

JOURNAL OF MODERN SCIENCE

TOM 4/58/2024

[www.jomswsge.com](http://www.jomswsge.com)



DOI: [doi.org/10.13166/jms/192287](https://doi.org/10.13166/jms/192287)

**DOROTA LITWIN-LEWANDOWSKA**

Maria Curie-Skłodowska University  
in Lublin, Poland

ORCID iD: [orcid.org/0000-0002-6354-8570](https://orcid.org/0000-0002-6354-8570)

## **EUROPEIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ REPUBLIKI ALBANII**

## **EUROPEANIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF ALBANIA**

## ABSTRACT

**Objective:** The course and status of the process of Europeanization of public administration in Albania

**Methods:** Analysis of existing data in the form of available research results, legal and strategic documents, scientific and expert studies

**Results:** Thanks to the mechanisms of unification and standardization, changes implemented at the EU level become part of the national order, leading to uniform solutions operating in all EU Member States. Albania is moderately prepared in the area of public administration and is progressing towards the standardization of public administration.

**Discussion:** EU countries operate in a common administrative space, which forces, on the one hand, formal and legal standardization, and on the other hand, the creation of specific administrative cultures, taking into account the local specificity of each member country. Therefore, two processes can be distinguished, running in parallel and interdependently. One of them is a systemic, institutionalized process of modernizing public administration, referring to the implemented EU and national policies. The second, normatively and culturally conditioned social awareness, determined by the social variability of the surrounding world. The processes of EU enlargement, Europeanization of national administrations and administrative convergence are dynamic, and their systemic results concern the quality of administrative institutions, national or regional traditions, organizational culture and geopolitical aspects.

## STRESZCZENIE

**Cel:** Przebieg i stan procesu europeizacji administracji publicznej w Albanii

**Metody:** Analiza danych zastanych w postaci dostępnych wyników badań, dokumentów o charakterze prawnym i strategicznym, opracowania naukowe i eksperckie

**Wyniki:** Dzięki mechanizmom unifikacji i standaryzacji, zmiany wdrażane na poziomie unijnym stają się częścią porządku krajowego, prowadząc do jednolitych rozwiązań funkcjonujących we wszystkich państwach członkowskich UE. Albania jest przygotowana w stopniu umiarkowanym w obszarze administracji publicznej, pozostając w trakcie progresu standaryzacji administracji publicznej.

**Omówienie:** Państwa UE funkcjonują we wspólnej przestrzeni administracyjnej, która wymusza, z jednej strony, formalno-prawną standaryzację, a z drugiej zaś, tworzenie specyficznych kultur administracyjnych, uwzględniających lokalną specyfikę każdego z krajów członkowskich. W związku z tym można wyodrębnić dwa procesy przebiegające równolegle i współzależnie. Jeden z nich to systemowy, zinstytucjonalizowany proces unowocześniania administracji publicznej,

odwołujący się do realizowanych polityk unijnej i krajowej. Drugi odwołuje się do normatywnie i kulturowo uwarunkowanej świadomości społecznej, determinowanej zmiennością społeczną otaczającego świata. Procesy rozszerzenia UE, europeizacja administracji krajowych oraz konwergencja administracyjna mają charakter dynamiczny, a ich systemowe rezultaty dotyczą jakości instytucji administracyjnych, tradycji krajowych lub regionalnych, kultury organizacyjnej czy aspektów geopolitycznych.

**KEYWORDS:** *Albania, Europeanization, administrative convergence, public administration, European integration*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *Albania, europeizacja, konwergencja administracyjna, administracja publiczna, integracja europejska*

## WPROWADZENIE

Albania to jedyny kraj bloku wschodniego, w którym panował najbardziej brutalny reżim komunistyczny, uosabiany przez dyktatora Envera Hoxhę (Fevziu, 2022, *passim*). Po jego śmierci w 1985 r., a następnie pod wpływem wydarzeń o charakterze rewolucyjnym w Europie Środkowej i Wschodniej z 1989 r. (Tilly, 1997, s. 299–303), Albania rozpoczęła proces demokratyzacji systemu, przyspieszony protestami studenckimi i robotniczymi w 1990 r. W roku 1991 odbyły się pierwsze wolne wybory do parlamentu, nazwa kraju została przemianowana na Republikę Albańską, zmieniono konstytucję w kierunku wprowadzenia zasady podziału władz i zwiększenia swobód obywatelskich (Czekalski, 2009, *passim*). Zmiany te zapoczątkowały jeden z najtrudniejszych w Europie procesów demokratyzacji ustrojowej i liberalizacji gospodarki w zestawieniu z pozostałymi państwami byłego bloku sowieckiego. W następstwie dyktatu władzy komunistycznej i polityki izolacjonizmu Albania borykała się z wieloma problemami wewnętrznymi o charakterze politycznym i społecznym, tj. polaryzacją sceny politycznej, autorytaryzmem klasy politycznej, dysfunkcjonalnością instytucji państwowych i wymiaru sprawiedliwości, korupcją, zorganizowaną przestępczością, a także ubóstwem (Balcer, 2008, s. 71–73).

