

Prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek

Warszawa 2024-01-08

Katedra Nauk o Państwie i Administracji Publicznej

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

Uniwersytet Warszawski

Data: 26.01.2024 11:16



KPRZ/2024/000455

RECENZJA PRACY DOKTORSKIEJ

Mgr Katarzyny Baran

ZMIANA TRAJEKTORII REFORM ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W POLSCE W LATACH 1989-2019 – UJĘCIE INSTYTUCJONALNE

napisanej pod kierunkiem dra hab. Stanisława Mazura, prof.UEK

promotor pomocniczy: dr Jakub Janus

1. Znaczenie problematyki badań

Ewolucja postrzegania funkcji administracji publicznej w systemie demokratycznym jest ściśle związana z procesem rozwoju społeczno-politycznego społeczeństwa i państwa. Kierunek reform w administracji publicznej warunkowany jest określonymi zjawiskami społecznymi, gospodarczymi i politycznymi. Wyzwania, jakie stoją przed administracją publiczną, choćby w związku z aktami terroru, recesją/kryzysem gospodarczym, pandemią, konfliktami zbrojnymi, czy coraz bardziej komplikującymi się stosunkami międzynarodowymi wskazują na ciągłą potrzebę dyskusji o roli i zadaniach administracji publicznej we współczesnym państwie i

świecie. Administracja nie tylko sprawnie realizuje zmiany wprowadzane przez polityków, ale także sama może wskazywać kierunki zmian, tradycyjne instytucje polityczne bowiem tylko w sytuacjach skrajnych zdolne są do bieżącego zarządzania sprawami publicznymi. Dla usprawnienia jej działania duże znaczenie ma jej ciągłość działania, jakość funkcjonowania, kultura proceduralna, odpowiedni poziom przygotowania wszystkich pracowników, egzekwowana odpowiedzialność za szkody przez nią wyrządzone. Praca mgr Katarzyny Baran wpisuje się w ten aktualny i wart pogłębionej eksploracji nurt badawczy, którego celem jest uchwycenie istoty zmian, jakie dotyczą administracji publicznej w procesie transformacji społeczno-politycznej. Stanowi zarazem dojrzałe studium analityczne przesłanek, przebiegu i efektów reform zarządzania publicznego w Polsce po 1989 roku. Wybór tematu dokonany przez Autorkę zasługuje więc na podkreślenie, ponieważ jest aktualny oraz świadomy. Kandydatka dobrze uzasadniła nie tylko dobór tematu, ale poprzedzające go wprowadzenie stanowi merytoryczne uzasadnienie ważkości podjętej tematyki. Cel pracy, jakim była ocena reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019 został znakomicie zrealizowany w trakcie przeprowadzonego wywodu badawczego w recenzowanej dysertacji.

2. Metodologia i struktura pracy

Złożoność podjętej problematyki powoduje, że często podejście badawcze ma charakter interdyscyplinarny. W tym przypadku, zarówno tytuł pracy, jak i jej treść lokują ją głównie w obszarze dyscypliny nauki o polityce i administracji. Mimo tego, że Kandydatka dostrzegła złożoność i interdyscyplinarność badanego problemu naukowego, to w sposób oczywisty umiejscawia go w zakresie problemowym i metodologicznym w rzeczonyj dyscyplinie.

Mgr Katarzyna Baran podzieliła pracę na dwie części. Pierwsza (rozdział pierwszy, drugi i trzeci), to część diagnostyczna, kolejna (rozdział czwarty i piąty) ma charakter weryfikacyjny, co pozwoliło Kandydatce odpowiedzieć na pytania badawcze postawione w rozdziale czwartym. Metody badawcze zostały dobrane adekwatnie do potrzeb analizy.

W rozdziale pierwszym Kandydatka dokonała prawidłowej konceptualizacji pojęć, takich jak aktor, idee, instytucje, przerwana równowaga, wytwórcy idei, zmiana instytucjonalna wskazała na występujące między nimi zależności. Szkoda, że nie podjęła się wyjaśnienia również takich terminów, jak reforma, modernizacja i zmiana w kontekście opisywanych procesów. Autorka określiła ramy teoretyczne dysertacji, którym jest nowy instytucjonalizm oraz jego trzy nurty: historyczny, socjologiczny oraz wyboru publicznego. Merytorycznie uzasadniła przesłanki wyboru orientacji badawczej oraz właściwie zaprezentowała jej założenia w odniesieniu do reformy zarządzania publicznego.

