

dr hab. Andrzej Antoszewski
em. Prof. Zw. Uniwersytetu Wrocławskiego

Recenzja

Rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny BARAN

Pt. Zmiana trajektorii reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019 – ujęcie instytucjonalne
(Kraków 2023, ss. 316)

Problematyka reform zarządzania publicznego mieści się niewątpliwie w obrębie nauk o polityce i administracji i, co więcej, stanowi *iunctim*, spajający te dwa obszary życia społecznego, które obecnie badane są w ramach jednej dyscypliny naukowej. O ile analizie zmiany politycznej, jaka dokonała się w Polsce po 1989 roku poświęcono wiele opracowań, o tyle teoria zmiany systemu zarządzania oraz jej ewaluacja w szerszym wymiarze czasowym przyciąga mniejszą uwagę politologów, koncentrujących się raczej na procesie przechodzenia od komunistycznego autorytaryzmu ku demokracji liberalnej (a w ostatnim czasie na erozji tej ostatniej oraz nasilającej się autokratyzacji). Odmieniana przez wszystkie przypadki transformacja ustrojowa oznacza w klasycznie rozumianej politologii przede wszystkim zmianę reguł walki o władzę, sposobu jej sprawowania oraz egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządzących. Tymczasem jej elementem jest także kształtowanie i umacnianie systemu zarządzania wykonywaniem zadań i usług publicznych, co stanowi istotny element rozwoju politycznego. Praca doktorska mgr K. Baran stanowi propozycję wyjaśnienia istoty reformy zarządzania publicznego definiowanej jako ukierunkowana (celowa) zmiana struktury, procesów i/lub kultury organizacyjnej sektora publicznego, w efekcie której instytucje realizujące zadania publiczne zwiększają swoją sprawność i efektywność (s. 12), wskazanie jej uwarunkowań i barier oraz ocenę sposobu jej przeprowadzenia w Polsce w latach 1989-2019.

Do mocnych stron recenzowanej rozprawy zaliczę przede wszystkim udaną konceptualizację zadania badawczego. Zwróciłbym tu uwagę na starannie przemyślaną i starannie skonstruowaną siatkę pojęciową, która precyzyjnie określa granice pola badawczego. Do podstawowych kategorii, za pomocą których opisywane i wyjaśniane są procesy reformowania systemu zarządzania należą idee, instytucje, wytwórcy idei, aktorzy, krążenie idei, przerwana równowaga oraz zmiana instytucjonalna (zob. ss. 41-43). Za dominującą perspektywę poznawczą Autorka uznaje nowy instytucjonalizm w jego trzech podstawowych wariantach: historycznym, socjologicznym i ekonomicznym, analizując trafnie i wnikliwie podobieństwa i różnice w traktowaniu tych kategorii przez te trzy wymienione nurty. Słusznie zauważa, że podejście oparte na założeniach nowego instytucjonalizmu pozwala na uchwycenie związku między ideami a instytucjami, które umożliwiają realizację tych idei (s. 11 i n.). Dostrzega też zależność między instytucjami a zachowaniami aktorów (s. 24 i n.). Nowy instytucjonalizm (w przeciwieństwie do starego) traktuje instytucje nie jako abstrakcyjne wzorce działania, ale jako czynnik narzucający lub ograniczający zachowania jednostki lub zbiorowości (zob. V. Loundes, *Instytucjonalizm*, w: D. Marsh, G. Stoker, *Teorie i metody w naukach politycznych*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2006, ss. 89-107; tamże, s. 95, bardziej rozbudowana typologia odmian nowego instytucjonalizmu). Innymi słowy, instytucje rozumiane jako zespoły norm działają skutecznie, jeśli owe normy posiadają moc dyscyplinującą. Jeśli ta moc słabnie, może to prowadzić do uwiąznięcia zarówno instytucji, jak i leżących u podłoża idei. Tak stało się np. – zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech – z

instytucjami i ideami demokracji liberalnej (zob. Z. Enyedi, *Z. Right-wing authoritarian innovations in Central and Eastern Europe*, "East European Politics" 2020, vol. 36, nr 3, zvl. s. 374.). W jeszcze większym stopniu dotyczy to idei i instytucji leżących u podłoża systemów zarządzania.