Cechą specyficzną burzliwego okresu demokratyzacji Albanii jest towarzyszące przez ten cały okres wysokie poparcie społeczne dla członkostwa w UE,

nieporównywalne z innymi krajami EŚW. Pierwszy pomiar opinii Albańczyków na temat UE został przeprowadzony w 2003 r. Najniższym wynikiem było poparcie na poziomie 80,7% z 2011 r., najwyższym – 95% odnotowane w roku 2008 (*European Perspective*, 2012, s. 10). Dane Balkan Barometer z 2020 r. potwierdzają te wyniki. Albania i Kosowo są najbardziej zdecydowanymi zwolennikami UE w regionie, odpowiednio 87% i 75% (Balkan Barometr, s. 40).

Spektakularne poparcie dla UE wynika z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, spektrum albańskiej polityki nie może być identyfikowane z żadną partią, organizacją czy osobą o zdecydowanie negatywnym nastawieniu do członkostwa, po drugie, Albańczycy postrzegają Unię przez pryzmat zakończenia transformacji postkomunistycznej, także korzyści, niestety wygórowanych i tym samym nierealistycznych, niemniej stanowiących silną zachętę do wspierania członkostwa w Unii (*European Perspective*, 2012, s. 11–12). Zdecydowane preferencje pronijne społeczeństwa albańskiego można interpretować w kategoriach braku zaufania i akceptacji dla własnych elit politycznych i gospodarczych, a tym samym postrzegania Unii jako gwaranta stabilizacji sytuacji wewnętrznej w państwie. Ponadto zantagonizowaną klasę polityczną Albanii charakteryzuje jednomyślność w kwestii członkostwa w UE, traktowanego jako jeden z priorytetowych i strategicznych celów polityki zagranicznej państwa (Balcer, 2008, s. 75).

Atut Albanii to także brak istotnych problemów w środowisku międzynarodowym, co wyróżnia ją wśród grupy państw bałkańskich. Procesowi integracji europejskiej sprzyjają dobre relacje z NATO i jednoznacznie pozytywne poparcie Sojuszu dla integracji euroatlantyckiej Albanii (Czekalski, Hauziński, Leśny, 2009, s. 284–285; Biernat, 2014, s. 113–127), dobre relacje z państwami sąsiadującymi i członkowskimi UE oraz progres w eliminowaniu negatywnych zjawisk politycznych i gospodarczych w kraju, przy znacznym wsparciu UE i NATO.

Artykuł ukazuje oparty na podejściu neoinstytucjonalnym proces modernizacji administracji publicznej Albanii w zakresie dostosowywania jej struktur do modelu unijnego. Celem badawczym jest zatem analiza specyfiki zmian administracji krajowej Albanii w procesie jej europeizacji.

## EUROPEJSKA PRZESTRZEŃ ADMINISTRACYJNA

Wspólna przestrzeń administracyjna państw europejskich została określona w 1999 r. mianem Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej (*European Administrative Space*, EAS) i 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 administracyjnych (Supernat, 2005, s. 78–80). EPA oznacza, iż administracja publiczna funkcjonuje i jest zarządzana na podstawie wspólnych europejskich zasad, reguł i regulacji jednolicie stosowanych na relewantnym terytorium. Głównym celem funkcjonowania EPA jest zapewnienie konwergencji administracyjnej, czyli zbliżania, przenikania krajowych systemów administracyjnych celem stworzenia jednolitych rozwiązań (Supernat, 2005, s. 78). Definicja KE i OECD mówi, iż EPA to: *proces postępującej konwergencji pomiędzy krajowymi systemami prawa administracyjnego oraz zasadami stosowania prawa* (OECD SIGMA, 1998, s. 6). Warto w tym miejscu zauważyć, iż w literaturze przedmiotu występuje niedostatek rezultatów kompleksowych badań w zakresie konwergencji realnej, strukturalnej i instytucjonalnej (Dragoshi, 2023, s. 119–120). Natomiast krytyczny punkt widzenia stawia konwergencję w szeregu pojęć pozbawionych jasnego i uzgodnionego znaczenia, ale model konwergencji niweluje różnice semantyczne, prowadząc do większej jednorodności i spójności znaczeniowej (Matei, 2004, s. 9–12).