W rozdziale drugim mgr Katarzyna Baran scharakteryzowała przesłanki i uwarunkowania reform zarządzania publicznego oraz zaprezentowała logikę zmiany porządków instytucjonalnych. Przedstawiła główne modele zarządzania publicznego od biurokratycznego, rynkowego, sieciowego po ujęcie neoweberowskie. Dysertacja w tym zakresie jest po pierwsze wzorcową w zakresie prezentowania idei i koncepcji, a po drugie, interesującą próbą egzemplifikacji procesu reform zarządzania publicznego w Polsce w latach 1989-2019, co wskazuje na gruntowną znajomość mgr Katarzyny Baran tej problematyki.

Dwa pierwsze rozdziały posłużyły Kandydatce jako gruntowne uzasadnienie dla rozdziału trzeciego i do wyjaśnienia oraz interpretacji reform zarządzania publicznego wprowadzanych w Polsce w okresie transformacji społeczno-ustrojowej po 1989 roku. Autorka dokonała udanej próby periodyzacji badanego okresu na okres transformacji ustrojowej (1989-1997), okres przedakcesyjny (1997-2004), okres poakcesyjny (2004-2015) oraz okres dryfu populistycznego (2015-2019). Szkoda, że nie udało się Autorce badanego okresu zamknąć na roku 2023. Wyjaśnienie przedstawione przez Kandydatkę jest uzasadnione, dlaczego tak się stało, ale gdyby Autorka zdecydowała opublikować swoją pracę, to warto byłoby się zastanowić, czy nie poszerzyć jej o lata 2019-2023.

W rozdziale czwartym mgr Katarzyna Baran zawarła uzasadnienie wyboru przedmiotu badawczego, jak i zaprezentowała w nim jego charakterystykę, eksponując w szczególności występującą w tym zakresie lukę badawczą. W dalszej części tego

rozdziału omówiła cele i (hipo)tezy pracy oraz powiązane z nimi pytania badawcze. Opisała (z uzasadnieniem) zastosowane w dysertacji metody badawcze.

Kandydatka postawiła właściwe (hipo)tezy i wskazała, że istotę procesu reform zarządzania publicznego w Polsce należy traktować, jako wypadkową konfrontacji konkurujących ze sobą wytwórców idei, którzy wywarli dominujący wpływ na kształt dyskursu modernizacyjnego, a w konsekwencji wprowadzili preferowane przez siebie reformy zarządzania publicznego. Założyła też, że taki sposób oddziaływania na porządek instytucjonalny – w tym jego zmiany – powodował, że „proces reformowania państwa cechował się chaotycznością, niespójnością oraz brakiem konsekwencji i strategicznego myślenia”. Dyskusyjna jest ilość hipotez(tez) badawczych(siedem), osobiście preferuję jedną opartą o zmienne zależne i zmienne niezależne. Gdyby jednak połączyć wszystkie tezy w jedną, to spełniłaby właśnie wymogi hipotezy badawczej.

Na podkreślenie zasługuje również fakt, rzadko występujący w pracach doktorskich, że postawiona przez Autorkę hipoteza jedynie częściowo została zweryfikowana pozytywnie. Kandydatka pozytywnie zweryfikowała założenie, że koncepcja krążenia idei stanowi wartościową podstawę teoretyczną służącą ocenie przesłanek, przebiegu i efektów reform zarządzania publicznego, a zjawisko krążenia idei stanowi podstawowy czynnik zmiany instytucjonalnej poprzedzającej ewolucję lub odrzucenie określonego modelu zarządzania publicznego. Również pozytywnie zweryfikowała twierdzenie, że „proces reform zarządzania publicznego w Polsce był wypadkową konfrontacji konkurujących ze sobą wytwórców idei, którzy narzucili kształt dyskursu modernizacyjnego, a w konsekwencji wprowadzili preferowane przez siebie reformy zarządzania”. Potwierdziła także, że reformy zarządzania publicznego podejmowane w Polsce cechowały chaotyczność, niespójność, brak konsekwencji oraz narastający dryf populistyczny(ss.256-258).

Weryfikacja negatywna nastąpiła w przypadku stwierdzenia, że „zasady i mechanizmy neoweberowskiego paradygmatu zarządzania publicznego w stopniu najpełniejszym odpowiadają potrzebom naszego państwa” ponieważ przeprowadzone przez Autorkę dysertacji badania dowiodły, że neoweberowskiemu modelowi zarządzania badani nie nadali kluczowego znaczenia(s.259).