Podstawowymi kategoriami użytymi przez Autorkę w analizie reform systemu zarządzania są „krążenie idei” „zmiana instytucjonalna” i „przerwana równowaga” (ss. 30-32 i 35-41). Krążenie idei to proces przemieszczania i ścierania się idei „wewnątrz porządków instytucjonalnych lub między nimi” (s. 29), stanowiący siłę napędową reform. Punktem wyjścia dla rozumienia zmiany instytucjonalnej jest stwierdzenie, że zachodzi ona wówczas, gdy; 1/niemożliwe jest zachowanie porozumienia w sprawie utrzymania *status quo* instytucji (trwania porządku instytucjonalnego), 2/gdy prognozowane korzyści transformacji są wyższe niż jej prawdopodobne koszty oraz 3/gdy pojawia się napięcie między istniejącą strukturą a podejmowanymi w jej ramach zachowaniami aktorów (ss. 35-36). Nie jest jednak jasne, czy zdaniem Autorki okoliczności te muszą wystąpić łącznie, czy zmianę instytucjonalną wywołuje każda z nich. Za wartościowe uważam dostrzeżenie trzech aspektów analizowania zmiany: politycznego (rozpad formalnej lub nieformalnej koalicji podtrzymującej istniejący porządek instytucjonalny), ekonomicznego (bilans zysków i strat) oraz systemowego (relacja między strukturą a działaniami). Ten ostatni aspekt uznaję za szczególnie istotny, bowiem wielu autorów utożsamia zmianę instytucjonalną ze zmianą systemową (zob. np. W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998). Warto przy okazji odnotować rozróżnienie między zmianą w systemie, (obejmującą bądź relacje między jego elementami, bądź ich funkcje, bądź granice systemu, bądź jego podsystemy, bądź wreszcie relacje z otoczeniem) a zmianą systemu, obejmującą wszystkie wymienione elementy łącznie (P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005, ss. 20-22).

Jeśli rozpatrujemy aspekt polityczny zmiany instytucjonalnej, to powstaje pytanie, czy wyczerpuje się on w „rozpadzie koalicji podtrzymującej dotychczasowy porządek instytucjonalny”. Nowy instytucjonalizm kładzie nacisk na historyczne, kulturowe i ekonomiczne uwarunkowania zmian, a więc na czynniki zewnętrzne. Mniej uwagi poświęca natomiast ambicjom i woli decydentów, a jeszcze mniej – znaczeniu alternacji władzy, która może przesądzać o podjęciu reform lub demontażu dokonań poprzedników. Przypomnę, że w 2001 r., gdy władzę przejęło SLD, zniweczyło ono reformę systemu ochrony zdrowia wprowadzoną przez rząd J. Buzka. Rząd PO i PSL po objęciu władzy w 2007 r. unieważnił reformę służby cywilnej wprowadzoną przez PiS w 2006 r. Podobnie postąpiła minister edukacji Anna Zalewska, likwidując gimnazja w 2016 r., co istotnie zmieniło system oświaty. We wszystkich tych przypadkach decydującym czynnikiem okazała się alternacja władzy (przejęcie rządów przez dotychczasową opozycję wyrażającą wolę zmian i determinację w ich wprowadzaniu). Umniejszanie znaczenia endogennych uwarunkowań zmiany instytucjonalnej jest równoznaczne z przyjęciem stanowiska skrajnie deterministycznego, co cechuje zwłaszcza nowy instytucjonalizm w jego historycznym wariacie (zob. ss. 31-32).

Uwagę tę formułuję także w kontekście analizy przesłanek reform zarządzania publicznego, dokonanej przez Autorkę w rozdziale II (ss. 56-57). Wśród osiemnastu wymienionych tam okoliczności nie odnajdujemy bowiem woli (ambicji) polityków sprawujących władzę (wzmianka o roli aspiracji politycznych rywalizujących elit na s. 66 świadczy o tym, że Autorka dostrzega wagę problemu, choć tego wątku nie rozwija). Uwaga ta dotyczy również kategorii „przerwanej równowagi”, którą tworzy nie tylko „kolizja dominującego porządku instytucjonalnego z nowo pojawiającymi się ścieżkami zmian” prowadząca do stanu entropii (s. 30), ale także wola dokonania zmiany tego porządku, przejawiana przez elitę polityczną, która przejmuje władzę od swych poprzedników. W tym sensie, rolę momentów krytycznych (*critical junctures*), wspomnianych m. in. na s. 31, mogą