Albania, wchodząc na ścieżkę integracji ze strukturami europejskimi, została zobligowana do dostosowania administracji krajowej do specyfiki administracji unijnej. W związku z tym rozpoczęła się długotrwała i niepozbawiona przeszkód modernizacja administracji publicznej Albanii, tak aby w rezultacie osiągnąć pożądany model zarządzania publicznego, będący jednym z warunków *sine qua non* powodzenia integracji europejskiej. W tym miejscu należy nadmienić, iż pierwsze działania zostały podjęte w okresie przedakcesyjnym. Priorytetowe znaczenia miał Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (USS) między UE i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Albanii z drugiej, podpisany w Luksemburgu w 2006 r. Wynikała z niego konieczność harmonizacji prawodawstwa Albanii z prawodawstwem UE, a jednocześnie

zasadniczy warunek uzyskania członkostwa w UE oraz przyjęcie całości ram prawnych tzw. *acquis communautaire* (*Układ o stabilizacji*, 2006). Kolejne to złożenie wniosku o członkostwo w 2009 r. W konsekwencji w kolejnym roku KE wydała opinię w tej sprawie, uzależniając rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych od spełnienia w stopniu niezbędnym kryteriów członkostwa, zwłaszcza realizacji 12 kluczowych priorytetów wskazanych w opinii, m.in. zakończenia fazy wstępnej reformy administracji publicznej, realizacji strategii reformy sądownictwa, walki z korupcją, ochrony praw człowieka (*Communication From The Commission*, 2010). W roku 2012 KE zaleciła przyznanie Albanii statusu kraju kandydującego, pod warunkiem finalizacji zasadniczych działań w obszarach reformy sądownictwa i administracji publicznej. Po uzyskaniu opinii pozytywnej KE, w czerwcu 2014 r. Albania uzyskała status kraju kandydującego do UE. W konsekwencji Komisja w 2018 r. bezwarunkowo zaleciła rozpoczęcie procesu negocjacji akcesyjnych, wyznaczając jego etapy, w zależności od rezultatów w kluczowych obszarach integracji (Podgórzńska, 2018, s. 215–221). Głównym krajowym instrumentem umożliwiającym wprowadzanie i monitorowanie reform politycznych, ekonomicznych, prawnych i instytucjonalnych jest Narodowa Strategia Rozwoju i Integracji (NSRiI) oraz Narodowy Plan Integracji Europejskiej (NPIE), stanowiący integralną część NSRiI (Dragoshi, 2023, s. 125).

Proces integracji europejskiej dobitnie udowadnia standaryzację prawa europejskiego w krajach członkowskich i kandydujących, a europeizacja administracji publicznej dokonuje się na poziomie prawotwórstwa w drodze stanowienia aktów prawa, np. rozporządzeń czy dyrektyw. Celem tego procesu jest osiągnięcie spójności pomiędzy unijnym a krajowymi rozwiązaniami prawnymi. Procesowi temu poddawane były i są, ponieważ jest to proces permanentny, wszystkie państwa członkowskie i kandydujące. W związku z powyższym nasuwa się pytanie o uwarunkowania i charakter procesu europeizacji administracji publicznej w Albanii w związku z uwagami zawartymi we wprowadzeniu do artykułu, szczegółowo opisane w podrozdziale pt. *Reforma administracji publicznej w Albanii*.

Pojęcie europeizacji jest wieloznaczne i może być różnie definiowane, zarówno na gruncie nauk prawnych, jak i nauki o polityce (Wróbel, 2014, s. 21–26.) Wiele publikacji naukowych rozpatruje europeizację przede wszystkim z punktu

widzenia nauki prawa administracyjnego, co wydaje się zbyt jednostronnym i wąskim podejściem do tego zagadnienia, charakterystycznego 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 instytucji publicznych czy unijnego charakteru europeizacji (Fliegstein, 2000, s. 25–26; Worschech, 2018, s. 56–76). Jak zauważa 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* (Lipowicz, 2008, s. 5). Europeizację należy traktować jako wielowektorowy proces adaptacyjny państwa narodowego w kontekście zmian instytucjonalnych, gospodarczych i społecznych (Riedel, 2008, s. 209). Słuszne jest też spostrzeżenie, iż europeizacja jest *typowym homonimem analizowanym na płaszczyznach politologicznej, socjologicznej, historycznej czy wreszcie prawnej* (Zacharko, Janik, 2019, s. 203).

Abstrahując jednak od rozważań definicyjnych, europeizację można rozpatrywać na trzech płaszczyznach, tj. europeizacji standardów, europeizacji zadań oraz europeizacji rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych i kadrowych. Europeizacja standardów jest charakterystyczna dla europejskiego modelu administracji, ukonstytuowanego na fundamencie wartości i zasad o charakterze wtórnym, mających swoją genezę w kanonie wartości i zasad demokracji, np. *Karcie Praw Podstawowych (Karta Praw Podstawowych, 2012)* czy *Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, 2001)*. Europeizacja zadań administracji publicznej jest kwestią o priorytetowym znaczeniu, ponieważ standaryzacja w tym zakresie umożliwia zachowanie spójności i porównywalności pomiędzy organami administracji unijnej i krajowymi. 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 UE (Biernat, 2002, s. 93).

Proces prowadzący do zharmonizowania i zestandaryzowania przepisów prawa materialnego nie wydaje się jednak wystarczający, stąd w państwach członkowskich stosowano rozwiązania, mające na celu eliminację partykularyzmów.

