

HUBERT IZDEBSKI

PROF. W SWPS UNIWERSYTECIE HUMANISTYCZNOSPÓŁECZNYM
WYDZIAŁ PRAWA

Warszawa, 20 stycznia 2024 r.

RECENZJA

W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE NADANIA STOPNIA DOKTORA MGR KATARZYNIĘ BARAN - ROZPRAWA *ZMIANA TRAJEKTORII REFORM ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W POLSCE W LATACH 1989-2019 – UJĘCIE INSTYTUCJONALNE*

W związku z powołaniem mnie przez Radę Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji oraz Geografia Społeczno-Ekonomiczna i Gospodarka Przestrzenna Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie jako recenzenta w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora mgr Katarzynie Baran, dalej określanej jako „Autorka” lub „Kandydatka”, niniejszym przedstawiam następującą opinię – której konkluzja jest dla Kandydatki **pozytywna**.

Opinia, jak wynika z, datowanej 9 listopada 2023 r., informacji o powołującej mnie uchwale Rady Dyscypliny, ma zawierać ocenę, czy przedstawiona Radzie rozprawa doktorska *Zmiana trajektorii reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019 – ujęcie instytucjonalne* (ss. 316), przygotowana pod kierunkiem dr hab. Stanisława Mazura, prof. UEK (promotor pomocniczy dr Jakub Janus), spełnia kryteria określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574, z późn.zm.), mającej w konsekwencji stosować się w niniejszym postępowaniu, tj. czy:

- (1) jej przedmiotem jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;
- (2) prezentuje ona ogólną wiedzę teoretyczną Kandydatki w danej dyscyplinie naukowej, tj. w zakresie nauk o polityce i administracji;
- (3) prezentuje ona umiejętność samodzielnego prowadzenia przez Kandydatkę pracy naukowej.

*

Ad (1)

Rozprawa, jak stwierdza na samym początku Kandydatka, „*poświęcona została ocenie reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019*”, mając „*służyć ograniczeniu luki badawczej w zakresie naukowej analizy modernizacji sfery zarządzania publicznego w Polsce na płaszczyźnie konceptualnej, faktograficznej, dialogicznej oraz analitycznej*” (s. 5).

Zauważyć trzeba, że w bardzo, jak na ogólnie przyjmowaną praktykę, krótkim wstępie znalazła się jedynie, mogąca stanowić pewną formułę definicyjną, wzmianka w odniesieniu do „*procesu reformowania*” o wymienności określeń: zarządzanie publiczne, sektor publiczny i instytucje publiczne (przypis 1), a, jak wydaje się wynikać z dalszych wywodów (por. np.

rysunek na s. 202), wymiennosc dotyczy również administracji publicznej. Pojęcia reformy zarządzania publicznego i trajektorii (to drugie pojęcie, choć dość metaforyczne, jest niewątpliwie stosowane w sferze nauk społecznych w odniesieniu do procesów czy rozwoju) zostały natomiast – syntetycznie – wyjaśnione dopiero na s. 115-116.

Nie znalazłem jednak w rozprawie wyjaśnienia, dlaczego, co także znajduje wyraz w tytule, kończy się ona na roku 2019 – w przyjętej przez Autorkę periodyzacji występuje „okres populistycznego dryfu (2015-2019)”. W każdym razie, niezależnie od kontynuowania, i to w sposób, co wymaga podkreślenia, intensywny, tego dryfu do ostatnich tygodni 2023 r. (o tym, że nastąpi jego przerwanie, Autorka oczywiście nie mogła napisać, choć na s. 199 taką możliwość zasygnalizowała), istotnym doświadczeniem w skali międzynarodowej i polskiej była pandemia Covid-19. W rozprawie jej efektem poświęcono jednak tylko dwa zdania: „*Niebagatelny wzywaniem [sic!] dla administracji publicznej w Polsce i na świecie okazał się kryzys pandemiczny (Wojnicki 2022, s. 40). Instytucje państwa zostały zmuszone do nagłej adaptacji do wykonywania swoich zadań na odległość, w warunkach stale rosnącego zagrożenia dla własnego bezpieczeństwa*” (s. 198), a przecież pandemia okazała się pretekstem do zarówno niekontrolowanego wydatkowania środków publicznych, jak nieproporcjonalnego ograniczania praw obywateli – odpowiadających dryfowi nie tyle populistycznemu, co autorytarnemu. Jedynie, jak wyjaśnia Autorka (przyp. 265), względy techniczno-praktyczne spowodowały, że – w moim przekonaniu bardzo wartościowa – dokonana przez Nią analiza ilościowa dotyczy okresu 1996-2021, a więc wykracza poza rok 2019.

Można mieć nadzieję, że zamknięcie rozprawy na roku 2019 zostanie wyjaśnione w trakcie obrony rozprawy. Jednym z efektów rozprawy miało być „*uporządkowanie, często rozproszonej, wiedzy o procesie reform zarządzania publicznego w Polsce od początku transformacji ustrojowej po współczesność*” (s. 205); współczesność niewątpliwie nie skończyła się w roku 2019.

Wymienione na początku rozprawy płaszczyzny, w odniesieniu do których rozprawa miała służyć ograniczeniu luki badawczej, zostały przedstawione – wraz z celem pracy, hipotezami lub pytaniami badawczymi oraz „*szczegółowym opisem metodyki badań pozwalającym na oryginalne rozwiązanie problemu badawczego*” – dopiero na s. 204 i nast. Mogę zasadniczo zgodzić się z przedstawioną tam diagnozą dotyczącą „*luki badawczej*” (szczególne wątpliwości mam co do „*płaszczyzny dialogicznej*” rozumianej jako dostrzeżenie badań w środowisku międzynarodowym – s. 205), jak również uznać, że lukę tę rozprawa istotnie ogranicza; biorąc pod uwagę rozległość i złożoność problematyki, w oczywisty sposób wypełnić jej nie może.

Odrębną kwestię stanowi zatem również mało konwencjonalna, jak widać, konstrukcja rozprawy, w której zagadnienia, które zwykle się przedstawiać w partiach wprowadzających, zostały poruszone w drugiej części (i głównie w czwartym rozdziale). Do tej kwestii trzeba będzie powrócić w trzecim punkcie niniejszej recenzji – w tym miejscu zwracając uwagę na to, że cechy szczególnej oryginalności powinno się przypisać, przedstawionym w rozdziale piątym, „*Wynikom badań*”: jakościowych (efekty wywiadów

przeprowadzonych z, nieokreślonymi jednak co do tożsamości, co utrudnia weryfikację zadeklarowanej reprezentatywności środowiskowej: siedmioma „decydentami politycznymi”, sześcioma „wysokimi urzędnikami”, trzema „doradcami i ekspertami”, czterema badaczami akademickimi oraz dwoma dziennikarzami – redaktorami naczelnymi) oraz ilościowych, także na tle międzynarodowym (z wykorzystaniem wskaźników jakości rządu WGI). Z tego punktu widzenia, uznać trzeba za w pewnym stopniu wprowadzające do tego, co wskazują jako szczególnie oryginalne, trzy pierwsze, oparte na literaturze, w znacznym stopniu międzynarodowej, rozdziały: pierwszy dotyczący sfery konceptualnej, drugi – teoretycznych kwestii reform zarządzania, a trzeci – nie tyle nawet, jak wskazuje się w jego tytule, analizy, ile rozumowanego opisu reform (a raczej, szerzej, przemian, co trafnie zaznaczono w odniesieniu do ostatniego okresu: „*Odwracanie skutków reform zarządzania publicznego*”) zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019.

Przy potrzebie przedstawienia powyższych uwag, jak również wskazując, że w dalszej części recenzji znajdą się kolejne uwagi merytoryczne o charakterze szczegółowym, mogę stwierdzić, że recenzowana rozprawa spełnia ustawowy wymóg jest oryginalnego rozwiązania problemu naukowego jako jej przedmiotu.

*

Ad (2)

Wskazana w punkcie pierwszym systematyka rozprawy wskazuje na intencję Autorki maksymalnego wykazania się ogólną wiedzą teoretyczną w zakresie nauk o polityce i administracji.

Służyć temu miały przede wszystkim rozdziały pierwszy i drugi – a można przypuszczać, że ich znaczne rozbudowanie miało na celu właśnie wykazanie się spełnieniem omawianego wymogu ustawowego. Rozbudowanie może przy tym wydać się nadmierne, bowiem w rozprawie podejmowane są wątki, które nie dotyczą jej przedmiotu (jak rozważania o federalizmie – s. 72-73), oraz znaleźć można pewne stwierdzenia, bez których można byłoby się obyć (np. „*Reforma zarządzania publicznego nie jest przypadkowa, a dokonane w jej wyniku zmiany struktur i procesów cechuje intencjonalność*” – s. 12) lub którym brakuje klarowności („*To integrujące podejście jest wyrazem przekonania autorki o konieczności budowania oryginalnych konceptualizacji odwołujących się do centralnych założeń wspomnianych orientacji nowego instytucjonalizmu poprzez wykorzystanie ich synergicznego i komplementarnego potencjału*” – s. 43; „*składowe federacji posiadają <pierwotną> autonomię w sprawach, które nie są zastrzeżone dla organów krajowych*” – s. 72). Wykazaniu się ogólną wiedzą teoretyczną mają też zapewne służyć stosunkowo liczne tabele i rysunki, systematyzujące wywody zawarte w odpowiednich partiach rozprawy.