spełnić także wybory, w wyniku których dochodzi do alternacji władzy, a nowy układ sił politycznych utrzymuje się dłuższy czas (*critical elections*) - zob. V. Key, Jr, *A Theory of Critical Elections*, "Journal of Politics" 1955, vol. 17, nr 1, ss. 3-18. Takimi elekcjami krytycznymi były w Polsce wybory 1989 i 2015 r. (co znalazło wyraz w periodyzacji przedstawionej w rozdziale III).

Kolejne elementy konceptualizacji zadania badawczego zawiera rozdział II, omawiający uwarunkowania decyzji dotyczących wyboru strategii reform sektora publicznego, omówienie kluczowych modeli zarządzania publicznego oraz ich ewaluację. Autorka wyróżnia uwarunkowania egzogenne (presje płynące z otoczenia zewnętrznego, wynikające z jego zmian – ich syntetyczne zestawienie znajdujemy na ss. 56-57) oraz endogenne, związane z różnymi aspektami systemu politycznego. Do tych ostatnich zalicza właściwości reżimu politycznego, charakterystykę elit politycznych, stan podsystemu administracyjnego oraz cechy kultury organizacyjnej. Na tle tej części rozważań mam trzy drobne uwagi. Po pierwsze, jeśli idzie o typy reżimu politycznego, warto wspomnieć o rozróżnieniu reżimów konsensualnych i większościowych, zaproponowanych pół wieku temu przez Arenda Lijpharta. Nie wspominałbym o tej dosyć już leciwej koncepcji, gdyby nie fakt, że w ostatnim okresie doszło – nie tylko w Polsce – do przejścia władzy przez partie populistyczne, zdecydowanie preferujące model większościowy (zob. M. Zürn, *How Non-Majoritarian Institutions Make Silent Majorities Vocal: A Political Explanation of Authoritarian Populism*, "Perspectives on Politics" 2022, vol. 20, nr 3, ss. 788-807; por. też T. Pappas, *Populism and Liberal Democracy: A Comparative and Theoretical Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2019, s. 59). Po drugie, charakteryzując rolę elit politycznych należałoby – prócz omówienia typów elit oraz procesów ich kształtowania – zwrócić także uwagę na relacje zachodzące między elitami politycznymi, które mogą mieć charakter konfrontacyjny lub konsensualny (szerzej na ten temat J. Higley, M. Burton, *Elite Foundation of Liberal Democracy*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2006, zwł. rozdział I i II). Relacje te mogą mieć istotne znaczenie dla powodzenia reform systemu zarządzania (zob. np. ss. 197-198).

Nie budzi wątpliwości analiza modeli zarządzania publicznego (s. 82 i n.). Autorka wyróżnia tradycyjny model biurokratyczny, wywiedziony z koncepcji Maxa Webera, model rynkowy (koncepcja nowego zarządzania publicznego) kładący nacisk na efektywność wydatkowania środków publicznych, model współzarządzania publicznego, oparty na dążeniu do zastąpienia struktury hierarchicznej sieciowością powiązań różnych podmiotów funkcjonujących w obszarze realizacji zadań i usług publicznych (w tym samorządu lokalnego), mającej na celu wzmocnienie efektu synergii oraz model neoweberowski, wiążący zalety tradycyjnej biurokracji z korzyściami ekonomicznymi z korzyściami płynącymi z szerokiej partycypacji społecznej. Ważnym spostrzeżeniem jest też to, że podstawową cechą współczesnych reform stanowi przenikanie się reguł i mechanizmów różnych wizji porządków instytucjonalnych, co nadaje tym reformom izomorficzny charakter (s. 110). Powoduje to, że na drodze reform systemu zarządzania pojawiają się liczne punkty zwrotne i odchylenia od przejętego kursu.