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 na zbliżaniu rozwiązań krajowych i ich nieustannej konwergencji w kierunku modelu europejskiego (Gac, 2015, s. 98). Ponadto ustawodawstwo europejskie nie przewiduje regulacji, których przedmiotem byłoby określenie zasad funkcjonowania administracji krajowej, a to oznacza, iż państwa członkowskie są niezależne w zakresie określania mechanizmów i zasad stosowania prawa europejskiego, a fakt ten może wpływać na osłabienie skuteczności stosowania prawa i jego niejednorodność (Wróbel, 2011, s. 28–29).

EPA tworzą następujące elementy: zaufanie do służby publicznej, przewidywalność i pewność stosowania prawa, odpowiedzialność administracji publicznej wobec prawa, otwartość i przejrzystość jej działań oraz kompetencje merytoryczne i menedżerskie, zdolność organizacyjna, stabilność finansowa oraz współuczestnictwo społeczeństwa. 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 administracyjnych (Kovač, 2017, s. 9).

Rozszerzenie UE na wschód zwiększyło zdolność państw bałkańskich do dostosowania swoich struktur administracyjnych do standardów i wzorców promowanych przez Unię. Podstawą ich są tradycje, wartości ekonomiczne, społeczne, kulturalne, administracyjne państw Bałkanów w stosunku do tych promowanych w krajach zachodnich i UE (Matei, Grigoriju, 2011, s. 13). Istnieją trzy możliwe scenariusze, przewidujące, jak europeizacja może wpłynąć na różnice pomiędzy krajowymi systemami administracyjnymi, tj. pierwszy – możliwość konwergencji administracyjnej, która jest definiowana przez stopień, w jakim krajowe style i struktury wykazują podobne cechy pod wpływem polityki europejskiej, drugi – sytuacja rozbieżności administracyjnych, która oznacza, że różnice administracyjne pomiędzy państwami członkowskimi rosną, trzeci – możliwość utrzymywania się różnic administracyjnych pomiędzy państwami członkowskimi (Matei, 2007, s. 4).



## REFORMA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ALBANI

Komisja Europejska wraz z OECD w ramach projektu SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) dokonała konceptualizacji i transformacji EPA w instrument służący monitoringowi i ocenie reformy administracji publicznej w państwach EŚW. Działanie to wynikało z inicjatyw Rady Europejskiej, wyartykułowanych w Kopenhadze, Madrycie i Luksemburgu, akcentujących kluczowe czynniki demokratycznego zarządzania i rozwoju oraz elementy *nieformalnego acquis communautaire* (OECD, 1999, s. 5), mających inspirować administrację publiczną do reform w zakresie spełnienia kryteriów rozszerzenia.

Inicjatywy podejmowane przez instytucje europejskie i międzynarodowe dotyczą m.in. modernizacji administracji publicznej, w ówczesnych realiach przeznaczanej głównie dla państw aspirujących do członkostwa w UE. Na szczególną uwagę zasługuje wspólne przedsięwzięcie OECD i UE pod nazwą SIGMA. Zasadniczym celem tej inicjatywy jest wzmocnienie zarządzania publicznego, a tym samym wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez budowanie zdolności sektora publicznego, poprawę zarządzania horyzontalnego oraz poprawę projektowania i wdrażania reform administracji publicznej, w tym odpowiednie ustalanie priorytetów. SIGMA współpracuje z państwami europejskimi na rzecz doskonalenia administracji publicznej od 1992 r. w zakresie wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez budowanie zdolności sektora publicznego, poprawę zarządzania horyzontalnego oraz poprawę projektowania i wdrażania reform administracji publicznej. Wspólne inicjatywy SIGMA i rządów krajowych dotyczą interwencji w dziedzinie: systemów i instytucji zarządzania, ram prawnych, reform strategii i planów działania oraz wdrażania reform. Wsparcie merytoryczne i eksperckie SIGMA sprowadza się do:

1. rekomendacji doskonalenia przepisów i rozwiązań administracyjnych;
2. metodologii i narzędzi wspierających wdrożenia;
3. doradztwa w zakresie projektowania i ustalania priorytetów reform;
4. wymiany dobrych praktyk;
5. dokumentów strategicznych i analiz porównawczych.

W latach 1998–1999 SIGMA opublikowała dwa dokumenty definiujące istotę EPA oraz wskazujące na kierunek jej rozwoju (OECD SIGMA, 1998; idem, 1999). Wynikało z nich, iż:

1. instytucje UE nie mogą być zastąpione przez organy krajowe, ale konieczna jest ich wzajemna współpraca,
2. organy krajowe są zobowiązane do właściwego wdrażania i stosowania prawa europejskiego,
3. organy krajowe muszą być rzetelne, transparentne i funkcjonujące zgodnie z demokratycznymi zasadami.

W 2014 r. SIGMA opracowała *Zasady administracji publicznej (Zasady administracji, 2014)* w celu usprawnienia działań Komisji Europejskiej w zakresie reformy administracji publicznej (PAR) w państwach kandydujących do UE. W 2017 r. zaktualizowano *Zasady (Zasady administracji, 2017)* wraz z ich ramami metodologicznymi (*The Methodological, 2017*). Struktura wydania *Zasad administracji publicznej z 2023 r.* także opiera się na sześciu obszarach tematycznych, opisanych w poprzednich wydaniach, a są to:

1. strategiczne ramy reformy administracji publicznej,
2. rozwój polityki i koordynacja,
3. usługi publiczne i zarządzanie zasobami ludzkimi,
4. odpowiedzialność,
5. świadczenie usług,
6. zarządzanie finansami publicznymi, zamówienia publiczne i audyt zewnętrzny (*Europejskie Zasady Administracji, 2023*).

Publikacje zasad wyjaśniają istotę dobrego zarządzania publicznego, określają wymagania, stojące przed państwami-kandydatami, będącymi w trakcie procesu integracji z Unią oraz zawierają tzw. ramy monitorowania wraz ze wskaźnikami pomiaru, umożliwiające systematyczny i dogłębny monitoring efektów PAR. Uzupełnieniem są tzw. ramy monitorowania, definiujące kryteria i wzorce w celu pomiaru faktycznego wdrażania reform (jak administracja radzi sobie w praktyce?) oraz późniejszych wyników i wpływu (w jaki sposób jego działanie wpływa na społeczeństwo?) (*The Methodological Framework, 2019*).

W efekcie systematycznych pomiarów powstał bardzo obszerny materiał, na przedstawienie którego nie pozwalają ramy artykułu.

Jak wspomniano powyżej, Albania ma status kraju kandydującego do UE od 2014 r., niemniej w latach wcześniejszych rząd kraju rozpoczął proces modernizacji administracji publicznej w obszarach uznanych za priorytetowe dla integracji z UE, nie był on jednak efektywny (Dhembo, 2014, s. 13–15). W 2016 r. zostały przyjęte, ale wdrażane w tempie niezadowolającym, reformy w wymiarze sprawiedliwości, które miały na celu gwarancje niezawisłości sądów i praworządności. Natomiast KE warunkowała wejście Rady UE na ścieżkę negocjacji akcesyjnych z Albanią od uzyskania postępów w realizacji reform sądownictwa. Dopiero ukonstytuowanie się nowego parlamentu i rządu w wyniku wyborów z 2017 r. zdynamizowało reformowanie sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości.

Na podstawie pomiarów bazowych z 2015 r. należy stwierdzić, iż Albania znajdowała się w gronie państw bałkańskich na pozycji wyróżniającej się w wielu obszarach PAR, niemniej w innych modernizacja administracji publicznej przebiegała w niezadowolającym tempie. Obszarami priorytetowymi do zreformowania, w których uwidaczniała się wówczas *luka konwergencyjna* były:

- niski stopień efektywności i brak koordynacji pomiędzy obszarami strategicznymi PAR,
- niska jakość planowania polityki w relacji do jej analiz i ocen skutków regulacji, co skutkuje brakiem spójności między PAR a wdrażanymi ustawami reformującymi administrację,
- mankamenty w systemie finansów publicznych, w sferze budżetowej, zwłaszcza w odniesieniu do instytucji administracji publicznej (*Monitoring Report*, 2017, s. 6).

Kolejny *Raport monitorujący* obejmował okres od lipca 2017 r. do marca 2019 r. Monitoringowi poddano wybrane obszary, w których w okresie poprzedzającym zostały stwierdzone największe mankamenty PAR w Albanii, tj. rozwój polityki i koordynację oraz odpowiedzialność. W *Raporcie* stwierdzono, iż: *Pomimo pewnej poprawy w wybranych obszarach wskaźników cząstkowych, od 2017 r. nie poczyniono ogólnie żadnych znaczących postępów* (*Monitoring Report*, 2019, s. 3). Negatywnie zostały ocenione praktyki wdrażania PAR, a ponadto nie doszło do oczekiwanych zmian w zakresie organizacji i odpowiedzialności

administracji publicznej. Co więcej, tempo procesu reorganizacji instytucji uległo spowolnieniu od roku 2017. W *Raporcie* wyraźnie zasugerowano wzmocnienie władzy centralnej w zakresie planowania, zarządzania i sterowania modernizacją administracji (*Monitoring Report*, 2019, s. 3).

Ponieważ wiele zaleceń z *Raportu monitorującego* z 2017 r. nie zostało przez Albanie wdrożonych w 2019 r., istotne okazały się wyniki monitoringu z 2021 r. Do pomiarów PAR zastosowano nową metodologię, która w większym stopniu akcentowała reformę administracji publicznej, funkcjonowanie demokratycznych instytucji oraz praworządność. Należy stwierdzić, iż po okresie niezbyt efektywnego przeprowadzania PAR, w 2021 r. Albania wysunęła się na pozycję lidera w gronie państw bałkańskich w pięciu na sześć obszarach strategicznych, osiągając wynik lepszy niż średnia regionu. Pozostającym mankamentem reformy administracji jest mechanizm monitorowania i koordynacji, który, choć istnieje formalnie, oceniany jest jako fragmentaryczny i wykazujący zbyt niską skuteczność. Dodatkowo – co wykazywały też poprzednie raporty monitorujące – w Albanii występuje kryzys przywództwa politycznego, konflikty między elitami politycznymi, w rezultacie prowadzące do braku stabilizacji, ciągłości i systematyczności w procesie PAR (*Monitoring Report*, 2021, s. 8).

Najniższe wyniki Albania uzyskała w zakresie wskaźników dotyczących efektywności oraz kompleksowości monitorowania i raportowania, osiągając wynik 0,0 w porównaniu z 2017 r. Głównym powodem tego stanu rzeczy był brak terminowego opracowania i opublikowania oficjalnego raportu przez Albanie. Departament Administracji Publicznej i Ministerstwa Sprawiedliwości jest zobowiązany do przygotowania i upublicznienia raportów z postępów PAR, jednak wymóg systematyczności i terminowości nie jest spełniony. Sytuacja taka jest charakterystyczna także dla pozostałych pięciu obszarów monitorowania. Opieszałość strony albańskiej w tej kwestii prowadzi do sytuacji braku dowodów, a tym samym podstaw do opracowania kompletnych efektów monitoringu PAR, w rezultacie opóźnia też proces konwergencji administracyjnej i integracji z UE (*Monitoring Report*, 2021, s. 21). Raport SIGMA z 2021 r. jest ostatnim opublikowanym raportem monitorującym postępy PAR na tym etapie reformy administracji.

Na podstawie zebranego materiału SIGMA z monitorowania postępów reformy administracji, KE stwierdziła w konkluzji, iż Albania reprezentuje

satysfakcjonujący poziom postępu, który można określić jako *umiarkowany*. Atutem Albanii są postępy w zakresie wdrażania ocen skutków regulacji, przyjęcie wytycznych do konsultacji społecznych, utworzenie systemów informatycznych na potrzeby zintegrowanego planowania, zwiększenie stopnia wdrożenia Krajowego Planu Integracji Europejskiej, zwiększenie liczby e-usług i zakończenie fazy testowej automatyzacji systemu płacowego. Komisja zaleciła natomiast m.in. uruchomienie mechanizmu przewidzianego w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego administracji państwowej poprzez przygotowanie raportu monitorującego stan podległych instytucji oraz wdrażanie prawa o służbie cywilnej (*Albania 2021 Report*, 2021, s. 13). Raporty z 2022 r. i 2023 r. nie przyniosły jakościowej zmiany, a zalecenia KE w zasadzie zostały powtórzone i odnosiły się m.in. do: planowania i monitorowania polityki, struktury organów nadzorczych i podległych administracji centralnej, nowych strategii administracji publicznej, zarządzania finansami publicznymi, skutecznego wdrażania ustawy o służbie cywilnej (*Albania 2022 Report*, 2022, s. 13; *Albania 2023 Report*, 2023, s. 13; Xhaferaj, Skara, 2023, 356–370).

## WNIOSKI

Osiągnięcie niezbędnego standardu administracji publicznej wymaga reform w wielu obszarach polityki i administracji. Planowane i wdrażane fragmentarycznie i *ad hoc* reformy nie mogą przekształcić systemu zarządzania i ogólnego funkcjonowania administracji publicznej zgodnie z oczekiwaniami. Modernizacja administracji publicznej, swoistego *rządu dla rządu* wymaga podejmowania holistycznych działań na różnych poziomach jej funkcjonowania, począwszy od wspólnoty europejskiej, poprzez administrację centralną i terenową, a na pojedynczym urzędzie administracji kończąc.

**Tabela 1.** Wyniki pomiaru w zakresie ram strategicznych reformy administracji publicznej za 2021 r.

Zasada	Wskaźnik	Podwskaźnik	Wynik
			2021
Rząd opracował i wdrożył skuteczny program reform administracji publicznej, który uwzględnia kluczowe wyzwania	Jakość ram strategicznych reformy administracji publicznej Średnia 3/5 Total points 12/23	Zakres dokumentów planistycznych PAR	5/5
		Priorytetyzacja PAR w kluczowych dokumentach planowania horyzontalnego	0/2
		Spójność dokumentów planistycznych PAR	0/4
		Obecność minimalnej zawartości dokumentów planistycznych PAR	5/7
		Orientacja reform dokumentów planistycznych PAR (%)	1/3
		Jakość konsultacji dokumentów planistycznych PAR	1/2
		Reforma administracji publicznej jest wdrażana celowo; cele dotyczące wyników reform są ustalane i regularnie monitorowane	Skuteczność wdrażania PAR oraz kompleksowość monitorowania i raportowania Średnia 0/5 Total points 2/16
	Stopień realizacji działań PAR (%)	1/4	
	Realizacja celów PAR %	0/4	
Zapewniona jest stabilność finansowa reformy administracji publicznej	Trwałość finansowa PAR Średnia 2/5 Total points 4/10	Kosztowane działania PAR (%)	3/3
		Kompletność informacji finansowych w dokumentach planistycznych PAR	0/4
		Rzeczywiste finansowanie porządku obrad PAR	1/3
Reforma administracji publicznej ma solidne i funkcjonujące struktury zarządzania i koordynacji zarówno na poziomie politycznym, jak i administracyjnym, które sterują procesem projektowania i wdrażania reform	Odpowiedzialność i koordynacja w PAR Średnia 1/5 Total points 5/16	Ustanowienie odpowiedzialności organizacyjnej i zarządczej PAR	4/6
		Mechanizmy koordynacji dla PAR	1/10

