja_administracji_publicznej/ [23.03.2024].
41. *Ukraine 2023*. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023, Communication on EU Enlargement policy, SWD/2023/699 final.
42. *W kwestiach planowania, monitorowania i oceny skuteczności wykonania Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony*, decyzja 447 z 31 maja 2017 r., Ministerstwo Finansów Ukrainy, <https://www.mof.gov.ua/en/vikonannja-ugodi-pro-asociaciju/> [22.03.2024].
43. Wróbel A., *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego* red. I. Rzucidło, Studenckie Koło Naukowe Prawników, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011.
44. Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
45. Zacharko L., Janik J., *Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCCXXVII” 2019, no. 3888.