Zaletą rozdziału III recenzowanej rozprawy, który poświęcony jest analizie reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019 jest klarowny klucz, wedle którego prowadzone są wywody szczegółowe. Wyróżniając w rozwoju politycznym III RP cztery okresy (s. 115), Autorka omawia kolejno polityczny, gospodarczy i społeczny wymiar reform systemu zarządzania publicznego oraz szczegółowo analizuje modernizację polskiej administracji publicznej w poszczególnych fazach rozwoju politycznego. Zwraca uwagę na to, że reformy przeprowadzane w poszczególnych okresach mają pewne wspólne kierunki, którymi są decentralizacja, urynkowienie, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, rozwój technologiczny, utworzenie profesjonalnej służby cywilnej, ukształtowanie kultury

organizacyjnej sprzyjającej profesjonalizacji administracji publicznej oraz walka z korupcją (ss. 109-110). Trafnie zauważa też, że nie ma jednej ścieżki projektowania i wdrażania reform, które mieszczą się pomiędzy utrzymaniem *status quo* a radykalną zmianą struktur i/lub funkcji.

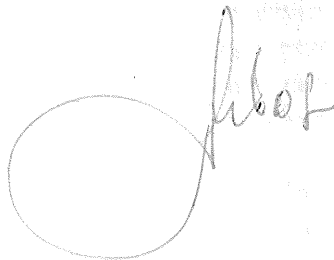
Analiza treści rozdziału III nasuwa dwie uwagi. Po pierwsze, w wyróżnionym przez Autorkę okresie poakcesyjnym (lata 2004-2015) zabrakło mi podkreślenia swoistości dwuletnich rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005-2007). Zdecydowanie odróżniają się one od późniejszej fazy, w której władza przeszła w ręce koalicji PO-PSL. To w 2007 r. określono Polskę jako stolicę nie-liberalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej (I. Krastev, *The Strange Death of the Liberal Consensus*, "Journal of Democracy" 2007, vol. 18, nr 4, ss. 56-63. Ten dwuletni okres, który można określić jako „autorytarny epizod” (zob. V. Boese, A. Edgell, S. Hellmeier, S. Maerz, S. Lindberg, *How democracies prevail; democratic resilience as two-stage process*, "Democratization" 2021, vol. 28, nr 5, ss. 887) charakteryzuje się najbardziej radykalną przebudową administracji publicznej mającą na celu przełamanie jej z trudem budowanej w latach poprzednich apolityczności, by wymienić choćby ustawę o służbie cywilnej z 2006 r. i ustawę o Państwowym Zasobie Kadrowym oraz ich nowelizacje z 2007 r. Istota wprowadzanych wówczas zmian polegała m. in. na likwidacji postępowania konkursowego w naborze służby cywilnej oraz odejściu od wymogu jej politycznej neutralności, co istotnie zdeformowało praktykę kształtowania składu osobowego i działania tej służby (zob. K. Burnetko, *Administracja publiczna*, w, L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005-2007*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, ss. 181-191). Okres ten charakteryzuje się rozluźnieniem rygorów kierujących działania władz państw starających się o akcesję do Unii Europejskiej po jej uzyskaniu. Z tego względu określane bywa – za Venelinem Ganevem - jako „chuligaństwo postakcesyjne” (zob. s. 195). To rozluźnienie rygorów Prawo i Sprawiedliwość wykorzystało w znacznie większym stopniu niż jego poprzednicy i następcy, sprawując władzę w latach 2004-2015.

Po drugie, moje wątpliwości budzi określenie rządów Prawa i Sprawiedliwości po 2015 r. jako „dryfu”. Autorka zapożycza to pojęcie od Wolfganga Streecka i Kathleen Tehlen, definiując je jako przystosowanie się w racjonalny sposób do zmian zachodzących w otoczeniu (s. 35; zob. też J. Hacker, *Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment*, w, W. Streeck, K. Thelen (eds), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 48). W odróżnieniu od pozostałych wariantów zmiany instytucjonalnej – zastąpienia, nałożenia i konwersji - słowo „dryf” sugeruje pasywność rządów, co oznacza, że zmiana polityczna jest w większym stopniu rezultatem „nie-decyzji” niż intencjonalnych działań mających na celu jej wywołanie (W. Streeck i K. Thelen piszą o tym na s. 25 Wstępu do cytowanej pracy). Tymczasem rządy PiS po 2015 r. nie mają charakteru reaktywnego; są bowiem świadomą i konsekwentną realizacją określonego projektu politycznego, nakierowanego na kreację nowego porządku społecznego, którego istotę stanowi odejście od zasad demokracji liberalnej (W kontekście często używanego zwrotu *democratic backsliding*, zwracają na to uwagę A. Lührmann, S. Lindberg, *A third wave of autocratization is here: what is new about it*, „Democratization” 2020, vol. 26, nr 7, s. 1099). Strategia ta została wstępnie zakreślona i zainicjowana w latach 2005-2007, a następnie rozwinięta po 2015 r. Zgadzam się z Autorką, że – z interesującego ją punktu widzenia – okres po 2015 r. charakteryzuje się logiką odwracania dotychczasowych kierunków reform i ich efektów (s. 185 i 193). Jest to szczególnie widoczne w „trójtorowym” ataku na administrację publiczną. Analiza działań PiS potwierdza jednoznacznie, że są one wynikiem świadomie przyjętej i starannie zaplanowanej strategii, mającej na celu przebudowę ładu instytucjonalnego budowanego, z mniejszą lub większą konsekwencją, w latach 1989-2015. Odnosi się to zwłaszcza do administracji publicznej, której główną zasadą działania