**Źródło:** OECD (2019). *The Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, OECD, Paryż, s. 9–21.

Przez ostatnie dwa dziesięciolecia państwa członkowskie przeznaczyły znaczący potencjał na ustanowienie standardów administracji publicznej, a doskonalenie administracji nabrało większego znaczenia, co jest widoczne na przykładzie intensywności działań regulacyjnych. Większość struktur instytucjonalnych

jest wciąż słaba, przykładem jest administracja Albanii, a egzekwowanie oraz monitorowanie modernizacji administracji nadal stanowi przeszkodę utrudniającą osiągnięcie poziomu *doskonałych administracji publicznych*. Dużą aktywnością w tym zakresie wykazują się państwa członkowskie UE, ponieważ odpowiednio wysoki poziom profesjonalizacji administracji publicznej jest pozytywnie skorelowany z osiąganiem wysokich wskaźników wzrostu gospodarczego i racjonalnym wykorzystywaniem funduszy europejskich.

Reforma administracji publicznej (PAR) jest uważana za fundamentalną dla tego procesu, a w celu osiągnięcia doskonałości administracyjnej konieczna jest ogólna wizja i priorytetowe cele, które kierują i koordynują wdrażanie reform. Dlatego ważne jest realistyczne, sekwencyjne i spójnie zaplanowane podejście do PAR.

Administrację państwową należy rozwijać zgodnie z jasnymi politykami i przepisami, aby zapewnić racjonalną, skuteczną i wydajną strukturę instytucjonalną. Istnieje potrzeba wprowadzenia przepisów administracyjnych, które chronią interes publiczny i prawa obywateli, wraz z niezależnymi instytucjami nadzoru, aby zapewnić skuteczne przestrzeganie przez organy administracyjne praworządności. Wszystkie te elementy są niezbędne do zwiększenia zaufania obywateli do instytucji publicznych.

W konkluzji należy stwierdzić, iż Albania jest ukierunkowana na osiągnięcie nowoczesnych ram prawnych, zgodnie z dorobkiem prawnym UE, jak też systematycznie przeprowadza reformę administracji. Niemniej jednak istnieją uwarunkowane historycznie, politycznie i świadomościowo bariery, które zarówno hamują tempo reform, jak i uniemożliwiają ich prawidłowe wdrożenie.

## REFERENCES

- Balcer A. (2008). Albania. W: Bałkany zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje (71–79). Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Departament Analiz i Strategii, Ośrodek Studiów Wschodnich Zespół Środkowoeuropejski, UKIE.
- Balkan Barometr. (2023). Pobrane z : <https://www.rcc.int/balkanbarometer/home>
- Biernat A. (2014). Przystąpienie Albanii do NATO i jego wpływ na bezpieczeństwo w regionie. W: M. Babić, I. Jakimowicz-Ostrowska (red.). Bałkany w XXI wieku. Problemy konsolidacji i integracji(113–131). Warszawa.
- Biernat S. (2002). Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego. W: M. Seweryński, Z. Hajna (red.). Studia Prawno-Europejskie (Studies on European Law), t. 6(71–111). Łódź:
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening European Neighbourhood Policy. (2006). COM(2006)726 final, Brussels.
- Communication from The Commission to The European Parliament and The Council. A Strong European Neighbourhood Policy. (2007). COM(2007)774 final, Brussels.
- Communication from the Commission to The European Parliament And The Council Commission, Opinion on Albania's application for membership of the European Union. (2010). COM/2010/0680 final, Brussels.
- Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. (2004). COM(2004)373 final, Brussels.
- Communication on EU Enlargement Policy. Albania 2021 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 2021. (2021). SWD/2021/289 final, Strasbourg.
- Communication on EU Enlargement Policy. Albania 2022 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 2022. (2022). SWD/2022/332 final, Brussels.
- Communication on EU Enlargement Policy. Albania 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. (2023). SWD/2023/690 final, Brussels.
- Czekalski T., Hauziński J., Leśny J. (2009). Historia Albanii (passim). Wrocław: Wydawnictwo Ossolineum.
- Dhembo E. (2014). Albanians and the European Social Model. Public Administration in Albania: Between Politics and Citizens (1–61). Tirana: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dragoshi G. (2023). Integracja ekonomiczna Bałkanów Zachodnich z Unią Europejską na przykładzie Albanii. Praca doktorska, Uniwersytet Łódzki. Pobrane z: <http://hdl.handle.net/11089/50239>



- European Perspective of Albania: Perceptions and Realities 2012. (2012). Albanian Institute for International Studies, Tirana, s.1–50.
- European Principles for Public Administration. (1999). SIGMA Paper No. 27, OECD SIGMA/PUMA.
- Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej. Pobrane z: <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510#/page/1>
- Europejskie Zasady Administracji Publicznej, SIGMA numer 27, OECD Publishing. Pobrane z: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwdr7h-en>.
- Fevziu, B. (2022). Enver Hoxha, Żelazna pięść Albanii (386). Warszawa: Prószyński Media Sp. z o.o.
- Fligstein N. (2000). The Process of Europeanization, *Politique Européenne*, 1, 25–42.
- Gac M. (2015). Europejska przestrzeń administracyjna jako mechanizm zwiększający efektywność stosowania prawa europejskiego – analiza na przykładzie Europejskiej Sieci Konkurencji. *Rocznik Administracji Publicznej* (1), 95–116.
- Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new response to a changing Neighbourhood. (2011). COM(2011)0303 final, Brussels.
- Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Review of the European Neighbourhood Policy. (2015). JOIN/2015/050 final, Brussels.
- Karta praw podstawowych. (2012). Dz. U. UE z 30 marca 2010 r., 389–403.
- Kovač P. (2017). Introduction to European Administrative Space as a Base for Spreading Standards and Building Capacities. W: Koprić I., & Kovač P. (red.). *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities* (9–19). Bratysława : Lipowicz I. (2008). Europeizacja administracji publicznej. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*. R. LXX, 1, 5–17.
- Matei A. (2010). The administrative convergence in the Balkan area: empirical analysis of social policy in Romania and Bulgaria. *Theoretical and Applied Economics*, XVII, 3 (544), 5–24.
- Matei A., & Grigoriou P. (2011). Administrative Convergence and Reforms in South-Eastern European States. *Analyses, models and comparative studies*. South-Eastern European Administrative Studies, *Assee Online Series*, no. 2, 7–54.
- Matei, A. (2004). The development of the European administration: fundamental concepts and approaches, *Romanian Review of Community Law*, 3, 22–28.
- Monitoring Report: The Principles of Public Administration. Albania. (2019). OECD, Paryż.
- Monitoring Report: The Principles of Public Administration. Albania. (2021). OECD, Paryż.
- Monitoring Report: The Principles of Public Administration. Albania. (2017). OECD.
- OECD The Principles of Public Administration. (2014). OECD, Paryż.
- OECD The Principles of Public Administration. (2017). OECD, Paryż.

- OECD The Principles of Public Administration. (2023). OECD, Paryż.
- Podgórzkańska R. (2018). Albania w procesie integracji z UE – stan i perspektywy akcesji, *Rocznik integracji europejskiej*, 12, 209–224.
- Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. (1998). SIGMA Paper No. 23, OECD SIGMA/PUMA.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa – wymiaru południowego, *Dz. U. UE z 2 października 2012 r.*, 114–126. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie wzmocnienia europejskiej polityki sąsiedztwa, 2007/2088(INI). Pobrane z: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0272\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0272_PL.pdf). Riedel R. (2008). Europeizacja jako nurt badawczy studiów europejskich. *Studia Europejskie*, 2 (46), 147–169.
- Supernat J. (2005). Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane). W: Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.). *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego* (695). Wrocław :
- Sydoruk M. (2017). Wizje Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE oraz rola Polski w relacjach Unii i Ukrainy. *Analizy Polityka*, nr 15, Centrum Europy Wschodniej, 17.
- Tassinari F. (2005). Security and Integration in the European Union Neighbourhood. The Case for Regionalism, CEPS Working Document. No. 226, Brussels.
- The Methodological Framework for the Principles of Public Administration. (2021). OECD, Paryż.
- Tilly Ch. (1997). *Rewolucje europejskie 1492–1992. Tworzenie Europy* (340). Warszawa: Krąg.
- Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Albanii z drugiej strony, *Dz. U. L* 107, 28/04/2009 P. 0166 – 0502. Pobrane z : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A22009A0428%2802%29>.
- Worschech S. (2018). The „Making” of Europe in the Peripheries: Europeanization through Conflicts and Ambivalences. *Culture, Practice & Europeanization*, 3, 56–76.
- Wróbel A. (2011). Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej. W: I. Rzucidło (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego* (24–36). Lublin: Studenckie Koło Naukowe Prawników, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Wróbel A. (2014). Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego* (9–120). Warszawa:
- Xhaferaj, F., & Skara, G. (2023). Albanian public administration in the light of the opening of accession negotiations: challenges and perspectives. *Journal of Liberty and International Affairs*, 9 (3), 356–370.
- Zacharko L., Janik J. (2019). Europeizacja administracji publicznej (kilka refleksji). *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCCXXVII*, No. 3888, Wrocław, 303–215.