Rozdział piąty pozwala wysoko ocenić umiejętności Kandydatki oraz Jej badawczą dojrzałość. Przedstawione przez Kandydatkę efekty badań jakościowych i ilościowych wskazują na posiadane przez Nią umiejętności niezbędne do samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Badaniami jakościowymi objęci zostali decydenci polityczni, wysocy urzędnicy, eksperci i doradcy oraz badacze akademicy. Zadawane przez Autorkę dysertacji pytania i uzyskane na nie odpowiedzi wskazują na istotne z naukowej perspektywy postawione problemy badawcze, mające na celu wyjaśnienie i zrozumienie podejmowanych działań w Polsce po 1989 roku. Dokonana przez Kandydatkę analiza uzyskanych odpowiedzi na pytania dotyczące przesłanek, strategii reform zarządzania publicznego, kluczowych aktorów, mechanizmów, którymi posługiwali się w czasie wprowadzania reform, w celu ich upowszechnia i zyskania społecznej legitymizacji, wpływu krążenia idei na instytucje publiczne, charakteru zmian instytucjonalnych oraz kierunku i efektów reform w sferze zarządzania publicznego wskazuje nie tylko na umiejętności mgr Katarzyny Baran, jako badaczki aspirującej do uzyskania stopnia doktora, ale jednocześnie pozwala nam lepiej zrozumieć istotę dokonywanych zmian instytucjonalnych w Polsce po 1989 roku. Wnioski płynące z rozdziału są tym bardziej cenne, że Kandydatka nie tylko przedstawiła wnioski wynikające z analizy przeprowadzonych wywiadów, ale i zaprezentowała wyniki analiz statystycznych, których celem jest ocena zmian zachodzących na poziomie poszczególnych wskaźników Światowego Indeksu Jakości Rządzenia w kontekście zmian wynikających z przekształceń systemu zarządzania publicznego w Polsce od lat 90. XX wieku. Dokonała więc, rzadko stosowanego w nauce o polityce i administracji ilościowego badania fluktuacji kluczowych wymiarów zarządzania publicznego w Polsce, uzupełniając ją o perspektywę międzynarodową.

W każdej pracy badawczej istotne są konkluzje. Mgr Katarzyna Baran przeprowadziła analizę, dokonała syntezy i logicznie podsumowała zebrany materiał badawczy. Osiągnęła założone cele badawcze m.in. poprzez odwołanie się do nurtów nowego instytucjonalizmu i wypracowanych na ich gruncie koncepcji krążenia a poprzez to zdefiniowanie kluczowych kategorii, takich jak: aktor, idee, przerwana równowaga, wytwórcy idei oraz zmiana instytucjonalna. Potwierdziła również badania prowadzone przez politologów, że „To co odróżnia nasz kraj od ogólnie zarysowanej

międzynarodowej ścieżki modernizacji sektora publicznego, to fakt znaczącego przesunięcia czasowego wprowadzania instrumentów i mechanizmów zarządzania publicznego”(s.259). Wskazała na głównych aktorów mających wpływ na procesy zmian oraz trafnie scharakteryzowała zachodzące procesy, ich mechanizmy i skutki.

Uwagi

W pracy zabrakło mi głębszego odniesienia się Autorki do dwóch kwestii. Po pierwsze szerzej rozwiniętego wątku dotyczącego wpływu procesu europeizacji na modernizację administracji publicznej w Polsce(Autorka odnosi się do tej problematyki m.in.na stronach 144-146, czy na s.163). Długotrwały proces integracji Polski z Unią Europejską, którego cezurą (ale nie zamknięciem) było uzyskanie członkostwa w strukturach tej ponadnarodowej organizacji, w znaczącym stopniu determinuje i ukierunkowuje owe zmiany. Ważnym nurtem tej swoistej „europeizacji” administracji publicznej była także poszerzająca się współpraca pomiędzy: po pierwsze, administracjami publicznymi państw członkowskich a instytucjami samej UE, a po drugie, poszczególnymi administracjami publicznymi państw członkowskich UE. Tak więc, trudności polskiej administracji w procesie dostosowania do administracji Unii Europejskiej dotyczą przede wszystkim sfery kooperacyjno-negocjacyjnej, w tym niespójności wymogów efektywności i wydajności oraz jakości formułowanych stanowisk; wielość partnerów występujących w procesie decyzyjnym, sektoryzacji funkcjonowania Rady UE i Komisji Europejskiej oraz różnorodność materii z jaką ma do czynienia krajowa administracja publiczna w zakresie funkcjonowania UE.