Ocena, czy Kandydatka spełniła obecnie omawiany wymóg ustawowy w odniesieniu do dyscypliny, w której prowadzi się Jej postępowanie awansowe, jest jednak o tyle utrudniona, że – jeżeli oderwać się od formalnie obowiązującej od 2018 r. klasyfikacji dziedzin nauki i dyscyplin naukowych – przedmiot rozprawy powinno się traktować (zgodnie zresztą z tytułem) jako należący przede wszystkim do zarządzania publicznego, jak również w pewnym zakresie do nauki o administracji publicznej, politologii oraz socjologii (polityki a po części także ekonomicznej). Konieczne jest przy tym przypomnienie, że nauki o

administracji, które w 2018 r. wbrew tradycjom kontynentu europejskiego „wywędrowały” z nauk prawnych do sfery politologii, były, z istoty swojej stanowiąc przedmiot badań interdyscyplinarnych, uprawiane z powodzeniem również przez przedstawicielki i przedstawicieli zarówno politologii, jak i (przed 2018 r. klasyfikowanych podwójnie i odrębnie: do nauk ekonomicznych i do nauk humanistycznych) nauk o zarządzaniu. Obecnie wskazany obszar merytoryczny, pozostając w związku już nie tylko merytorycznym, lecz i formalnym, z politologią, przestał formalnie należeć do zakresu zainteresowania nauk prawnych; nie ma też już humanistycznej części nauk o zarządzaniu, a nauki o zarządzaniu (zatem i nauki o zarządzaniu publicznym), pozostając w obszarze (ściślej, dziedzinie) nauk ekonomicznych zostały połączone z naukami o jakości, tym bardziej odrywając się od nauk społecznych, do których należy dyscyplina, w której przeprowadzane jest postępowanie.

Ponieważ pozostaję przywiązany do tradycji nauki o administracji publicznej wiążącej ze sobą rozwiązania prawne z problematyką przede wszystkim zarządzania publicznego, odczuwam trudność dokonania oceny wiedzy teoretycznej Kandydatki, z jednej strony, o prawnych aspektach badanej przez Nią problematyki – mianowicie, czy nie za dużo bym od Niej oczekiwał w ramach aktualnej klasyfikacji nauk, z drugiej strony – o wiedzy teoretycznej z zakresu, tak jak się je obecnie wyróżnia, nauk o administracji różnej od wiedzy teoretycznej z zakresu zarządzania publicznego.

Nie czując się kompetentny do wypowiedzenia się w drugim zakresie, mogę jedynie stwierdzić, że wiedza Kandydatki o aspektach prawnych nie wykracza poza poziom podstawowy, a uzyskiwana jest ze – stosunkowo ograniczonej (wobec braku nawet podstawowych komentarzy i podręczników) – literatury, a nie źródeł, mimo ich powoływania oraz zamieszczenia „wykazu aktów prawnych” (s. 311 i nast.). Prawnikowi trudno też nie zauważyć braku precyzji językowej (utożsamianie reżimu politycznego i formy ustrojowej – s. 62; używanie określenia „zapisy” w odniesieniu do jednostek redakcyjnych aktów prawnych, utożsamianie decentralizacji z degeneracją – przyp. 32; zaliczenie Narodowego Banku Polskiego do administracji państwowej – s. 134; wskazanie nie tylko wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, ale i starostów oraz marszałków województw jako organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – s. 148-149; odróżnienie samorządu terytorialnego (gminnego i powiatowego) od regionalnego – s. 149; użycie tautologii „realizacja zasady pomocniczości i subsydiarności” – s. 160).

Gdy z kolei mowa o problematyce, która można przypisać zarządzaniu publicznemu, zastanawiać może brak uwzględnienia, mogącego mieć znaczenie dla materii rozprawy, podziału reform na dokonywane na poziomie modernizacyjnym, poziomie mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi i poziomie transformacji ustrojowej przedstawionego przez (powoływanego przy tym przez Autorkę) Michała Kuleszę (oraz niżej podpisanego); przywołany za innymi autorami podział na działania zorientowane na zmianę fragmentaryczną i gradualną oraz na zmiany radykalne i kompleksowe (s. 14 i 35), czy też na zmiany niewielkie i zmiany transformujące (s. 81), nie wydaje się, jak na materię rozprawy, wystarczający.

Uwagi te przedstawiam przede wszystkim w celu zauważenia, że Kandydatka stanęła przed koniecznością wykazania się ogólną wiedzą teoretyczną z zakresu wyraźnie

niedookreślonego, na którego określenie nie miała wpływu. Z tym istotnym zastrzeżeniem, mogę uznać, że w tym zakresie, jaki został przyjęty w rozprawie, omawiany wymóg ustawowy został spełniony.

*

Ad (3)

Podniesiona już mało konwencjonalna struktura rozprawy, w której szczególnie oryginalne rozwiązanie rozważanego zagadnienia naukowego znalazło się w jej drugiej części, może nasuwać wątpliwości co do tego, czy recenzowana rozprawa dowodzi umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Autora. Wątpliwości te – biorąc pod uwagę, zaznaczone w punkcie pierwszym recenzji, dojście do rozwiązania – rozstrzygam na korzyść Kandydatki. Weryfikacja tego rozstrzygnięcia powinna nastąpić w trakcie obrony rozprawy.

Jednym z aspektów umiejętności prowadzenia pracy naukowej jest przedstawianie jej wyników zgodnie z ustalonymi standardami, poczynając od standardów o charakterze formalnym. Ogólnie rzecz biorąc, usterki w tym zakresie są względnie nieznaczące w porównaniu z przeciętną obecną „produkcją” doktorską. Dotyczy to, w szczególności, nielicznych tylko usterek interpunkcji oraz usterek takich jak wadliwe powołanie nazwiska autora („*Szachaj*” zamiast *Szahaj* na s. 142 i w przyp. 114), użycia rodzaju anglicyzmu „*i/lub*” zamiast „*lub*” (s. 12), czy zastosowania określeń: „*akcesja gospodarcza z UE*” (s. 141) oraz „*zmiany dotyczyły ochrony pożytku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*” (przyp. 153). Usterki te można przypisać niedokładności ostatecznej korekty rozprawy.

Okoliczność ta nie tłumaczy wystarczająco pewnych nieściśłych sformułowań, którym można przypisać ahistoryczność, a które winny były zostać wyeliminowane na wcześniejszych etapach redakcji. Są to: odnoszące się do lat osiemdziesiątych XX w. określenia „*upolitycznienie służby cywilnej*” (s. 118) i „*pozorna decentralizacja w systemie terenowych jednostek administracji publicznej*” (s. 118-119); przypisanie premierowi Tadeuszowi Mazowieckiemu „*kreślenia wizji Polski bezpiecznej i zamożnej, przynależącej do UE i NATO*” (s.127), niezgodne co do wizji takiej przynależności z ustaleniami historyków (por. np. A. Dudek, „*Ewolucja stanowiska rządu Tadeusza Mazowieckiego w sprawie obecności Polski w Układzie Warszawskim oraz stacjonowania na jej terytorium wojsk sowieckich*”, *„Dzieje Najnowsze”* 2015 nr 4); twierdzenie o powołaniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w 1997 r. (s. 150), gdy Komisja obchodziła w zeszłym roku trzydziestolecie działania; uznanie, że Rada ds. Reform Ustrojowych Państwa miała jeszcze w 2002 r., do tego znaczący, wpływ na reformy (przyp. 171), gdy została ona rozwiązana w 1999 r. Odrębnie należy odnotować podwójne wypowiedzi, i uzasadnione, i pozbawione podstaw, w tym samym przedmiocie – co do nieuzasadnionych: wymienienie dwóch ustaw z 1996 r. (o służbie cywilnej i o państwowym zasobie kadrowym) w ramach depolityzacji służby cywilnej (s. 161) oraz wskazanie na zlikwidowanie stanowiska Szefa Służby Cywilnej po 2015 r. (s. 181). Nie są to, szczęśliwie, przypadki liczne.

Z przedstawionymi zastrzeżeniami – istotnymi z punktu widzenia ogłaszania efektów tej i dalszej pracy naukowej Autorki, których można i trzeba oczekiwać – mogę zarazem

stwierdzić, że rozprawa mgr Katarzyny Baran w wystarczającym stopniu wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez tę Kandydatkę do pierwszego stopnia naukowego.

*

W konkluzji stwierdzam, że rozprawa mgr Katarzyny Baran *Zmiana trajektorii reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019 – ujęcie instytucjonalne*, spełniając, jak starałem się to wykazać, niezależnie od przedstawionych uwag, wymagania w zakresie, w jakim można je dekodować z powołanych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, może tym samym kwalifikować się do nadania dalszego biegu postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora, w ramach którego rozprawa została przedstawiona Radzie Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji oraz Geografia Społeczno-Ekonomiczna i Gospodarka Przestrzenna Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.


Hubert Izdebski
radca prawny