staje się przydatność i lojalność wobec rządzącej partii (por. B. Magyar, B. Madlovics, *Krótki przewodnik po systemach postkomunistycznych. Ludzie, instytucje, dynamika*, Wydawnictwo MAGAM, Warszawa 2023, ss. 32-33. Strategię tę trafnie określa Autorka jako demontaż liberalno-demokratycznego państwa (s. 173), podkreślając, że proces ten może być – w pewnych warunkach – powstrzymany (s. 199).

Ostatnia uwaga wiąże się ze strukturą rozdziału IV, stanowiącego empiryczną część recenzowanej dysertacji. Powszechnie ugruntowana tradycja nakazuje umieszczać uzasadnienie wyboru problemu badawczego, jego charakterystykę oraz założenia metodologiczne na początku rozprawy. Nie dostrzegam powodów, by od tego odchodzić, tym bardziej, że w tym fragmencie pracy (ss. 200-213) znajdujemy liczne powtórzenia rozważań zawartych w rozdziale I. Gdyby praca miała być wydana – a wydaje mi się, że na to zasługuje – proponowałbym rozważyć sugestię przeniesienia tego wątku do rozdziału I (po wyeliminowaniu powtórzeń). W rozdziale IV pozostawiłbym jedynie hipotezy odnoszące się do badań empirycznych, które, o czym trzeba pamiętać, przeprowadzone zostały na niewielką skalę i są raczej ilustracją wywodów teoretycznych przeprowadzonych w rozdziałach I-III i ich wzbogaceniem niż samoistną podstawą do formułowania teoretycznych generalizacji. Istotną wartość ma natomiast analiza wskaźników jakości rządzenia (ss. 242- 256).

Generalnie, nie mam najmniejszych wątpliwości, że przedstawiona mi do oceny praca mgr Katarzyny Baran spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim. Stanowi oryginalne rozwiązanie jasno sformułowanego problemu naukowego, jakim jest analiza trajektorii reform zarządzania publicznego w Polsce po 1989 roku. Autorka precyzyjnie określiła cel badań oraz skonstruowała starannie przemyślaną siatkę pojęciową, służącą przeprowadzeniu klarownego i logicznego wyводу. Poddała analizie reformowanie systemu zarządzania publicznego jako proces, który nie jest ruchem ani prostoliniowym, ani jednostajnym. Proces ten umieściła w szerokim kontekście politycznym, gospodarczym i społecznym. Ukazała rolę krążenia idei jako przesłankę kształtowania strategii politycznych. Dowiodła znajomości literatury przedmiotu, prezentując ogólną wiedzę w zakresie dyscypliny, w ramach której stara się o uzyskanie stopnia naukowego oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Jej analiza ma charakter inspirujący i zachęca do dyskusji (moje uwagi mają taki właśnie charakter i w niczym nie obniżają ogólnej, jednoznacznie pozytywnej oceny rozprawy). Wnoszę zatem o dopuszczenie rozprawy doktorskiej mgr K. Baran do publicznej obrony, a w razie jej pomyślnego przebiegu, o nadanie Autorce stopnia naukowego doktora nauk społecznych w zakresie nauk o polityce i administracji publicznej.



Wrocław, 11 stycznia 2024 r.