Po drugie, zabrakło mi położenia przez Kandydatkę większego nacisku na problem wpływu wykorzystania nowych technologii ICT na zmiany w administracji publicznej. Szczególnie w odniesieniu do *e-government* jako koncepcji wykorzystywania nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych do zarządzania sprawami publicznymi i do kontaktów administracji z obywatelem, a więc wpływu *e-government* na transformację organizacyjną administracji. Co prawda, Kandydatka odnosi się do tego problemu m.in. na stronie 86 czy 179, ale wydaje się, że pogłębiona refleksja w tej materii wzbogaciłaby dyskurs naukowy. Uwagi te nie mają charakteru

krytycznego, a jedynie próbą zainteresowania Kandydatki wyzwaniem dla polskiej administracji w omawianym zakresie.

Strona techniczna pracy

Aby móc stwierdzić lukę badawczą należało dokonać krytycznej analizy literatury. Autorka, wykazała się w tym zakresie jej gruntowną znajomością i świetnie operuje bardzo bogatą literaturą opublikowaną w języku angielskim w zakresie prowadzonych badań. Jednak zbyt rzadko sięga do dorobku polskiej nauki, m.in. politologii. W recenzowanej pracy zabrakło odniesienia się do m.in. takich pozycji, jak tzw. seria wrocławska: *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, pod red. Andrzeja Ferensa i Iwony Macek. Wrocław 1999; *Administracja i polityka, Europejska administracja publiczna*, pod red. R. Wiszniewskiego, Wrocław 2005; *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, pod red. A. Ferensa, I. Macek, Wrocław 2002. Poza tym warto byłoby zajrzeć do takich pozycji, jak: *Administracja publiczna*. Pod red. naukową J. Hausnera. Warszawa 2008; *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, pod red. K. Zuby, Toruń 2007; S. Michałowski, M. Zawicki, *Koncepcje teoretyczne implementacji polityki publicznej*, Kraków 2016; Przybyszewski R.: *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*. Toruń 2009; K. Mroczka, *Wyzwania modernizacyjne służby cywilnej w Polsce*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016; M. Cichorzewska, D. Kostecki, *Kultura organizacyjna good governance w jednostkach administracji publicznej*, Lublin 2021; T. Barankiewicz, *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020 oraz kluczowej pozycji, co prawda nie polskiego autora, G. Petersa *Administracja publiczna w systemie politycznym*. Warszawa 1999.

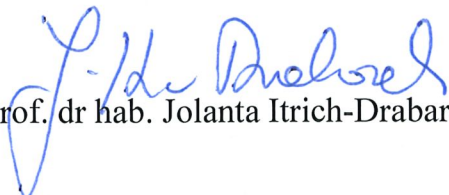
Praca jest napisana bardzo starannym językiem, poprawnym pod względem merytorycznym i stylistycznym. Jednocześnie, głęboka znajomość prac promotora i przywoływanie go w pracy wskazuje na tak pożądaną, a coraz niestety rzadszą relację w środowisku naukowym, określaną jako mistrz-uczeń. Rekomenduję, po naniesieniu drobnych poprawek (głównie literówek, np. s.217 zdaniem, a nie zadaniem, „w

odpowiedzi na warunki akcesyjne”, a nie „w odpowiedzi do warunki akcesyjne” s.223, „izomorficznym charakterze zmiany instytucjonalnej”, a nie „izomorficzny charakter zmiany instytucjonalnej” s.241) itp. pracę do druku.

Konkluzje

Rozprawa doktorska Pani mgr Katarzyny Baran, zatytułowana „ZMIANA TRAJEKTORII REFORM ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W POLSCE W LATACH 1989-2019 – UJĘCIE INSTYTUCJONALNE” napisana pod kierunkiem dr hab. Stanisława Mazura, prof. UEK, spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim przez ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2021 poz.278 ze zm.). Mgr Katarzyna Baran udowodniła, że jest erudytką, potrafiącą dokonać krytycznej analizy i syntezy zebranego materiału badawczego. Mając na uwadze dotychczasowy dorobek naukowy Kandydatki, wybór tematu, nowatorskie i samodzielne rozwiązanie problemu, a także wkład w rozwój dyscypliny nauki o polityce i administracji, **wnoszę o dopuszczenie mgr Katarzyny Baran do dalszych etapów postępowania w celu uzyskania stopnia doktora w dyscyplinie nauki o polityce i administracji.**

Jednocześnie, ze względu na sformułowanie przez mgr Katarzynę Baran realnego problemu teoretycznego i praktycznego, wysoką jakość dysertacji, zaprezentowane oryginalne i merytoryczne wnioski oraz prawidłowo zastosowane metody badawcze, wnioskuję do Rady Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji oraz Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UEK **o przyznanie wyróżnienia recenzowanej dysertacji.**


Prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek