

Opis wyników projektu badawczego finansowanego ze środków NCN w latach 2012-2015 pt. „Elity administracyjne i polityczne państwa: kariery, tożsamości, relacje” (Nr 2011/03/B/HS5/00825). Synteza

## 1. Przedmiot, cel, problematyka, pytania badawcze i sposób realizacji projektu

W punkcie wyjścia projektu badania znalazła się koncepcja elit demokratycznych E. Etzioni-Halevy (1989, 1993, 2001, 2010) i wiodąca w niej teza, mówiąca o zróżnicowaniu i względnej autonomii elit państwa, wspartej na ich zdolnościach kontrolowania rzadkich zasobów. Wśród takich elit wymienione zostały elity rządowe, które znalazły się też w centrum zainteresowań członków zespołu. Stało się tak ze względu na szczególną siłę sprawczą tych elit i ich wiodący udział w decydowaniu politycznym.

Tworzą one jak wiadomo zbiór niejednorodny wewnątrz, w którym mieszczą się zarówno elity polityczne jak i administracyjne. Celem podstawowym badania było ukazanie tych głównych aktorów procesów decyzyjnych państwa ze względu na skalę posiadanej przez nich autonomii i jakości kontrolowanych zasobów. Z drugiej strony interesowały nas też działania i współdziałanie tych elit w toku ich aktywności decyzyjnych i we wzajemnych relacjach. Można zatem uznać, że zastosowane podejście stanowiło projekt połączenia perspektywy elitystycznej i interakcyjnej w badaniu.

Przyjęto bazowe założenie, mówiące o tym, że formalno-prawne ramy proceduralne, kierujące rozwiązywaniem problemów i podejmowaniem decyzji w państwie, wypełniane są przez głównych uczestników tych procesów realnymi działaniami, za którymi stoją ich wartości, normy i zwyczaje, tożsamości zbiorowe, uzgodnione i potwierdzone style myślenia i postępowania. Rodzaje i sposoby posługiwania się przez przedstawicieli elit rządowych zasobami symbolicznymi są w naszym przekonaniu ważnym i słabo dotąd rozpoznanym, ukrytym mechanizmem, determinującym w znacznej mierze rodzaj i sposób podejmowania decyzji w ośrodkach najwyższej władzy w państwie.

Dwa typy badanych elit rządowych to zatem: a/ elity administracyjne, złożone z urzędników ministerialnych najwyższego szczebla tzn. dyrektorów i wicedyrektorów departamentów oraz b/ elity polityczne, złożone z sekretarzy i podsekretarzy stanu w ministerstwach. Nie były one często czynione wcześniej przedmiotem pogłębionych badań, a już na pewno nie obserwowano ich we wzajemnych relacjach. Pierwszymi chętniej zajmowali

się w dodatku przedstawiciele nauk o administracji i zarządzaniu lub nauk prawnych, a nawet ekonomicznych (m.in. Wilkin z zespołem, 2013; Hausner 2008, Rydlewski 2011, 2014), a drugimi głównie politolodzy i socjologowie (m.in. Raciborski z zesp., 2006; Kamiński 2014), co znacznie utrudniało kumulację gromadzonej w tym obszarze wiedzy. Nie zajmowano się też gruntownie jakościowym aspektem wzajemnych odniesień elit rządowych, co z naszego punktu widzenia stanowić powinno kluczowy element każdej debaty o jakości państwa.

Spodziewaliśmy się, że w bliskości wiedzy i przekonań tych elit, wyrastającym w pewnej mierze z podobieństwa ich karier edukacyjnych i zawodowych, w komunikowalności doświadczeń, gromadzonych w trakcie powtarzania podobnych aktywności w strukturach i sytuacjach decyzyjnych o zbieżnych parametrach, a więc szerzej – w bliskości utrwalonych „społecznych światów” (Konecki, 2010), tkwią ważne rezerwy współdziałania w rozwiązywaniu problemów społecznych. Podobnie jak w odmiennościach niektórych zasobów i wyłączności dysonowania nimi powinna zaznaczać się ich autonomia, mogąca zawierać w sobie zarówno potencjał twórczej rywalizacji w działaniach decyzyjnych, jak też element destrukcyjnej gry o maksymalizację rozmaitych zasobów, wysokich pozycji czy wpływu.

Politycy z natury rzeczy wnoszą w obszar decydowania odmienne logiki i racjonalności niż urzędnicy. Światy jednych i drugich nie są w dodatku ani hermetyczne ani monolityczne – rozwarstwiają się one i podlegają stałym dostosowaniom do wymagań otoczenia. Szczególnie współcześnie, gdy administracja nie działa już wyłącznie wedle jednolitych reguł biurokratycznych, ale też stosuje się do zasad rynkowych i sieciowych o różnej skali, a politycy (różniący się między sobą politycznymi wartościami i interesami) muszą uczyć się ich dekodowania i waloryzacji. Z kolei urzędnicy rządowi najwyższego szczebla nabierać powinni umiejętności interpretowania intencji, nawyków i stylów działania swoich politycznych zwierzchników. Wzajemne procesy adaptacyjne po obu, wewnątrz zróżnicowanych stronach elity rządowej, są jak widać nieuniknione i stałe. A w samym rządzeniu, aktorzy nie tylko podejmują ważne dla państwa i społeczeństwa rozstrzygnięcia, ale też stale na nowo budują siebie, swoje wzajemne więzi i dystanse (Olsen, 2005, Kettl, 2006)) oraz w konsekwencji - utrwalają pozaformalne reguły funkcjonowania państwa. To wewnętrzne zróżnicowanie w obrębie obu elit stanowi ważne założenie badawcze. Tym bardziej istotne, że ma ono wpływ między innymi także na relacje elit rządowych z elitami parlamentarnymi, co dodatkowo rzutuje na stan równowag wytwarzających się pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą w państwie (Zubek, 2008). Zagadnienie to stanowiło również jeden z wątków naszego badania, choć nie pełnił on roli pierwszoplanowej.

Takie procesy dywersyfikacji i readaptacji elit, towarzyszące ich decyzyjnym działaniom, które poprzez odbicie w zbiorowej świadomości badanych zamierzaliśmy zarejestrować i przeanalizować, to wyzwanie nie tylko dla racjonalności, ale i dla jedności współczesnego państwa, na co zwracali już wczesnej uwagę liczni badacze. G. Poggi (2010) najbardziej chyba dobitnie wykazał, że aparat administracyjny dzisiejszego państwa nie może być dłużej opisywany przy użyciu metafory organizacji, gdyż jest raczej „złożonym środowiskiem organizacyjnym”, zbudowanym po części z autonomicznych organizacji, które poza sferą zwierzchniego nadzoru polityków zawierają między sobą rozmaite koalicje i sojusze. Wpływają w ten sposób na realne zdarzenia, ale i komplikują jednolite wcześniej procesy koordynowania i kierowania państwem przez jeden ośrodek. Racjonalność biurokratyczna bywa zastępowana w tych interakcjach przez racjonalność negocjacyjną lub transakcyjną. Jeśli uznać rządzenie za taki właśnie, złożony spłot relacji elit, funkcjonujących w ramach całego układu organizacji oraz kierujących nimi reguł, wartości, wiedzy, celów, interesów politycznych i administracyjnych oraz racjonalności, rządzący się w dodatku własną, wewnętrzną dynamiką, szukanie wśród jego elit symbolicznych zasobów budowania więzi i potencjału współdziałania staje się szczególnie ważne dla diagnozy jedności działania państwa. Nasza wyjściowa hipoteza głosiła, że wprawdzie taka pluralizacja racjonalności wykryła się w organizacyjnym środowisku rządowych elit administracyjnych, jednak w stopniu, jaki nie zagraża jedności działania państwa. Spodziewaliśmy się też zaznaczenia pewnej przewagi racjonalności biurokratycznej w myśleniu i postępowaniu elit administracyjnych.

Drugi cel dotyczył już nie tyle rozstrzygnięcia samego dylematu racjonalności i jedności procesów rządzenia, ile bliskiego mu dylematu autonomii i spójności elit rządowych. Zadaliśmy sobie pytanie, na ile budowaniu przez badanych aktorów ich własnej odrębności, niezależności w tych procesach i ich zabiegom na rzecz ochrony granic tej niezależności, towarzyszy niespójność całej warstwy. Śladów aspiracji autonomizacyjnych i satysfakcji z ich spełnienia w istniejącym układzie instytucjonalnym, podobnie jak wskazanych wyżej racjonalności, szukaliśmy w podzielanych standardach normatywnych roli, zbiorowych tożsamościach, definicjach celów i misji. Hipoteza wyjściowa głosiła, że autonomia elit jest widoczna, ale jest ona ograniczona, względna, a spowodowana tym niespójność mentalna i behawioralna nie powinna w konsekwencji zagrażać ciągłości, ani jedności rządzenia, jak też dominującej pozycji sprawczej rządowego centrum w procesach kierowania państwem. Innymi słowy, nie spodziewaliśmy się „dyktatu” profesjonalnych urzędników wobec

rządowych elit politycznych, co jako zagrożenie związane z rozrastaniem się administracji współczesnych państw demokratycznych jest często wskazywane w literaturze przedmiotu.

Wiele zależy oczywiście w zakresie autonomii elit od jakości i siły politycznego ośrodka rządzenia. Silny premier na czele słabo rozpoznawalnych i podporządkowanych sobie ministrów, działających w związku z tym w dużym poczuciu niepewności co do własnych losów w rządzie, to układ sprzyjający najczęściej ich zachowawczym i silnie kontrolowanym relacjom z administracją. Z kolei premier stojący na czele gabinetu profesjonalistów, ministrów o renomowanych nazwiskach i uznanych specjalistów w swoich dziedzinach, traktując ich bardziej równorzędnie i dając większą swobodę wyboru co do sposobu działania, przyczyni się w wielu przypadkach do upowszechnienia takiego właśnie wzoru relacji, sprzyjających zachowaniu autonomii aktorów działających na szczytach władzy resortowej – zależnie od umiejętności i chęci konkretnego ministra. Nie bez znaczenia jest też pierwszoplanowa lub zmarginalizowana pozycja ministra w gabinecie. Ci bardziej znaczący zachowują zawsze więcej niezależności i wpływu na bieg spraw rządowych, na kierowane przez siebie resorty i przypisane im dziedziny. Ale liczą się też indywidualne kwalifikacje przedstawicieli elit po obu stronach. W oparciu o wyniki badań z 2004 roku J. Bartkowski stwierdził: „Nominacja polityczna nie wystarcza ministrom i wiceministrom do uzyskania realnej kontroli nad resortem. Potrzebują oni dodatkowo swojej własnej legitymacji, autorytetu osobowego, który jest pochodną ich przygotowania merytorycznego, posiadania odpowiedniego doświadczenia i kwalifikacji, umiejętności organizacyjno-administracyjnych i programów działania dobrze osadzonych w realiach danej dziedziny” (Bartkowski 2006, s.309). Dla autonomii i spójności elit mają też bez wątpienia znaczenie utrwalone w administracji pod wpływem doświadczeń sposoby reagowania na zmieniających się kolejno wraz z gabinetami i ich konstelacjami, typy rządowych polityków. Takie właśnie wzory relacji były w centrum naszego zainteresowania, któremu towarzyszyło pytanie o to czy i na ile sprzyjają one współdziałaniu obu elit, a na ile mogą je utrudniać. Czy po stronie elit administracyjnych widoczne są wykrystalizowane tendencje do podporządkowywania się politykom i wykonywania ich poleceń, zgodnie z czysto wykonawczym wizerunkiem roli, czy może towarzyszą ich pracy ambicje doradcze i eksperckie, związane z identyfikacjami profesjonalnymi i partnerskimi doświadczeniami w decydowaniu, czy może w końcu - oparte na poczuciu większych kompetencji i ich wartości, tendencje do izolowania się i zamykania urzędników na relacje z politykami, a nawet próby wykorzystywania fachowej wiedzy do narzucania im swojej wizji i woli. W konsekwencji, w skali państwa, mielibyśmy w skrajnych przypadkach do czynienia z sytuacjami niekorzystnymi - z podziałem ośrodka kierowniczego

i słabym decyzyjnie państwem, zdominowanym przez rządową biurokrację lub z podatną na upolitycznianie, bierną administracją. Szukaliśmy odpowiedzi na pytanie jaki wzór relacji lepiej utrwalił się w świadomości rządowych elit administracyjnych. Poszukiwaliśmy śladów jakiegoś stanu równowagi.

Zamierzenia badawcze objęły więc trzy obszary badań i wymagały zastosowania zróżnicowanych metod oraz technik badawczych. Obszar pierwszy to tzw. socjologia elit, a więc opis cech społeczno-demograficznych i analiza ścieżek karier, prowadzących badanych na najwyższe pozycje w strukturze rządzenia państwem. W centrum naszej uwagi znalazły się zasoby edukacyjne i zawodowe wszystkich wiceministrów, dyrektorów departamentów i dyrektorów generalnych ministerstw. Skupiliśmy się również na prześledzeniu ich strategii kierowania rozwojem karier i awansem, dróg wchodzenia do elity, dynamice i zwrotach karier oraz utrwalonych wzorach socjalizacji instytucjonalnej do wyselekcjonowanych ról. Badanie to pozwoliło na odtworzenie szczególnie cenionych zasobów, gromadzonych w toku rozwoju karier i użytkowanych następnie zgodnie z grupowymi racjonalnościami. Zamierzaliśmy sprawdzić hipotezę o „przypadkowości awansów” do elity, sformułowaną najpierw przez W. Wesołowskiego, a później potwierdzoną w badaniach J. Raciborskiego. Zadanie to wykonano w pierwszej fazie realizacji projektu.

Obszar drugi i kolejna faza badania skupiały się wokół podzielanych zasobów symbolicznych, składających się na swoiste kultury i subkultury elit administracyjnych - zdecydowanie bardziej stabilnych i lepiej uformowanych od elit politycznych, co pokazała dobitnie pierwsza faza badania. Skupiliśmy się w tym przypadku na nadawanych znaczeniach i diagnozowaniu zewnętrznego otoczenia instytucjonalnego (państwa, polityki, administracji) i wewnętrznego – organizacyjnego (w tym partnerów i zwierzchników), a także definicjach roli, celów i misji, na uznawanych za skuteczne strategiach postępowania, a więc logikach leżących u podstaw stosowanych w działaniu racjonalności, na autoidentyfikacjach w końcu, a więc istnieniu swoistych „my”, odróżniających od innych grup elit. Zrealizowano w tym przypadku 50 pogłębionych wywiadów swobodnych z kierownikami departamentów merytorycznych wszystkich ministerstw za wyjątkiem Ministerstwa Gospodarki, gdyż szef tego resortu nie zgodził się na udział w badaniu. Losowanie respondentów do wywiadów przeprowadzono przyjmując klucz pozycyjny, gdzie jednostką obserwacji był departament w ministerstwie. W procedurze doboru pominięto departamenty techniczne i obsługowe, na przykład finansowe, budżetowe, prawne, informatyczne, kontroli i nadzoru czy też spraw kadrowych. W wątpliwych przypadkach charakter departamentu był weryfikowany w oparciu o regulamin organizacyjny ministerstwa, określający szczegółowo zakres działania każdego z

departamentów. Z utworzonej w ten sposób listy departamentów merytorycznych utworzono operat losowania, a następnie, za pomocą tabeli liczb losowych i z zachowaniem proporcjonalnego udziału każdego ministerstwa, wylosowano próbę badawczą liczącą 50 departamentów. Stosując tą samą metodę wylosowano też próbę rezerwową o takiej samej liczebności. Wywiady z osobami wylosowanymi prowadzono następnie w oparciu o stałe dyspozycje, nagrywane, poddane następnie transkrypcji i analizowane zgodnie z założeniami teorii ugruntowanej.

Obszar trzeci i ostatnia faza badania to analiza sposobów wykorzystania przez elity zasobów społecznych i kulturowych, szczególnie tych symbolicznych, w konkretnych działaniach decyzyjnych i w relacjach z innymi uczestnikami procesu. Studia czterech przypadków decyzyjnych przeprowadzone zostały według wspólnego scenariusza, chociaż ze względu na odmienność i specyfikę każdej z analizowanych decyzji zaistniała potrzeba selekcji i dostosowywania przez autorów wykorzystywanych źródeł do potrzeb badanego przypadku. W niektórych z nich niezbędne okazało się przeprowadzenie dodatkowych wywiadów z osobami, które w wyniku zapoznania się z dokumentami formalnymi i przebiegiem procedur, okazały się bardziej od innych znaczące dla ostatecznego rozstrzygnięcia problemu. W innych przypadkach takiej potrzeby poszukiwania dodatkowych informacji nie było. Kiedy indziej potrzebna była z kolei pogłębiona warstwa analizy debaty publicznej, lub tylko politycznej, a czasem była ona tylko ogólnym, luźno zarysowanym kontekstem opisu procesu legislacyjnego. Przy zachowaniu wspólnych ram analizy członkowie zespołu jako autorzy odrębnych studiów dysponowali więc znaczną swobodą w doborze i wykorzystaniu źródeł, najlepiej ukazujących ich zdaniem szczególny splot relacji, towarzyszących konkretnym procesom decyzyjnym.

Całe badanie miało charakter postępowania otwartego, gdzie kolejne jego fazy były korygowane, stosownie do najważniejszych ustaleń fazy poprzedniej (Denzin, Lincoln, 2009). Przedstawione dalej zostaną w sposób syntetyczny wyniki badania, uzyskane w ramach trzech, wskazanych wyżej obszarów badawczych, a więc dotyczące - wzorów karier, awansu i sukcesu badanych elit; ich socjalizacji, tożsamości, rozumienia misji oraz znaczenia państwa i definiowania własnej w nim roli; działań podejmowanych w procesach decyzyjnych, składających się na czynności rządzenia państwem. W tym ostatnim przypadku przedstawione będą wyniki, pozwalające zarówno na analizę sieci relacji oraz sposobów podejmowania decyzji jak też studia kilku przypadków decyzyjnych.

## 2. Wzory karier, awansu i sukcesu badanych elit

W wyniku analiz zgromadzonego materiału empirycznego W. Betkiewicz odtworzył dominujące typy karier, opisane szczegółowo w opublikowanym artykule naukowym (zał. 1). Zaliczył do nich: a/ kariery rządowe (przebiegające w takich organizacjach jak ministerstwa, Kancelaria Sejmu czy NBP), b/ kariery administracyjno-rządowe (w agencjach rządowych, wojsku, policji itp.), c/ kariery eksperckie (w nauce lub gospodarce), d/ kariery polityczno-rządowe (w parlamencie lub samorządach) oraz dwa typy karier mieszanych. Jedną e/ biegnącą wielokierunkowo, w administracji, poza nią i na powrót w jej ramach oraz drugą, f/ ukierunkowaną na administrację, czyli poprzedzoną drogą zawodową poza jej strukturami. Rozważając cechy dominującego w Polsce modelu kariery autor doszedł do wniosku, że przeważa model mieszany, łączący cechy zamkniętego modelu biurokratycznego, z jego znamionnym naciskiem na hierarchię i sztywną ścieżkę pionowego awansowania, z cechami modelu otwartego - znacznie mniej sformalizowanego i nie mającego cech sztywności, za to wyraźniej sprofesjonalizowanego, opartego na kryteriach kompetencji, a nie na pozycji zajmowanej w strukturze formalnej. Takie drogi awansu kształtują odmienne racjonalności, towarzyszące przyszłym działaniom: z jednej strony biurokratyczną, opartą na przestrzeganiu szczegółowych procedur oraz przekazywaniu „w dół” i wykonywaniu odgórnych poleceń, oraz z drugiej - negocjacyjną, opartą na gromadzeniu, kontrolowaniu i wymianie wartościowych zasobów, w tym przypadku związanych z informacjami i wiedzą.

Badanie pokazało ponadto, że rządowe elity administracyjne są bardziej sfeminizowane od politycznych (40% do 28%), jednak oba jej człony tworzone są przez ludzi stosunkowo młodych, przed 51 rokiem życia, a więc osoby o podobnych doświadczeniach pokoleniowych. Politycy byli nieco tylko starsi (73% do 60%) od urzędników. Profile edukacyjne obu grup były również do siebie zbliżone, gdyż w obu dominują absolwenci kierunków prawnych i administracyjnych, ekonomicznych oraz humanistycznych i społecznych, choć wśród elit administracyjnych dała się dostrzec lekka przewaga zawodów prawniczych i tych związanych z naukami o administracji (35% do 22%). Podobieństwo obu grup we wskazanych wymiarach powinno służyć lepszemu komunikowaniu i większej łatwości rozumienia stanowisk, a więc pośrednio sprzyjać współdziałaniu. Zbliżył obie elity do siebie także stosunkowo niewielkie „zasiedzenie” na zajmowanych stanowiskach, przy czym rotacja polityków jest nieco większa: ponad 3 lata zajmowało swoje stanowisko 30% badanych wiceministrów, a ponad 5 lat tylko 13%, podczas gdy analogiczne proporcje dla dyrektorów departamentów to 42% osób o stażu przekraczającym trzy lata i 22% - pięć lat. Wspólne, choć niejednakowo upowszechnione jest więc w obu grupach doświadczenie politycznego charakteru decyzji kadrowych, wpływających na ich losy, co też może sprzyjać

współpracy. Jednak co ważniejsze, różniły ich poprzedzające drogi zawodowego rozwoju, a więc i gromadzone w ich toku doświadczenia i umiejętności, co z kolei może stanowić czynnik nie tylko różnicujący, ale i utrudniający porozumienie. Otóż awans dyrektorów częściej przebiegał w obrębie centralnej administracji rządowej najwyższego szczebla, a nawet tego samego ministerstwa, sprzyjając tym samym tworzeniu bardziej rozległych sieci relacji wewnętrznych i większej identyfikacji z organizacją (i/lub działem). Kariery wiceministrów przed ich wejściem do rządowej elity biegły znacznie częściej poza strukturami rządowymi – w gospodarce lub nauce (30% wiceministrów do 8% dyrektorów), a nawet polityce (18% do 1%), podczas gdy aż 75% badanych dyrektorów miało za sobą trening zawodowy wyłącznie w ministerstwach lub innych organach władzy centralnej. Ci ostatni rzadziej też zmieniali miejsca pracy przed objęciem stanowiska dyrektora departamentu, zajmowanego w czasie badania. Ich wiedza musiała być bez wątpienia bardziej przez to wąska i wyspecjalizowana, podczas gdy u polityków – szersza, ale i ogólna, różnokierunkowa. Decyzyjni urzędnicy mogli więc lepiej kontrolować ten rzadki zasób.

Interesowało nas jak te zobiektywizowane podobieństwa i różnice dróg rozwoju zawodowego, a także związane z nimi zasoby, odzwierciedlone były w świadomości przedstawicieli środowiska elity administracyjnej. Jak definiowali oni swój awans i sukces i ich kryteria w swoim świecie zawodowym. Pod tym właśnie kątem treść wywiadów przeanalizowały B. Post i J. Gładys-Jakubik, przygotowując do publikacji artykuł naukowy na ten temat (zał. 2). Autorki wykazały, że sukces ma dla członków elity wiele znaczeń i wiele wymiarów i wcale nie jest kategorią odbieraną przez nich w jednakowy sposób. Wiąże się to z różnym wartościowaniem przez nich nie tylko samego sukcesu, ale i prowadzących do niego dróg. Stosunkowo często awans był opisywany w kategoriach indywidualnego losu, biegnącego wedle wzoru biurokratycznego, a więc jako stopniowe osiągnięcie coraz wyższych pozycji w strukturze centralnej administracji rządowej. Wynikał on wtedy z zewnętrznych ocen zwierzchników i był utożsamiany z nagrodą za dobre wykonywanie pracy. Częściej jednak nie musiał być on wcale zwieńczony awansem formalnym, a jego źródło miało charakter wewnętrzny, gdzie miarą i nagrodą była osobista satysfakcja, płynąca z poczucia biegłości, sprawności i skuteczności w wykonywaniu pracy. Rozmówcy mówili wtedy o swoim sukcesie powołując się na „zakończone granty, przygotowane akty prawne, wydane decyzje”, „prawidłowe i terminowe przeprowadzenie postępowań administracyjnych”, „jakość przedstawianych analiz i materiałów”, „dobrze wydane środki”, „wdrażanie nowych rozwiązań”, „dobrze przedstawione stanowisko Polski na forum Unii Europejskiej”. Takie prakseologiczne kryterium było jednak też nierzadko łączone z biurokratycznym, co



świadczą może o znacznym stopniu internalizacji wśród badanych swoistych „wzorów dobrej roboty”. Ma to miejsce wtedy kiedy jest się docenianym przez zwierzchników i ma się zarazem „zadowolenie z tego, co się robi, poczucie, że się to robi dobrze”.

Sukces przedstawianych w kategoriach zewnętrznych, pozytywnych ocen odnoszony bywał nie tylko do ocen formalnych zwierzchników, ale też do podwładnych: „moim sukcesem jest również zespół, który pracuje efektywnie, ciężko i jest zadowolony z efektów współpracy” (41). Liczy się też, a dla niektórych szczególnie, zdanie „środowiska” zawodowego, osób zajmujących się tymi samymi sprawami, znających się na rzeczy, kompetentnych i to bez względu na ich formalny status. Tu na czoło ocen wysuwa się kryterium profesjonalizmu: „nie tylko przełożeni, ale też całe środowisko, w którym pracuje, generalnie pozytywnie oceniają. (...). Wysoka ocena z zewnątrz. Być może idzie za tym i jakiś prestiż” (11). Przywołane fragmenty wypowiedzi wskazują na różne grupy odniesienia, ważne dla badanych. Takie priorytety i azymuty są niezwykle ważne, skoro oceny środowiskowe, formalne i nieformalne, nie zawsze idą ze sobą w parze, ani nie muszą się pokrywać. Wskazywano na takie sytuacje, kiedy jest się cenionym przez środowisko zewnętrznych współpracowników w innych resortach, podczas gdy „w wewnętrznych relacjach, no to czasami nas chwalą szefowie nasi, ale to nie jest jakieś zjawisko powszechne” (13). Zależnie od preferowanych wartości można zatem zabiegać o formalny awans, o uznanie osób kompetentnych, albo – zależnie też od umiejętności - o jedno i drugie. To często kwestia wyboru, gdyż „jak się jest docenianym to się wtedy awansuje, ale to różnie bywa” (13). Za tymi wyborami stoją właśnie wartości, interpretacje i identyfikacje i nie każdy dokonuje ich w ten sam sposób. Wygląda na to, że kryteria awansowania nie są jasne, mogą być uznaniowe, a badani dostrzegają to i rozmaicie dostosowują swoje strategie do posiadanej wiedzy o istniejącym stanie rzeczy.

Czasem wybór bywa jeszcze bardziej skomplikowany, gdy trzeba podjąć działanie na rzecz konkretnych odbiorców, ważnych z punktu widzenia pełnionej roli, które może nie być pochwalane przez politycznych zwierzchników i nieść nawet ze sobą ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa zajmowanej, kierowniczej pozycji.: „[sukces] można bardzo minimalistycznie definiować, przez to, że się człowiek na tym stanowisku utrzymuje i to co robi, nie wzbudza wątpliwości (...). Mnie się jednak wydaje, że sukces to zrobienie czegoś pożytecznego, nie tylko dla swojej własnej organizacji, ale też dla szerszej rzeszy odbiorców” (15). W tych niejednoznacznościach wpisanych w operacjonalizację sukcesu przez badanych – znać nie tylko różne wartości i identyfikacje, będące zapewne efektem odmiennego przebiegu organizacyjnej socjalizacji, ale też co najmniej dwie racjonalności, kierujące działaniami i

wyborami badanych w kontaktach z różnymi grupami odniesienia. To z jednej strony racjonalność biurokratyczna, zorientowana na hierarchię i służbowe zależności, a z drugiej – relacyjna, ukierunkowana na licznych współpracowników wpisanych w realizację zadań i na odbiorców z różnych środowisk. To racjonalność oparta na znajomości rzeczy, umiejętności negocjowania i perswazji celem zwiększenia rangi własnego stanowiska w prowadzonych uzgodnieniach czy przetargach. Liczy się wtedy „łatwość nawiązywania kontaktów z otoczeniem” (17), „koncyliacyjność” (21), „elastyczność w sensie szukania porozumienia, umiejętność słuchania argumentów (...), korzystania z wiedzy ekspertów, umiejętność negocjacji” (39).

W tę drugą racjonalność wpisana jest, na co zwracają uwagę B. Post, J. Gładys-Jakubik, ale też wynikająca z analizy W. Betkiewicza, wysoka wartość przypisywana przez badanych profesjonalizmowi. A także osobistym zaletom charakteru i umysłu: „Trzeba być merytorycznie bardzo dobrym”, mieć „analityczny umysł” i pewne „osobiste predylekcje”. Wydaje się, że te rozproszone sposoby ujmowania przez członków elity administracyjnej kryteriów zawodowego sukcesu i dwoistość racjonalności w nich zawarta to cecha względnie utrwalona, skazująca elity na równoległe funkcjonowanie w dwóch światach, lub co gorsza - na przebywanie w światach od siebie oddzielonych. A ten drugi przypadek może z kolei przekładać się na niespójność działań i nieciągłość struktur oraz funkcji rządzenia.

Sens nadawany profesjonalizmowi ma też co najmniej dwie postaci, w których wyraźne jest zabarwienie specjalistyczne, eksperckie. To z jednej strony wiedza o charakterze uniwersalnym, wpisana w rolę rządowego urzędnika najwyższego szczebla bez względu na to w jakim miejscu resortowej struktury administracyjnej pełni on w danym momencie swoje obowiązki. Mieści się w tym wszechstronna znajomość przepisów prawa, regulacji, procedur i obowiązujących trybów postępowania i tą wiedzą elity administracyjne powinny dzielić się z pobawionymi jej przedstawicielami elity politycznej w swoich resortach. Mogą oczywiście przyjmować też inną strategię i wykorzystywać ten zasób dla wzmocnienia własnej autonomii, a nawet uzyskania swoistych przewag w relacjach z przełożonymi. Zgodnie z deklaracjami to raczej dyrektorzy chętniej oferują swoją wiedzę, a bywa że politycy nie są nią zainteresowani, ani jej zbyt nie cenią. Dopiero w takich sytuacjach dochodzi do napięć i rywalizacji między rządowymi elitami. Swoją wiedzę elity administracyjne traktują niezwykle poważnie, stale ją aktualizują i pogłębiają, uczestnicząc w wielu szkoleniach i kursach z tego obszaru. W ministerstwach sprzyja temu zresztą istnienie całych systemów różnych szkoleń, często specjalistycznych, a nawet służących dookreśleniu misji urzędu. To jak widać zasób wartościowy też dla ministerstw jako organizacji.

Ale niezbędna w pracy na tym stanowisku wiedza ma też swój wymiar praktyczny, wymiar doświadczeń, zdobywanych w toku kariery zawodowej w administracji, na co szczególnie zwraca uwagę w swoim opracowaniu A. Radiukiewicz (zał. 3). Badani dyrektorzy podkreślali znaczenie okoliczności, że „po iluś tam pracach od podstaw poprzez poszczególne stanowiska” udało się „nabrać takiej wprawy w wykonywaniu zawodu urzędnika”. Dzięki temu „łatwiej poruszać się po urzędzie, jak i orientować się w zakresach merytorycznego działania poszczególnych komórek organizacyjnych”. Liczy się też dla nich bardzo konkretna wiedza fachowa z danej dziedziny, jak na przykład wojskowość, edukacja czy pomoc społeczna - zarówno ta teoretyczna, zdobyta jeszcze przed podjęciem pracy, na studiach magisterskich, podyplomowych czy doktorskich i poszerzana dzięki indywidualnym studiom czy lekturom, jak też praktyczna, gromadzona już w trakcie pracy, ale jeszcze przed objęciem dyrektorskiej funkcji. A. Radiukiewicz zwraca uwagę, że „osoby pracujące w Ministerstwie Edukacji podkreślają wagę doświadczeń zawodowych wynikających z pełnienia roli nauczyciela czy dyrektora szkoły. Respondent z Ministerstwa Kultury chwali sobie doświadczenie w zarządzaniu publicznymi instytucjami kultury, w Ministerstwie Rolnictwa liczy się doświadczenie dorastania na wsi, a w Ministerstwie Zdrowia praca w szpitalu”. Przywołana autorka dowodzi jak silnie wymóg stałego uczenia się wpisany został w rolę administracyjnego decydenta: „w ich narracjach o codziennej pracy często jest bowiem mowa o potrzebie nauczenia się czegoś nowego, zgłębienia jakiejś kwestii, bycia „na bieżąco”, bycia dobrze przygotowanym (5). Dotyczy to także wiedzy z zakresu organizacji i zarządzania, gdyż i te czynności są także wpisane w rolę dyrektorską. Trzeba stwierdzić, że wiązany z nią często imperatyw profesjonalizmu może sprzyjać zarówno współpracy dyrektorów departamentów z ministrami, podlegać wymianie zorientowanej na zadania lub ją utrudniać poprzez blokady wymian i budować tym samym dystanse obu elit. To zależy od wielu cech sytuacji decyzyjnej, a między innymi od tego jak te procesy reguluje po stronie elit administracyjnych przebieg socjalizacji do roli, wytworzona w jej efekcie tożsamość oraz poczucie misji.

### 3. Socjalizacja, tożsamości i misje elit

Socjalizacja towarzysząca pełnieniu kierowniczej roli w departamencie ministerstwa wprowadza w świat standardów roli i daje dostęp do ważnego zasobu kulturowego, mającego sprzyjać komunikacji, integracji i spójności działań elity. Pomaga odgrywającym te role jednostkom w nabywaniu wspólnej tożsamości, kierującej następnie ich percepcjami, ocenami

i działaniami. Ważnym, choć nie jedynym elementem składowym tego procesu jest wskazany wyżej wymóg permanentnego uczenia się. Socjalizacja, jak pisze A. Radiukiewicz, odwołując się do teorii podmiotowości i założenia o sprawstwie i autokreacji jednostek w procesach zbiorowych, warunkowana jest kontekstem, w którym się dokonuje (strukturalnym i kulturowym), zachodzącymi w nim interakcjami oraz rezultatami tych interakcji, stanowiącymi elementy nowego kontekstu działań (s.2). Takimi efektami są z pewnością, poczucie znawstwa, sprawności czy skuteczności, związane z niektórymi definicjami sukcesu, o czym wcześniej pisano. Liczy się też, co podkreślała przywołana autorka opracowania, odczucie, że jest się w jej pełnieniu „w zgodzie ze sobą”, z własnymi standardami i zasadami, że nie powoduje ona dysonansu, ani nie nakłania do rezygnacji z osobistych przekonań, że pozwala obronić własną niezależność. Ujął to precyzyjnie jeden z rozmówców: „jest pani tym niby dyrektorem, czyli odejmuje pani pewne decyzje i ma pani różne naciski, i trzeba wybrać mądrze, i trzeba bronić siebie samego, swoją autonomię, swoją wrażliwość, swoją moralność, swoje prawo do posiadania własnego zdania i niemieszania w tym kotle tak, jak ktoś by chciał, cudzą łyżką” (s.12/7).

Pomyślna socjalizacja i poczucie zgodności z rolą sprawia, że zajmowane miejsce uznaje się za najlepsze i nie szuka się innego poza centralną administracją, co było doświadczeniem obecnym i nierzadko podzielanym wśród badanych. Wskazują na to następujące, wybrane fragmenty kilku wypowiedzi: 1. „mimo różnych, jak gdyby wad tej pracy, nie przyszło mi do głowy, żeby ja zmienić” (29); 2. „Gdybym miała po raz drugi dokonywać wyboru, podejrzewam, że zrobiłabym to samo” (19); 3. „Nawet nie wyobrażam sobie nic lepszego w administracji. (...). Gdybym na początku kariery administracyjnej myślał, kim mógłbym być na końcu, to by było to. To mam!” (2). Trudniejsza będzie dla ministrów na pewno współpraca z dyrektorami, u których proces ten nie przebiegał aż tak pomyślnie, jednak nie potrafimy oszacować skali takiej porażki wśród badanych, gdyż pytaliśmy o to jedynie w sposób pośredni. Sygnalizujemy więc w tym miejscu sam problem, choć z pewnością wiele zależy w tym zakresie od konkretnego miejsca w strukturze administracji centralnej, w którym biegła większa część socjalizacji.

Poszczególne resorty różnią się między sobą pod względem kształtu swoich wewnętrznych struktur i zwyczajowych sposobów zarządzania nimi, czym obszerniej zajmowała się E. Nalewajko (zał.4). Osoby kierujące departamentami przystosowują się w pewnej mierze do zastanych środowisk, choć również kształtują je. Ministerstwa większe mają z pewnością bardziej rozbudowane i złożone struktury wewnętrzne, przystosowane do wykonywania większej ilości zadań i zatrudniające większą liczbę personelu. W resortach o

mniejszej ilości pracowników, mniejszej liczbie komórek organizacyjnych i powiązań pomiędzy nimi, łatwiej jest teoretycznie dokonać jasnego podziału kompetencji, choć i to nie gwarantuje bezkolizyjnej współpracy. Bywa, że jasno przypisana departamentom, wąska odpowiedzialność sprawi, że zakwalifikują niejednoznaczny dokument jako wykraczający poza swoje kompetencje, a prośbę o jego rozpatrzenie uznają za „inwazję na własne terytorium”. To prowadzi z kolei w sposób prosty do konfliktu, a jeśli się powtarza, do wytworzenia kultury konfliktu jako kontekstu interakcji i socjalizacji. Jak zilustrował ten przypadek jeden z rozmówców: „jeśli jest dwóch dyrektorów na ścieżce wojennej, to raczej to wynika z tego, że inaczej sobie wyobrażają co kto ma robić” (2). Podobna sytuacja skutkuje izolacją działów, niską integracją struktur i ograniczoną koordynacją podejmowanych w jej ramach działań. Możliwa jest oczywiście też przeciwna sytuacja, gdy próbie precyzyjnego opisanie kompetencji działów towarzyszy już nie obrona granic, ale próba ekspansji ponad nimi i przejęcia cudzych zadań, co opisał z kolei inny rozmówca: „są konflikty między departamentami jeśli chodzi o kompetencje (...), albo czasem ma ktoś większe ambicje, albo wyobraża sobie, że to on powinien zajmować się sprawą” (18). Reakcje konfliktowe są więc wpisane i w taką strukturę.

Dążenie do stworzenia nadmiernie sztywnej struktury nie wydaje się więc do końca uzasadnione jednak równie zły jest projekt organizacyjny całkowicie płynny, nieczytelny, co było niestety doświadczeniem wielu badanych dyrektorów: „Drobiazgi są porzrzucane po różnych departamentach (...) nie ma takiego funkcjonalnego podziału, że ci sami ludzie zajmują się wszystkim od początku do końca. (...). No i też potem, jeżeli coś trzeba skorygować, to też jest porzrzucane” (12). Nierzadko obok kompetencyjnych konfliktów i funkcjonalnego nieładu, występuje też stan znacznej izolacji i zanik komunikacji między departamentami danego ministerstwa, co prowadzić musi do blokad obiegu informacji. Jak powiedział jeden z rozmówców: „Jeśli resort nie ma dobrze zorganizowanego systemu jakichś takich spotkań, czy cyklicznych spotkań wszystkich dyrektorów, to często jest tak, że nie bardzo się wie co robi kolega w innym departamencie (14). Z punktu widzenia dyrektorów może to sprawiać wrażenie, że pracują oni w „odrębnych resortach, a nie w odrębnych departamentach (...), brakuje wspólnego języka do ustalenia takiego wspólnego celu” (37). Z pewnością wygenerowane strukturalnie trudności we wzajemnej współpracy dyrektorów departamentów takich ministerstw muszą mieć negatywny wpływ na jakość ich relacji z politycznymi zwierzchnikami. W dodatku w każdym przypadku dysfunkcyjnych struktur mamy do czynienia z jakąś adaptacją aktorów do takich okoliczności. Powstają zatem specyficzne powiązania pozaformalne, czasem przewyżające, a czasem pogłębiające te

dysfunkcje. Nie ulega jednak wątpliwości, że oba te konteksty stanowią ramy socjalizacji w ministerstwach i określają tożsamości elit w sposób niejednolity w skali całej administracji resortowej.

Jedne ministerstwa mocniej a inne słabiej wspierają się na hierarchicznych strukturach i tym samym logice biurokratycznej. W tych silniej zbiurokratyzowanych „jest pewna taka pionizacja tych departamentów. (...) ten przepływ informacji jest w pionie. Natomiast w poprzek organizacji też działa to w ten sposób, że idzie to do góry. (...) jeśli ma przyjść jakaś wymiana informacji między osobami z różnych departamentów, to idzie najpierw do góry w jednym, a potem w dół w drugim departamencie. Nie ma takiej płaszczyzny współpracy „na płask” między poszczególnymi tymi pionami” (15). Istnieją też w administracji resortowej struktury mieszane: „w jednym departamencie struktura jest bardziej spłaszczona. Każda osoba zajmuje się innymi rzeczami. Podczas gdy w innym pionie często jest tak, że struktura jest bardziej pionowa” (4). Tworzą się wtedy departamenty będące różnymi środowiskami społecznymi: światami współpracy („wewnątrz departamentu jest dobra komunikacja. (...) nie ma problemu takiego na styku ludzi. (...) po prostu się dyskutuje” - 47; ten departament od wielu lat jest oceniany jako skonsolidowany. Nie ma tu specjalnie jakichś animozji -27”), albo walki („z innych departamentów docierają informacje – u nas bez przerwy są jakieś rewolucje” -27; „nie odczuwamy tu takiego podgryzania, bo takie rzeczy zdarzają się w ministerstwie” – 47). Gęstość relacji między departamentami i ich szefami wyznaczają oczywiście przede wszystkim podziały funkcjonalne i problematyka leżąca w ich obszarach zainteresowań. Najczęściej kontaktują się ze sobą departamenty zainteresowane „tą samą materią” czy „opiniujące te same obszary powiązań merytorycznych”. Ich relacje mają charakter dwustronny i z reguły równorzędny – tym lepszy im bardziej oparte są na wcześniejszych, dobrych doświadczeniach i wzajemnej znajomości. Niektóre z departamentów mają jednak zadania wyraźnie osobne, nadrzędne w stosunku do innych. Wtedy stanowią w sieciach wzajemnych relacji swoiste węzły, na co zwracał uwagę kierownik jednego z takich departamentów: „to inne departamenty współpracują ze mną. Ponieważ my jesteśmy taką jednostką, która koordynuje uzgodnienia zewnętrzne” (29). Są też w końcu takie, które jak odnotowano, mogą pracować we względnej izolacji od pozostałych.

Nie ulega wątpliwości, że interakcje elit w poszczególnych ministerstwach zachodzą w odmiennych środowiskach społecznych, a ich przebieg komplikuje dodatkowo fakt zróżnicowanych relacji elit administracyjnych z rządowymi politykami. Różnice rozkładów gęstości utrwalonych typów relacji poziomych i pionowych widoczne są w tym zakresie w ramach każdego ministerstwa i wiążą się ze swoistym strukturalizowaniem departamentów ze

względu na ich ważność dla ministra. Jak powiedział jeden z rozmówców: „każdy jednak departament tu różni się między sobą. (...) ja mam dość częste relacje z ministrem bezpośrednio, a są miejsca, które w ogóle nie mają tych relacji, bo dana sfera na przykład jest bezpośrednio nadzorowana przez wiceministra” (4). Zasadniczo to „Minister stoi na czele, tak naprawdę nadzoruje cały urząd, wszystkie departamenty, ale są wiceministrowie, którzy bezpośrednio nadzorują prace departamentów” (28). A wśród nich są nastawieni wyłącznie na polecenia i kontrolowanie („podsekretarz który zaczyna ręcznie sterować, czyli zawsze wchodzi za bardzo w to co pan robi – 10), ale też inni, zorientowani na bardziej równorzędną współpracę, dający dyrektorom więcej swobody. Ci ostatni z kolei, ze swojej strony, preferują większą lub mniejszą dozę samodzielności w swojej pracy i lepiej współpracują ze zwierzchnikiem pierwszego lub drugiego rodzaju. Oba typy relacji i swoje w nich miejsce dyrektorzy definiują więc niejednakowo, na co wpływ mają zapewne ich zawodowe doświadczenia i przebieg oraz efekty wcześniejszej socjalizacji organizacyjnej.

W przypadku pierwszego typu relacji ze zwierzchnikami badani akcentowali swoją podrzędną, podporządkowaną pozycję i rolę usługową, wykonawczą: - „przede wszystkim jest to funkcja usługowa wobec polityków, wobec członków ministerstwa. (...) my jako urzędnicy grupy decyzyjnej wykonujemy pewne kierunki wytyczane nam przez kierownictwo” (39); - „służę moim ministrom. (...) jestem tak jak żołnierz do ich dyspozycji, wykonuje polecenia” (42). To typ oparty na braku autonomii i podporządkowaniu urzędników politykom. Dobrej współpracy sprzyja w tym modelu po stronie elit administracyjnych racjonalność biurokratyczna.

Typ drugi jest związany z poczuciem niezależności, opartej przeważnie na świadomości kwalifikacji merytorycznych, przywoływanej już wcześniej „znajomości rzeczy” oraz na woli dzielenia się wiedzą i pomysłami z przełożonym. Dystans między elitami jest wtedy mniejszy, co dobrze ilustrują wypowiedzi badanych: 1. „ministrowie to też ludzie (...) nie należy się ich bać tylko należy z nimi dyskutować” (24); 2. „zawsze miałam swobodę. (...) nie mam oporów przeciwko temu, żeby wziąć ze swoim pomysłem i pójść do szefa i powiedzieć: 'tak ma być'. I nie mam oporów, jeżeli (...) coś wymyślił, żeby mu powiedzieć: 'Panie ministrze, to nie tak, bo to i to' ” (25). To typ oparty na względnej autonomii i współpracy stron. Dobra współpraca wspomagana jest negocjacyjną, sieciową racjonalnością elit administracyjnych, które są gotowe na uruchomienia w jej ramach zasobów, kontrolowanych przez siebie dzięki udziałowi w strukturach nieformalnych.

Ale wyróżnić też można typ trzeci, kiedy dyrektorzy przypisują sobie w tych relacjach sprawczy wpływ i pozycję dominującą wobec ministrów: 1. „to jednak my wypracowujemy

pewne kierunki i my realizujemy tę politykę” (14); 2. „Mamy (...) wyzwanie. W jaki sposób przedstawić dana tematykę, żeby można było powiedzieć, że decydent podaży zgodnie z naszym zamysłem” (9)”; 3. „przychylają się do naszych propozycji w 95%, mnie się wydaje. Sporadycznie podważają naszą rekomendację” (12); 4. „my doskonale wiemy jakie pomysły znajduje zastosowanie w danej sytuacji. Wiemy co jest do zrobienia, a co nie jest do zrobienia. (...) wiemy, że są rozwiązania, które doprowadzą nas do celu, ale niekoniecznie w taki sposób jak pan minister (...) sobie wyobraża” (23). To typ oparty na budowaniu dominacji urzędników nad politykami oraz na racjonalności rywalizacyjnej, po stronie urzędników.

Rodzaj wzajemnych relacji i zależności w ramach kierującej resortem elity bywa zmienny, przy czym wiele „zależy od ludzi na stanowiskach w innych departamentach i na stanowiskach w kierownictwie resortu” (14). Znaczenie czynnika personalnego dla wzajemnych odniesień i współpracy było podnoszone przez badanych bardzo często. Wskazywano, że liczy się otwartość, komunikatywność i kreatywność po obu stronach – zarówno po stronie politycznego zwierzchnika jak i osoby kierującej departamentem. Jak podkreślano nierzadko: „współpraca jest ściśle związana z osobowością danego człowieka. Jak decydent jest otwarty (...) inaczej się pracuje. W momencie kiedy ma inną osobowość, no to występują sytuacje, w których jestem zirytowany” (9). Liczy się też wspólnota zainteresowań, która otwierać może dodatkowe pola współdziałania: „praca z panem ministrem była na tyle komfortowa, że wymienialiśmy się pomysłami. On podrzucał mnie, ja jemu, spędziliśmy wiele czasu wspólnie rozważając różne opcje, różne warianty rozwiązań, dyskutując”(11).

Są też z pewnością dyrektorzy bardziej zorientowani w swojej pracy na ministrów (co wynika też często z samej dynamiki procesów decyzyjnych) i tacy, którzy lepiej sprawdzają się w relacjach poziomych z innymi dyrektorami czy kierownikami. Dobrego przykładu drugiej, zorientowanej na relacje poziome orientacji dostarcza następujący opis: „żeby dużo czasu nie zajmować podsekretarzowi stanu to ja staram się przekonać dyrektorów tych departamentów, z którymi współpracuję, żeby coś zmienić, uaktualnić, rozszerzyć jakąś informację” (39). Znajomości między dyrektorami ułatwiają takie działania i zwiększają ich skuteczność: „Im dłużej ze sobą współpracujemy tym te kontakty są lepsze” – mówił jeden z badanych. Inni wypowiadali się w podobnym duchu: „Ja długo pracuję, bardzo dużo osób znam od dłuższego czasu. (...) więc zawsze łatwiej jest załatwić coś przez telefon i porozmawiać z kolegą” (18). Sieci nieformalnych porozumień i więzi stanowią bez wątpienia istotną korektę formalnych relacji i zależności, budują poczucie sprawczości, dowartościowują. Dyrektorzy departamentów mogą je uruchomić w celu wspólnego z



ministrami szukania najlepszego rozwiązania problemu decyzyjnego, albo zablokować, ograniczając tym samym szansę na optymalizację rozwiązania.

Wszystkie te zróżnicowane w skali całej administracji rządowej sieci pionowych i poziomych relacji formalnych oraz poza- i nieformalnych, utrwalone w zbiorowej świadomości i stanowiące niejednorodne „światy społeczne” elit administracyjnych, określają nie tylko ich dalszą socjalizację, ale też ich samych - ich tożsamości i działania. Różnicami też mogą być wykorzystane do współpracy (lub rywalizacji) przez konkretnych, rządowych polityków. Nie ulega jednak wątpliwości, że powinni oni rozpoznawać je na tyle, aby świadomie nie naruszać (lub naruszać w sposób kontrolowany) wytworzonych z czasem, silnych więzi ani nie antagonizować mimowolnie utrwalonych w danym kręgu czy warstwie elity standardów. „Pomyślna socjalizacja” nie zawsze jak widać przekłada się na jednakowe wzory myślenia i działania, które można stosować w sposób mechaniczny. Nie tylko struktury, ale i kultury powstałe w warstwie administracyjnej elity rządowej są zdywersyfikowane. Taki system wewnętrznie spluralizowany, stanowić może skuteczną barierę dla jedności procesów rządzenia państwem, ale też z drugiej strony, chronić może państwo zarówno przed nadmierną autonomizacją czy dominacją ze strony administracji, jak też jej polityzacją. To system wymagający złożonych, „wrażliwych” metod koordynowania oraz systematycznego budowania w procesach decyzyjnych równowag na wielu poziomach i w wielu podukładach, czy jak pisał przywoływany tu już G. Poggi – w wielu administracyjnych środowiskach organizacyjnych.

Podtrzymując założenie, że aktorzy rządzący państwem budują w procesach socjalizacji siebie i swoją rolę w państwie, co na jakość tego rządzenia bez wątpienia rzutuje, interesowało nas jakimi i na ile zbieżnymi, spójnymi definicjami roli i państwa posługują się w swoim myśleniu i narracjach. Zagadnieniem tym zajmowały się szczególnie B. Post i E. Nalewajko (zał. 5). Jedną z pierwszych obserwacji pokazuje, że nie mają oni jakiegoś silnego poczucia wspólnoty standardów, a bardziej może zadań czy losu. Chcąc wspólnotę taką wyrazić odwoływali się najczęściej do wzorca normatywnego, zobiektywizowanego i sformalizowanego w postaci ustawy i Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, co potwierdza jedna z wypowiedzi: „każdy z nas zna przepisy, które nas obowiązują. (...) my mamy swoją ustawę o służbie cywilnej, jest tam jasno napisane jaka jest nasza rola” (38). Dopytywani, wskazali jednak na różnice standardów, odróżniających elity od pozostałych urzędników administracji centralnej. Elity określane były jako „ludzie z poczuciem misji”, którzy chcą coś zrobić dla kraju” (19), czasem „hobbyści” lub awangarda: „jest awangarda (...), i są pozostali, którzy po prostu traktują to jako miejsce, gdzie się przychodzi na 8.15 i wychodzi o 16.15, bez

jakiegokolwiek zaangażowania” (18). Badani nie mieli na ogół wrażenia, aby „przeciętny pracownik, przeciętny urzędnik myślał o tym swoim etosie” (37). Tymczasem kadry kierownicze, a więc nasze elity, to ludzie z poczuciem misji, identyfikujący się z państwem i sprawami obywateli. Spodziewają się, że ich praca służy „dobru ogółu”, „przyczynia się do czegoś dobrego”. Jednym z efektów socjalizacyjnych było w ich przypadku z pewnością „poczucie, że coś dobrego dla państwa i współobywateli się robi – że się różnym zagrożeniom dla państwa i obywateli próbuje zapobiec” (40). Deklarowali często głębokie przekonanie, że działają dla kraju, że większość z nich stara się „myśleć kategoriami państwa i przychodzi do tej pracy po to, aby właśnie służyć pewnej idei państwa praworządnego, sprawnego, nowoczesnie zarządzanego” (6). Podkreślali też niejednokrotnie, że jest to działanie wymagające poświęcenia – czasu, energii, prywatności. Mieli też ponadto świadomość, że ta zaangażowana postawa kształtuje się stopniowo, z wiekiem i wraz ze stażem pracy w administracji państwa na różnych szczeblach.

Jest znamienne jednak, że państwo opisywano najczęściej w pierwszym odruchu podobnie jak rolę - hasłowo i powierzchownie, chętnie posługując się etykietami. Dopytywani jednak o jego głębsze znaczenie badani nie definiowali państwa jednakowo. Choć więc łączyło ich w wielu przypadkach myślenie nadrzędnymi kategoriami państwa, to różniło bliższe wyobrażenie jego wzorcowej, normatywnej wizji. Daje się wyróżnić w narracjach na ten temat kilka odrębnych typów, które nie były rozłączne, czasem współwystępowały ze sobą i dopełniały się, a czasem wzajemnie się wykluczały. I tak, najczęściej państwo, któremu się służy lub które się współtworzy, opisywano w kategoriach funkcjonalnych - jako powołane do zaspokajania potrzeb społecznych. To państwo obecne i bezpośrednio angażujące się w procesy społeczne, interweniujące w wielu ich wymiarach. Dla innych jednak był to raczej twór oderwany od członu „społeczeństwo”, byt odrębny ale też nadrzędny w stosunku do społeczeństwa, tworzący swoiste meta-reguły i kontrolujący stan ich respektowania w systemie, nie angażujący się w bieżące procesy społeczne, odpowiedzialny za strategię długoterminowe, kierunki i dalekosiężne cele rozwojowe. Pojawił się też trzeci, technokratyczny ze swej istoty typ myślenia o państwie, które nie jest już podporządkowane społeczeństwu ani nie stanowi nadrzędnego mechanizmu regulacyjnego, ale jest wewnętrznym, centralnym mechanizmem zarządzającym i kierującym procesami społecznymi w wymiarze taktycznym, krótkoterminowym, bieżącym. To model menedżerski, prakseologiczny i silnie zorientowany na wyniki, proefektywnościowy.

Myślenie w kategoriach pierwszego z wyróżnionych i stosunkowo najczęściej występującego wśród badanych dyrektorów modeli, podobnie jak w pozostałych, nie było

wewnętrznie spójne. Rozciąga się ono w paśmie łączącym wyobrażenia rozległego państwa powszechnego dobrobytu z przedstawieniami ograniczonego państwa pomocy określonym, słabszym grupom społecznym i przeciwdziałającego wszelkim wykluczeniom państwa pomocniczego. Typowe dla pierwszego sposobu myślenia wypowiedzi nakładały na państwo odpowiedzialność za to „żeby łatwiej się pracowało”, za miejsca pracy, za „lepsze życie”. To państwo „szybko reagujące na potrzeby obywateli” (1), które ich „chroni i prowadzi” (29). Powinno dbać o starszych i o dzieci, zapewniać przyzwoitą służbę zdrowia, dawać obywatelom „pewien standard opieki” (36) i „stale myśleć o swoich obywatelach” i postępować tak, żeby ci obywatele byli zadowoleni. Jak wyraził to precyzyjnie jeden z badanych, definiując przy okazji swoją rolę w kontekście preferowanej wizji państwa: „to jest działalność usługowa, musimy wiedzieć po co tu jesteśmy” (11). Z kolei usytuowane na drugim biegunie tego typu myślenia o państwie i wyobrażanie go sobie jako instytucji mniej rozległej i słabiej obecnej w procesach społecznych, powinno „chronić słabszych” (7), „zajmować się tą sferą osób, które nie są w stanie sobie poradzić” i „chronić ich” (4). Musi być mocno obecne w tych sferach, za które odpowiedzialności nikt z państwa nie zdejmie, takich jak „bezpieczeństwo publiczne”, bezpieczeństwo zewnętrzne, opieka społeczna” (15).

Drugi typ myślenia o państwie jako nadrzędnym mechanizmie regulacji czy swoistym „układzie sterowania” nie zakłada bezpośredniego zaspokajania bardziej czy mniej licznych potrzeb społecznych, ale raczej szukanie w budowanych programach i działaniach „wspólnego dla nich mianownika” (8), umiejętne ich „wypośrodkowanie” (7). Dobre państwo powinno więc „wiele rzeczy upraszczać” i poszukiwać wspólnych interesów, zamiast skupiać się na ich różnicach. Ma ono dawać obywatelom czytelne i stabilne reguły, tworzyć przestrzenie pozwalające na rozwijanie indywidualnej aktywności i nie przeszkadzać w tych aktywnościach. W takim państwie króluje zasada, że „ludzie mają swój własny rozum i tym rozumem rządzą się na co dzień” (32), a ono ze swojej strony „dba o obywatela w sposób mądry, reguluje przepisami to, co jest niezbędne i to, co zapewnia równość wszystkim na takim samym poziomie, a jednocześnie pozostawia dużo wolności” (20). Takie państwo jest sprawiedliwe dlatego, że jest bezstronne. Jest też praworządne, gdyż nie tylko szanuje prawo, ale też stoi na straży powszechnego przestrzegania norm prawnych. Dla części rozmówców kreślących takie postulaty pod adresem państwa, ważniejsze od aspektu regulacyjnego było jego zwrócenie w przyszłość i odpowiedzialność za budowanie strategicznej wizji rozwojowej. Musi wtedy ono precyzyjnie ważyć mocne i słabe strony układu, którym steruje, trafnie szacować kapitały i umiejętnie wyznaczać priorytety. Powinno „pewne rzeczy strategiczne inicjować czy wspierać” (15), „mieć wizję rozwoju w perspektywie 10 lat.

Powinno zdefiniować swoje przewagi komparatywne (...) i prowadzić całościowo politykę. Żeby one stały się rzeczywiście takimi przewagami konkurencyjnymi Polski” (18). Powinno zawsze „wspierać działania prorozwojowe” (31).

Trzeci i najslabiej upowszechniony z wyróżnionych typ definiowania państwa jako swoistej, sprawnej technicznie „struktury dowodzenia” jest zorientowany na cele taktyczne, bliskiego zasięgu i na efektywność ich realizacji w krótkim okresie czasu. Jest ono w istocie profesjonalnym i sprawnym zarządzaniem. Jest racjonalne, „króluje w nim logika” (24), pozwalająca „te klocki dobrze poukładać (...) i dobrze, mądrze nimi zarządzać”. To takie państwo, w którym „wszyscy wiedzą czym się mają zajmować i jakie są ich obowiązki” (49). Ten technokratyczny typ myślenia artykułowany był stosunkowo rzadko i czasem współwystępował z pierwszym, ale już nie z drugim z wyróżnionych.

Wskazać jeszcze należy na dwa, odosobnione raczej sposoby myślenia i mówienia o dobrym państwie, które choć rzadko były wyrażane, to jednak ich obecność w świadomości badanych zaznaczyła się wyraźnie: to państwo partycypacyjne i państwo symbol - uosobienie (a nie służenie) dobra wspólnego. W pierwszym z tych przypadków mamy do czynienia z wizją państwa, w którym odpowiedzialność za rządzenie dzielą między sobą instytucje państwa i jego obywatele: „Kluczem do funkcjonowania dobrego państwa powinno być obopólne zaufanie. (...) obywateli do władzy, władz do obywateli”. To takie państwo „w którym te elementy są zrównoważone, gdzie coś, co nazywamy społeczeństwem obywatelskim jest silne. Ludzie mają to poczucie współodpowiedzialności i nie oddają tej odpowiedzialności państwu. Taka demokratyczna partycypacja (...), żeby każdy się czuł u siebie, a jednocześnie żeby ta równowaga pomiędzy etatyzmem a samorządnością była zachowana” (19). Jak wyraził te same treści inny rozmówca, państwa o cechach partycypacji są państwami silnymi właśnie dlatego, że korzystają z dodatkowych zasobów jako „państwa pro-obywatelskie, które po prostu korzystają z samoorganizacji” (45). Z kolei państwo jako dobro wspólne, należy do wszystkich i „całe społeczeństwo musi dbać o to, żeby funkcjonowało” (45). Oba te ostatnie sposoby przedstawiania państwa z reguły współwystępowały ze sobą i w zasadzie mogą być razem zaliczone do wspólnej odmiany, „obywatelskiego” sposobu myślenia.

Nie ulega wątpliwości, że te zróżnicowane sposoby myślenia przedstawicieli rządowych elit administracyjnych o państwie, i w tym kontekście o własnej w nim roli, są efektem zawodowej socjalizacji. Dyrektorzy departamentów ministerstw świadczących, czy inaczej usługowych, kierują się przeważnie pierwszym typem myślenia, regulacyjnych – drugim, a infrastrukturalnych – trzecim. Jednak pamiętać trzeba, że nie są to typy rozłączne, a

krzyżowanie się ich obszarów znaczeniowych służy przeważnie współpracy elit. Wszelkie odmienności mogą oczywiście sprzyjać też dystansom i utrudniać budowanie więzi wśród elit administracyjnych, a także pomiędzy nimi i rządowymi politykami. Kontrolowanie tego zasobu przez rządowe elity administracyjne nie ma jednak, jak można stwierdzić przywołując sformułowania E. Etzioni-Halevy, cech wyłączości, co z pewnością przekłada się na możliwości współpracy we wspólnym realizowaniu polityk rządowych. Zasoby symboliczne, które są w tej zbiorowości rozproszone, tworzą więc swoiste „korytarze” współdziałania.

Wyobrażenie państwa i pełnionej w nim roli przekłada się wśród elit administracyjnych na swoiste, wyróżniające i spajające tożsamości oraz kierujące działaniami w relacjach z innymi poczucie misji, o czym wcześniej już wspomiano. Taka misja, co nie dziwi w świetle wyżej przytoczonych ustaleń, lokuje się również w pewnym paśmie znaczeń i nie jest rozumiana przez osoby decyzyjne w państwie w sposób jednakowy. Narracje o niej rozciągały się od skrajnie idealistycznych i pełnych patosu, do czysto pragmatycznych. Na te znaczenia i treści misji kładzie nacisk w swoich pogłębionych analizach I. Pańków (zał. 6). Nawet w samym fakcie odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie o misję, a takie sporadyczne przypadki miały miejsce, znaleźć można ślady autoidentyfikacji adresatów pytania. Jeden z badanych powiedział wprost: „W żadnym przypadku nie postrzegam tego jako misji. To jest wykonywanie obowiązków, które zostały mi powierzone. Urzędnik po prostu jest po to, żeby administrować krajem i to jest nasza rola” (3). Myślenie pragmatyczne, a nawet technokratyczne (zbieżne z trzecim typem myślenia o państwie) jest wyraźnie wbudowane w taką autopercepcję.

Inny i bardziej rozpowszechniony typ reakcji na pytanie o misję, wyróżniony przez I. Pańków na podstawie analizy zgromadzonych danych to tzw. „patos kontrolowany”, kiedy to wprawdzie podkreślano odświętny charakter pojęcia, ale łączono zarazem tego typu wypowiedzi ze swoistym dystansowaniem się od nadmiernej emfazy i zbyt górnolotnych sformułowań. Właściwie określenia sensu poprzedzane było wtedy zwrotami w rodzaju: „będzie takie, nazwijmy to, sformułowanie pompatyczne”, „ja nie lubię używać wielkich słów”, „nie chcę żeby to tak szumnie zabrzmiało” czy „misja to jest strasznie duże słowo, ale o to w gruncie rzeczy chodzi” (17). Pojawiał się też w wypowiedziach „patos niekontrolowany”, opatrywany zresztą autorefleksją i komentarzami badanych na temat ich własnego idealizmu czy romantyzmu.

Samemu pojęciu nadawano przy tym kilka znaczeń. Najczęściej misja definiowana była w ścisłym powiązaniu z państwem i służbą dla niego, czemu towarzyszyło podkreślenie

szczególnego osobistego zaangażowania i poświęcenia. W tych ujęciach wypełnianie misji to coś przekraczającego perfekcyjne wykonywanie obowiązków zawodowych; tego rodzaju praca, obarczając wykonującą ją osoby szczególną odpowiedzialnością, wyróżnia je zarazem na tle innych obywateli. Ma ona „duże znaczenie dla interesów gospodarczych Polski czy dla interesów politycznych Polski. To takie naprawdę grube sprawy”(18). Zbiorowe „my” w świetle tych definicji sprowadza się do szczególnej odpowiedzialności za to, „żeby pewne obszary działalności państwa funkcjonowały na tyle sprawnie, na ile jest to możliwe” (14). Te definicje misji, odnoszone do systemu instytucjonalnego, bliskie były szczególnie typowi regulacyjnemu i menedżerskiemu, wyróżnionym wcześniej w wyobrażeniach państwa i przypisanym głównie ministerstwom o charakterze regulacyjnym i/lub infrastrukturalnym, jak na przykład Ministerstwo Rozwoju Regionalnego czy Sprawiedliwości.

Misja, podobnie jak państwo, definiowana też była w relacji do społeczeństwa. Było to szczególnie widoczne w wypowiedziach dyrektorów departamentów określonych tu wcześniej mianem resortów usługowych, bezpośrednio reagujących na potrzeby społeczne. W tych przypadkach misję określano jako „sprawy bardzo bliskie ludzi, społeczeństwa” (27). Misją jest w tym przypadku służenie ludziom: „Wszystko co ministerstwo robi, robi po to, żeby zrealizować swoją misję i cel strategiczny, który ministerstwo posiada. Akurat w tym przypadku to jest pewien stan fizyczny i dobrostan społeczeństwa” (14). I jeszcze jedno, bardziej partykularne w rozległym polu „służby społecznej” określenie misji: „ta praca odbywa się na rzecz takiej grupy zawodowej (...) i (...) w tej pracy nie może nie być tej misji” (37). Mimo niejednakowych więc sposobów rozumienia wśród badanych pojęcia misji, łączy ich przede wszystkim poczucie jej posiadania oraz wiązanie z ponoszeniem ciężaru wyjątkowej odpowiedzialności – tak ze względu na zasięg jak i znaczenie jej rezultatów. Wspólne też było poczucie wyjątkowości i sprawczości, przeważnie wiązane z profesjonalizmem. Wydaje się, że ten zasób „misyjny” ma szczególne znaczenie dla budowania odrębnej tożsamości i autonomii badanej elity. Ale też dobrze służyć może budowaniu relacji współpracy w rządzeniu z politykami - głównie na zasadach partnerstwa. Wiele zależy też w tym przypadku jednak od konkretnych doświadczeń i utrwalonych stylów współdziałania decyzyjnych urzędników z politykami rządowymi. Odtwarzaliśmy je, analizując odpowiedzi na pytania o skalę oddziaływania na pracę badanych tak typowego dla niej rytmu politycznego.

Ustalono przede wszystkim brak jednego wzoru takich relacji. W sposób skrajny wyostrzył tę niejednorodność jeden z rozmówców, wskazując na różnice resortowe i personalne w tym zakresie: „To zależy od ministerstwa. Zależy od kierownictwa” (33). Jednak badani w

trakcie rozwoju swoich karier zawodowych pracowali w różnych miejscach centralnej administracji i mieli do czynienia z różnymi zwierzchnikami politycznymi, a zdobyte doświadczenia zostały utrwalone w postaci pewnej uproszczonej wiedzy na temat standardowej natury takich relacji. Ponieważ wiedza ta bez wątpienia wpływa na praktykę pełnienia roli, staraliśmy się rozpoznać wiązany z nią, typowy przekaz. Irena Pańków zbudowała cztery, metaforyczne sposoby reagowania elit administracyjnych na polityczny kontekst ich roli. Pierwszy określiła jako „zwariowane lotnisko”, na którym wiele rzeczy dzieje się naraz i w sposób nieco przypadkowy, trudny do przewidzenia. Określano ten stan przywołując „nagle wrzutki” czy „prace do wykonania z godziny na godzinę”. Polityka narusza w tym zakresie administracyjne rutyny i przełamuje je, domaga się szybkich reakcji. Często w sposób nagły „wpadają polecenia wykonania jakiegoś, jakichś tez do wystąpienia ministra czy któregoś zastępcy ministra. (...) bo jak mamy godzinę, za godzinę minister gdzieś , no to się skleca coś, żeby było bez mówienia, przekazywania, sprawdzania, poprawiania. Po prostu od razu, żeby szybko” (47). Takie sytuacje nie były odbierane jako coś wyjątkowego, ale jako swoista norma działania, wpisana w rolę. Jeśli budziły one niepokój to nie ze względu na wprowadzanie do pracy nierytmiczności i stresu związanego z pośpiechem, ale z uwagi na swoiste zakwestionowanie normy profesjonalnego działania: „Mam taką obawę, czy wszystko co robimy, to jest dobrze przemyślane, czy nad tym wszystkim panujemy, czy można nad tym panować” (2). Obawę taką pogłębia też w wielu przypadkach inny, jednak równie silnie skonfrontowany z wzorami profesjonalizmu jak pośpiech i nieprzewidywalność, sposób ingerencji polityki w prace rządowej administracji. Chodzi mianowicie o swoiste „psucie” dobrze przygotowanej decyzji w toku politycznych uzgodnień, jakim jest ona zawsze poddawana. Dobitnie wyraził ten stan rzeczy, mogący ograniczać satysfakcję badanych jeden z nich: „Natomiast fakt wpływania na te decyzje właśnie wielu instytucji, wielu jakichś poglądów politycznych, tego takiego ucierania, dogadywania się, to może wręcz wysadzić dobry pomysł. Albo decyzja, która gdzieś tam na końcu się pojawia, już jest nieefektywna. Jakaś jest, ale ona już nic nie załatwi” (12). W tym splocie zależności elity administracyjne osadzone są wyraźnie na pozycjach podporządkowania, ich wpływ na rezultaty pracy jest ograniczony, co nie zagraża jednak zasadniczo ich poczuciu sprawstwa. Najczęściej badani czerpali bowiem zadowolenie z poczucia, że dobrze radzą sobie z taką specyfiką pracy, mają wpływ na jej rezultaty gdyż są po prostu dobrymi fachowcami. Takie przypadki podporządkowania mogli jakoś kontrolować i nie zagrażało to w ich odbiorze posiadanej autonomii.

Trzecia kategoria typologiczna misji jako tzw. "podziału ról" ukazuje odmienne, tym razem potencjalnie groźniejsze dla autonomii administracyjnych decydentów ingerencje aktorów sfery politycznej w ich pracę. Chodzi o przebiegające zgodnie z kalendarzem politycznym zmiany składu rządowych gabinetów i ministrów: „te zmiany polityczne, to oczywiście one powodują przede wszystkim zmiany w kierownictwie resortu i często jest jakaś zmiana kierunku działania” (13). Zmienia się wtedy kalendarz spraw, zerwana zostaje pewna ciągłość merytoryczna prac prowadzonych w departamentach. W dodatku „każdy minister reprezentuje inną osobowość, inną opcję polityczną, inne cele” (3). Jednak i wtedy granica autonomii wobec polityki zostaje zachowana dzięki posiadanym kompetencjom, wiedzy i ugruntowane w procesach socjalizacyjnych samoświadomości: „musimy po prostu dostosować się, ale też my działamy zgodnie z prawem. I tu jest rola urzędnika, że w granicach prawa działa. Nawet jeśli minister uważa, że coś trzeba zrealizować. Ale jeśli to wykracza poza możliwości prawne, to zwraca się uwagę, że to jednak jest sprawa, która wykracza poza nasze możliwości” (3).

Kolejna kategoria zaproponowana przez autorkę to „siła przetrwania” gdzie, jak i w poprzednich, możliwe jest dzięki profesjonalnym kwalifikacjom zachowanie autonomii i poczucia bezpieczeństwa na zajmowanym stanowisku, mimo politycznych rekonfiguracji i przetasowań. W tym przypadku jest to łatwiejsze gdyż, jak twierdzili badani, polityka jest zupełnie poza nimi, w ogóle ich nie dotyka. Jak wyraził to jeden z rozmówców: „Jeśli o mnie chodzi, to mnie nie dotknęło (...), ani nie miałem jakichś nacisków (...) przy zmianach. Jestem dyrektorem w czasie kiedy PiS był przy władzy, to po zmianie (...) w sensie takim merytorycznym nie odczułem żadnej zmiany (5). Inni potwierdzali takie doświadczenie: „zmieniają się ministrowie i departamenty – ja się zajmuję tym samym” (24); „żadne zakręty polityczne mnie nie dotknęły” (33). Chociaż oczywiście trudno oszacować na podstawie zebranych danych na ile taka odporność na polityczne zmiany jest powszechna.

Ostatni typ narracji na temat podlegania przez dyrektorów departamentów wpływom polityki obrazuje stan największej ich autonomii i ugruntowanego poczucia sprawczości, związany z potencjałem współpracy ale i dominacji. Irena Pańków nazwała go „podmiotowością sprawczą”. Znamienne dla tej odmiany określenia obu kontekstów poczucie samodzielności i niezależności jeden z rozmówców wyraził słowami: „mnie najbardziej pasjonuje to, że sam mogę” (27). Inni opisywali to podobnie: „pracuję już samodzielnie, na swój rachunek, czyli pracując na stanowiskach kolejnych dyrektorów kolejnych departamentów” (10). W tych przypadkach najpełniej dochodzi do głosu tożsamość oparta na misji współtworzenia jakiejś wizji dobrego państwa i na poczuciu profesjonalizmu



oraz wyjątkowości własnej roli, co tworzy pewien potencjał współdziałania z politykami na równych prawach: „my tworzymy, współtworzymy politykę rządu” (18). Jednak nie musi on być wykorzystany w tym celu i bywa, że współwystępuje z intencjami narzucenia swoich koncepcji rządowym, partyjnym politykom. Ta autoidentyfikacja, sprowadzająca się w gruncie rzeczy do poczucia przynależności do elity państwa, z pewnością tworzy z jednej strony płaszczyznę integracji wewnątrz administracji, a z drugiej - stanowi bufor wobec ewentualnych prób nadmiernego podporządkowania ze strony rządowych polityków.

Jak pokazano, obok podzielonych znaczeń i tożsamości istnieją w tej warstwie elity także obszary wspólnych, profesjonalnych i elitarnych identyfikacji, co pozwala się spodziewać, że wykazana niespójność nie będzie groźna dla jedności procesów rządzenia państwem. Podobny rezultat powodują zresztą bez wątpienia przemieszane racjonalności o charakterze biurokratycznym i negocjacyjnym, minimalistyczne standardy podporządkowania literalnie odczytywanym normom, zapisanym w formalnych dokumentach i maksymalistyczne standardy profesjonalizmu oraz wysokiej jakości działania. Zbiorowe tożsamości i racjonalności są potwierdzane w działaniach, ale też wpływają na nie. Kolejne, istotne dla nas już na etapie opracowywania założeń badawczych pytanie dotyczyło właśnie działania elit w ich wzajemnych relacjach - nie tylko wewnętrznych, ale też międzyorganizacyjnych oraz roli, jaką zasoby społeczne i kulturowe rządowych elit administracyjnych odgrywają w ich działaniach decyzyjnych.; jak zasoby te wpływają na współpracę ze sobą i z elitami politycznymi na etapie stanowienia prawa i na podejmowanie decyzji w państwie.

#### 4. Elity rządowe w działaniu – relacje i decyzje

##### 4.1 . Relacje

Wykazano wcześniej, że elity administracyjne dysponują względną autonomią wobec elit politycznych i w oparciu o podzielane zasoby symboliczne tworzą sieci relacji pozaformalnych, które w istotny sposób oddziałują na sploty i style działania w procesach współrządzenia państwem. Im mniej ten świat czytelny jest dla polityków tym z pewnością trudniej o dobrą współpracę elit, ale też trudniej o kontrolowanie i powstrzymanie przez rządowych polityków elit administracji przed nadmiernym uniezależnieniem się w państwie. A takie sytuacje mogą mieć miejsce na przykład wtedy, gdy projekt konkretnej decyzji jest odbierany jako zagrażający interesom jakiegoś resortu albo grupy zawodowej, którą ten resort reprezentuje. Wtedy tendencje odśrodkowe mogą zdominować działania części elit

administracyjnych, ale powinny zadziałać mechanizmy, umożliwiające wypracowanie porozumienia i dalszą, wspólną obronę stanowiska rządowego w kolejnych etapach postępowania legislacyjnego już w parlamencie. Było dla nas interesujące czy i na ile dochodzą do głosu w sieciach relacji aktorów decyzyjnych strategie rywalizacyjne, przetargowe czy raczej typowe jest szukanie porozumienia, a jeśli przeważają te drugie - to bardziej w postaci podporządkowania czy też negocjowania i kompromisu. Jak pokazały analizowane przypadki, każda decyzja pobudza w sieciach rządowych aktorów decyzyjnych inne pola i aktywizuje inne wiązki relacji, wraz ze zakumulowanymi w nich zasobami. Oddziałuje też na nich z różną siłą i angażuje w różnym stopniu. Trudno byłoby wskazać jednolite, spójne reguły, rządzące całym procesem, który ma naturę społeczną, a nie czysto techniczną. Jest zastanawiające najbardziej jak z tych sieci interakcji wyłaniają się gotowe decyzje i jest zapewniona ciągłość decydowania, realizowania polityki, dostosowanej do rządowych priorytetów. Na pewno jednak dla zrozumienia tych procesów nieodzowne jest rozpoznanie złożoności „społecznych światów” badanych elit, skoro to w sieciach ich wzajemnych relacji doprecyzowane zostają kierunki rządowych polityk, zyskują one oprzyrządowanie prawne, a następnie wprowadzane są w fazę wykonawczą.

Administracyjne struktury rządowe są w ujęciach politologicznych traktowane jako podmiot polityczny, stanowiący „istotny element systemu politycznego biorący udział w procesach decydowania politycznego” (Zuba, 2007). Relacje łączące obie warstwy elity rządowej – obierane elity polityczne i powoływane elity urzędnicze, które rzutują ostatecznie na jakość państwa i procesów rządzenia nim, są jakoś zinstytucjonalizowane, „uwzorowane”, pod wpływem założonych modeli, ale i praktyki. Utrwalone deficyty tych relacji oddalają od stanu stabilnej równowagi, mogą prowadzić w skrajnych przypadkach do pełnej deprofesjonalizacji administracji rządowej, zdominowanej przez partyjnych polityków lub do zjawiska tzw. „przemieszczenia ciężaru władzy” w obszar struktur administracyjnych, pozbawionych jednak przecież własnej, politycznej legitymizacji. Z tego punktu widzenia obie warstwy rządowej elity stanowią dla siebie głównych partnerów i zarazem twórców swoich wzajemnych relacji, które jednak mają same wewnętrznie złożoną naturę. Są one warunkowane przebiegiem wielu innych, złożonych relacji, zachodzących w odrębnych domenach czy środowiskach działania poszczególnych członków obu elit. Dlatego wszelkie wnioski na temat natury politycznego decydowania i rządzenia w państwie na poziomie makrosystemowym wymaga uważnej obserwacji procesów interakcyjnych poziomu mezo- (między organizacjami politycznymi i administracyjnymi typu partie polityczne, kluby

parlamentarne, resortowe departamenty, rządowe agencje czy samorządy) i mikro- (miedzy konkretnymi grupami i osobami wchodzącymi w skład rządowych elit).

Na ogół relacje elit kształtują się tak, że rządzący politycy delegują prawo decydowania politycznego rządzącym urzędnikom w imię większej efektywności i skuteczności postępowania. Są jednak kwestie delegowane chętniej – wymagające rzadkiej, fachowej wiedzy z jakiegoś obszaru oraz mniej chętniej, jeśli mają one znaczenie wybitnie polityczne: „jeśli polityczne znaczenie danej kwestii jest wysokie, co oznacza, że profity (...) płynące z zajęcia się daną sprawą przez polityka mogą być znaczące, wówczas nie jest on skłonny do oddawania tego poletka biurokratom” (Zuba 2007, 110). Politycy starają się też zachowywać kontrolę nad postępowaniem urzędników, co sprowadza się nie tylko do wymiany dokumentów, ale i do spotkań, dyskusji, czasem sporów o różnym potencjale zgody. Rządzenie jest w tym podejściu wiązką interakcji elit, a rząd stanowi arenę polityczną, na której rządzący biorą wprawdzie udział we wspólnym spektaklu, ale w jego trakcie improwizują i zmieniają swoje kwestie pod wpływem własnych interpretacji ról, modyfikowanych w wyniku negocjacji, prowadzonych z zewnętrznymi partnerami. A. Antoszewski (1999, 58) postulował aby dla uzyskania możliwości kompetentnego orzekania na temat jakości rządzenia skupić się na badaniu swoistej „ekologii administracji”, w tym, parafrazując, relacji zachodzących na jej wewnętrznych i zewnętrznych granicach, w swoistych „niszach ekologicznych”. Takie podejście zostało zastosowane w ostatniej fazie badania, przy czym w centrum naszej uwagi znajdowały się nadal rządowe elity administracyjne w ich relacjach ze sobą i z elitami politycznymi.

Do realizacji zamierzonego celu badawczego pomocna okazała się nie tylko teatralna metafora spektaklu, ale też sieci. Pozwala ona opisywać i analizować niezwykle złożony świat rządzenia. Rząd jest w takim pluralistycznym ujęciu „siecią sieci”, w których przeplatają się ze sobą zarówno relacje horyzontalne jak i wertykalne. Węzłami są nie tylko centra decyzyjne poszczególnych resortów, ale też ministerialnych departamentów – zawiązujące między sobą koalicje i sojusze o różnym stopniu trwałości lub rywalizujące, jak również koalicyjne partie czy ich frakcje, lub nawet cała rada ministrów, której centralna pozycja w sieci jest jednak z natury rzeczy zagwarantowana prawem w sposób trwały. Zatem potrzeba koordynacji w procesach rządzenia dotyczy nie tylko poszczególnych organizacji, ale też całego splotu ich relacji z innymi. W podejściach sieciowych ważne są nie tylko węzły, ale też same relacje – więzi, które mogą mieć rozmaite znaczenie dla powiązanych nimi stron. Nie muszą być symetryczne, a często bywają jednostronnie ukierunkowane (Diani, 2008, 196), co ma zwykle związek z pozycją sieciową poszczególnych aktorów

(centralną lub peryferyjną) i zasobami, jakie mogą przeznaczyć na wymiany. Co więcej, więzi nie zawsze muszą sprzyjać kooperacji, gdyż mogą mieć również charakter konfliktowy lub wręcz neutralny (między aktorami, którzy nie są bezpośrednio zainteresowani w rozstrzygnięciu konkretnej kwestii).

Jedną z istotniejszych okoliczności działania centralnej administracji rządowej jest to, że więzi powstałe w jej ramach mają charakter zarówno formalny jak i nieformalny, a ich koegzystencja nie jest z reguły oceniana w sposób jednoznaczny. Jak pisał jeden z autorów: „z jednej strony formalne powiązania determinują kształt nieformalnych koalicji organizacyjnych, odgrywają też istotną rolę w relacjach między organizacjami. Z drugiej zaś wielu badaczy dowodzi, że powiązania nieformalne sprzyjają współpracy i wymianie międzyorganizacyjnej” (Koźmiński 2011, s.132). Pozwalają one zmniejszać niepewność i nieprzewidywalność, towarzyszącą rosnącej stale kompleksowości zjawisk społecznych oraz budują zaufanie między stronami. Trudniej je jednak kontrolować komuś spoza takich sieci, w tym przypadku politykom. Tymczasem wzrost znaczenia więzi nieformalnych i relacji spersonalizowanych, to sposób adaptacji do zmian o charakterze globalnym, który jest dziś powszechnie odnotowywany. „Relacje dotyczące na przykład władzy organizacyjnej, uzyskiwania wsparcia w forsowaniu swoich projektów, koordynacji działań czy dzielenia się wiedzą – opierają się na więziach nieformalnych. Nieformalne relacje zawsze były ważne, jednak dziś ich szczególne znaczenie polega na tym, że są kluczowe w coraz większej liczbie obszarów krytycznych dla działania organizacji. Poza tym (...) mogą stać się środkiem kierowania przewagą niektórych uczestników” (Koźmiński 2011). Dlatego właśnie ukazanie odbicia tych relacji w zasobach i wymianach badanych elit oraz ich udziału w podejmowanych przez nie decyzjach było ważnym składnikiem całego badania. Omawiane będą dalej wyniki analiz, które nie służyły odtworzeniu kompletnej struktury administracji rządowej jako „sieci sieci”. Były one natomiast spożytkowaniem samej metafory i języka analizy sieciowej dla oddania kompleksowości i dynamicznej natury procesów współczesnego rządzenia. A także próbą dotarcia do najgłębszych, często pozamerytorycznych i pozapolitycznych źródeł trudności optymalizowania decyzji w tych strukturach jak też zilustrowania dylematów związanych z koordynowaniem aktywności tak wielu uczestników rządzenia na szczeblu centralnym.

O złożoności otaczających ministerstwa środowisk przekonuje to, że przejawiają się one w różnych formach i odmianach, które w dodatku tworzą dla ich poszczególnych departamentów specyficzne konfiguracje. Wystarczy przywołać dla ich powierzchownego choćby uporządkowania kilka prostych kryteriów, takich jak wielkość czy różnorodność

pozaresortowego otoczenia, zajmowaną w nim pozycję czy przeważający typ relacji. Daje się wtedy wyróżnić aktorów, działających we względnie wąskich, lub też przeciwnie – w rozległych otoczeniach; otoczeniach prostych, jednorodnych lub tych zamieszkiwanych przez wiele organizacji różnego typu. Zajmować w nich też można bardziej lub mniej centralną pozycję, taką która ukierunkowuje więzi z innymi, poddaje się ukierunkowaniu lub ma charakter symetryczny i zrównoważony. W świadomości większości badanych ich środowiska miały charakter rozległy, złożony i niejednorodny. Jak relacjonował jeden z dyrektorów, codziennym niemal doświadczeniem jego resortu były kontakty z administracją Komisji Europejskiej, Ministerstwami Rozwoju Regionalnego, Finansów i Gospodarki, ale też licznymi beneficjentami decyzji, w postaci gmin, straży pożarnej, organizacji przedsiębiorców czy fundacji (24). W takich złożonych środowiskach ministerialnych działają organizacje administracyjne (inne resorty, administracja rządowa w terenie, organizacje wykonawcze i agencje rządowe), polityczne (Sejm, Senat, kluby parlamentarne, rada ministrów czy samorzady terytorialne, ale też instytucje ponadnarodowe, jak Komisja Europejska) i społeczne (np. reprezentacje grup społecznych i zawodowych, samorzady gospodarcze i zawodowe, organizacje pozarządowe i stowarzyszenia społeczne). Różnice generowane są przez specyficzny charakter spraw, powierzonych poszczególnym resortom. Dla ministerstw odpowiedzialnych za sprawy gospodarki, infrastruktury czy skarbu państwa szczególnie znaczącymi partnerami będą organizacje z szeroko rozumianych środowisk związanych z gospodarką, podczas gdy dla innych będą one znacznie mniej istotne. Są to więc środowiska zdecydowanie niejednorodne, z rzadką tylko przewagą organizacji jednego typu czyli administracyjnych („bardziej działamy w ramach struktur rządowych, niż oddziaływania na społeczeństwo”-14). Przeważa mieszany typ otoczenia o charakterze polityczno-administracyjnym („mamy kontakty z parlamentarzystami, komisjami sejmowymi i innymi resortami”-13), administracyjno-społecznym („na pewno administracja często, z NGO-sami różnymi, z jakimiś przedstawicielami branż, pracodawców”- 48) lub społeczno-politycznym („naszymi partnerami w realizowaniu tej polityki są fundacje, instytuty naukowe, samorzady. (...). Drugą rzeczą jest niezwykle duże zainteresowanie sprawami tego departamentu ze strony parlamentu” – 20). Najczęściej jednak są to złożone otoczenia administracyjno-polityczno-społeczne, obejmujące: „agencje wdrożeniowe, samorzady wojewódzkie. (...) idąc dalej w dół są beneficjenci. (...) idąc w górę mamy Komisję Europejską. A po drodze Sejm, Senat (...), organizacje rządowe. Średnio często to jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Samorzady szczebla gminnego (...). Samorząd

zawodowy, różnego rodzaju NGO, (...) też mamy ten kontakt z lokalnymi grupami działania, bądź pojedynczymi bądź sieciami” (32).

Trzeba przyznać, że większość takich „rezydentów zewnętrznych nisz ekologicznych” to partnerzy stali, z którymi utrzymywane są kontakty powtarzalne i systematyczne („w sferze naszych kontaktów mamy dwie, trzy grupy w zasadzie” -6), podczas gdy inni wkraczają tylko w ich granice czasowo, sporadycznie się aktywizują, a relacje z nimi budowane są głównie w oparciu o formalne przepisy i procedury. W tych regularnych natomiast, pod wpływem poznawania się i sprawdzania we wspólnym działaniu, uzgadniania norm, znaczeń i ocen, budowane są więzi o charakterze mniej sformalizowanym.

Jednak nawet i z tymi stałymi partnerami więzi mogą być zmiennie wartościowane. Na przykład związki zawodowe, działające w społecznym otoczeniu rządowej administracji mogą być w rozstrzygnięciu pewnych problemów jej sojusznikami, wspierając na przykład stanowisko resortu niezgodne z politycznymi preferencjami części rządowych polityków, czy nawet premiera, a kiedy indziej - przeciwnikami, utrudniającymi prace nad rządowym projektem, jeśli zostanie on uznany za niekorzystny dla pracowników. Mogą też zawiązywać doraźne koalicje z partyjnymi politykami, szukającymi poparcia w forsowaniu na forum rządu swojej wersji danej regulacji i tą drogą niweczyć prace rządowych urzędników nad kolejnymi postaciami rządowej propozycji. Nie ulega jednak wątpliwości, że w tych złożonych światach relacji zewnętrznych i w związanych z nimi potencjałach poparcia, tkwią źródła niespójności elit administracyjnych i znaczne ich rezerwy autonomizacyjne wobec elit politycznych.

Do powyższego, schematycznego zestawienia najważniejszych stron - partnerów relacji dodać też trzeba wskazywane przez rozmówców i z reguły postrzegane jako wrogie, tzw. „ogólne otoczenie systemowe”, w którego skład zaliczano przeważnie tak pojemne znaczeniowo kategorie jak „państwo”, „społeczeństwo”, „Polacy”, „polska administracja” czy „nasza klasa polityczna”. Te generalizacje przekazywały z reguły jakąś uproszczoną, niezmienną prawdę o naturze otoczenia lub tylko drugiej strony relacji, wprowadzającą poważne ograniczenia swobody decyzyjnej rozmówców. Jako takie ograniczenie wymieniano na przykład błędy w organizacji i zarządzaniu administracją publiczną, dostrzegane w sporach kompetencyjnych i obieranych w efekcie przez niektóre organizacje strategiach przetrwania, zorientowanych na ich własne interesy, co dzieje się kosztem rozwiązywania problemów społecznych. Tego typu wypowiedzi sygnalizowały dodatkowo nieciągłość struktur i istnienie luk w sieci wzajemnego komunikowania, co dobrze ilustruje następujący fragment wypowiedzi: „struktury administracji są zbyt duże. Ta nieefektywna część, niepotrzebna z definicji, inicjuje pracę, bo chce udowodnić, pokazać, że oni są potrzebni. Czują, że znajdują

się w miejscu takim, które nie ma racji bytu to generują zadania, co często sprawia, że komórki wchodzą sobie w paradę” (8). Błędy organizacyjne w administracji miały też zdaniem niektórych badanych prowadzić do stanu permanentnego chaosu i podwyższonej niepewności, utrudniającej podejmowanie działań systematycznych i konsekwentnie zorientowanych na cele. Takie przekonania mogą pogłębiać tylko te, związane z misją wrażenia, które opisano wcześniej jako „zwariowane lotnisko”. Jednak w tym wydaniu - jako patologia otoczenia, a nie immanentna cecha roli – są one znacznie mniej akceptowane i trudniejsze do przyjęcia. Jak oceniano: „Cechą administracji publicznej w Polsce jest przekazywanie sobie zadań w ostatniej chwili do wykonania (14); „Chaos taki – zbyt dużo wątków naraz. (...) to jest trochę specyfika polskiej administracji” (43). Podobna niepewność w naturalny sposób skłaniać ma aktorów do przystosowania, opartego na minimalizacji własnej odpowiedzialności i ryzyka osobistego i taka reakcja, w opinii wielu badanych, upowszechniła się w działaniu administracji, wytwarzając wyjątkowo trudny kontekst dla ich działania. Jeden z dyrektorów potwierdził taką uproszczoną prawdę o niekorzystnych, kontekstowych uwarunkowaniach działania: „To nie jest państwo, w którym się ceni ludzi myślących. Wszyscy mają być tacy sami, nie wychylać się” (7). Nie był w tym odczuciu odosobniony, bo podobnie twierdzili też inni: „Mamy zminimalizowany apetyt na ryzyko, bardzo rzadko podejmujemy jakieś działania, co do których nie jesteśmy na 100% pewni, że one będą skuteczne. Jedziemy ciągle poniżej potencjału. (...) unikamy podejmowania ryzyk przez indywidualne osoby. Taką mamy tradycyjną formę” (42). Członkowie rządowej elity administracyjnej, z różnym skutkiem starali się więc optymalizować swoje działania w rozmaicie określanych warunkach brzegowych.

Badani wskazywali najważniejsze węzły w swoich zewnętrznych, pozaorganizacyjnych otoczeniach oraz ich aktorów, skupiających najwięcej wzajemnych relacji. Wspólne dla wszystkich niemal były intensywne i ukierunkowane na silnego partnera powiązania z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Rządowym Centrum Legislacji. Kolejnym, ważnym węzłem sieci ukierunkowanych relacji w administracji rządowej okazało się być Ministerstwo Finansów, które „jest dysponentem środków budżetowych” (11). Szczególnie trafnie oddał sens tych opinii o znaczeniu ministerstwa finansów w sieci wzajemnych relacji jeden z dyrektorów: „wydaje mi się, że ma najmocniejszą pozycję mimo wszystko, raczej się słucha ministra finansów, taka jest smutna rzeczywistość” (2), a „współpraca z nim wymaga najwięcej uwagi i czasu” (33), jak dodawali inni. Ważnym węzłem większości relacji okazały się też Ministerstwo Spraw Zagranicznych, oceniające zgodnie z procedurami wszelkie projekty rządowe pod kątem ich zgodności z prawem

Europejskim, oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, prowadzące politykę regionalną, opracowujące programy rozwoju i rozdysponowujące środki unijne. Łatwo zauważyć na marginesie, że powiązania między tymi resorami, osadzonymi silniej od innych w kontekście ponadnarodowym nie były bardzo regularne ani intensywne. Jako ostatni z najczęściej wskazywanych przez badanych partnerów interakcji pojawia się Ministerstwo Gospodarki.

Oprócz tych najbardziej znaczących dla wszystkich lub przynajmniej większości badanych resortów, każdy z dyrektorów departamentów wskazywał też odmiennych i najbliższych swoim działaniom partnerów. Ilustrują to wypowiedzi w rodzaju: „Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Obrony to są nasi najczęstszy partnerzy” (17); „naszymi partnerami są najczęściej Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Transportu i Budownictwa” (11). Trzeba dodać, że swoiste, odmienne od pozostałych i częściowo zamknięte okazały się być nisze Ministerstw Sprawiedliwości i Obrony Narodowej, z uwagi na ich szczególne powiązania z organizacjami wymiaru sprawiedliwości i wojska. Ten wątek nie był jednak rozwijany gdyż nie znajdował się w centrum naszego zainteresowania i uzyskane na ten temat, wątle dane, nie miały charakteru zaplanowanego.

Wskazywano wcześniej, że relacje z departamentami innych resortów w sieci mogą mieć zróżnicowany charakter, o cechach rozciągniętych między krańcem pełnej kooperacji, a biegunem walki. Oczywiście nie chodzi tu o jednorazowe, ale o zgeneralizowane doświadczenia stron. I tak, za oddalające od współpracy i bliskie konfrontacji uznawano najczęściej niedostosowanie rodzaju czy poziomów wiedzy, ale też chęci zaznaczenia przez drugą stronę swojej pozycji, odrębności, a nawet dominacji. W pierwszym przypadku mówiono o „konfliktach merytorycznych” (18), o tym, że „generalnie czasem brakuje zrozumienia po drugiej stronie, wynikające z braku elementarnej wiedzy” (31). W drugim, wskazywano na brak woli znalezienia wspólnego rozwiązania [„jak przychodzimy na spotkania to jest od razu „nie”, osoby nie chcą w ogóle poznać argumentów. (...) brak takiej chęci wyjścia: jeżeli nie możemy przyjąć państwa propozycji, to jakaś chęć innych propozycji” – 38] lub chęć narzucenia swojej woli [„my zrobimy tak, swoje zrobimy, a wy się dostosujcie” -15]. Bywało w dodatku i tak, że stronom takich relacji, uznawanym za nagminnie utrudniające działania, badani dyrektorzy przypisywali status trwałe i niemożliwy do zmiany. Wskazywali na przykład, że jest to stan typowy dla kontaktów z Ministerstwem Środowiska czy Rolnictwa.

Obok tego wskazać można na odmiennie światy - mocnych więzi i dobrej współpracy, oparte na wieloletnich doświadczeniach i osobistych znajomościach przedstawicieli rządowej elity administracyjnej. Dyrektorzy departamentów wskazywali w tym zakresie na dobre



kontakty „z racji doświadczenia i wieloletniej współpracy. (...) z większością osób współpracowałem wielokrotnie na etapie poprzednio prowadzonych projektów” (22). Podkreślali ich nieformalny charakter: „wypracowaliśmy dobre metody współpracy poprzez to, że po prostu znamy naszych kolegów w tych instytucjach, partnerów. Potrafimy na roboczo pewne rzeczy załatwić, to znaczy dogadać się, porozumieć. (...) relacje zależą od ludzi” (49). Te więzi są z reguły stabilne i na bieżąco potwierdzane: „to są takie prace bieżące z tymi ludźmi, z którymi cały czas współpracujemy. (...) oni mówią co robią, my wiemy co robimy, żeby to miało sens, to się po prostu konsultujemy” (50). Można się spodziewać, że takie dobre, sprzyjające realizacji celów relacje organizacji, oparte na kierujących nimi ludziach mają też z czasem tendencje do utrwalania się w pamięci organizacyjnej i tworzą ważny, kulturowy regulator, ułatwiający przyszłą współpracę przy wspólnym opracowywaniu projektów decyzji. Także z osobami mniej w danej organizacji znanymi, bowiem chodzi tu o zdobytą przez wcześniejszy trening, generalną dyspozycję i otwarte nastawienie wobec partnera, z którym trzeba rozstrzygnąć jakiś wspólny dylemat. Chodzi więc o „taki zdrowy kontakt z osobami, które są odpowiedzialne za dane segmenty. Sprowadza się to do poszczególnych ludzi, do osoby, która siedzi po drugiej stronie stołu zawsze” (11).

Jeśli natomiast chodzi o otoczenie już nie administracyjne, a polityczne elit rządowych, to najbardziej znaczącymi są tu organy uchwałodawcze oraz koalicyjne i opozycyjne kluby parlamentarne. Nie wszyscy dyrektorzy departamentów mają w zakresie obowiązków opracowywanie projektów aktów prawnych, ale jeśli tak jest – towarzyszą swoim ministrom w toku prac legislacyjnych w sejmie i senacie, a nierzadko bronią ich propozycji w komisjach i podczas obrad plenarnych obu izb. Dla niektórych z nich jest to bardziej, a dla innych mniej istotny fragment roli, ale zawsze jakoś w nią wpisany. W tych sytuacjach sojusz ministra i dyrektora stosownego departamentu ministerstwa wiodącego dla danego projektu jest całkowity i trudno na tym etapie prac mówić o szukaniu różnic czy zaznaczaniu odrębności stron. To właśnie gwarantuje jedność procesów rządzenia państwem, mimo niespójnych nawet wcześniej działań i strategii uczestników procesu rządowego. Jak podkreślali badani: „Naszym obowiązkiem jest udział w posiedzeniach komisji, reprezentowanie stanowiska ministra, czy wspieranie ministrów” (49). W sejmie czy w senacie dyrektor lub wicedyrektor departamentu wspiera „ministra od strony znajomości prawa. (...) czasami też służę wiedzą merytoryczną w celu udzielenia odpowiedzi na pytania posłów, senatorów” (39).

W świadomości badanych relacje z klubami parlamentarnej opozycji zapisały się w wielu przypadkach jako najmniej satysfakcjonujące, bo zdecydowanie konfliktowe, a nawet wrogie: „jest to permanentne podważanie naszych kompetencji, naszych intencji, tu jest presja olbrzymia” (12). Te relacje umacniają jednak odrębną tożsamość części, uczestniczących w nich elit administracyjnych. Ich poczucie odmienności, odróżnianie się, wsparte jest na postępowaniu wedle reguł prawa i logiki, w przeciwieństwie do politycznych interesów parlamentarzystów. Jak twierdzono: „Jest skłonność żeby coś uchwalać co jest niekonstytucyjne, trochę na siłę, wbrew logice. No ale interesy polityczne nie zawsze muszą być z innymi spójne” (27); „czasami pojawiają się wnioski, które niewiele z meritum sprawy mają wspólnego, a są ewidentnie motywowane sympatiami lub antypatiami politycznymi” (21). Nie trzeba dodawać, że upowszechnienie i utrwalenie takiego poglądu, swoista stereotypizacja, nie będzie dobrze służyć konkretnym, kolejnym epizodom współpracy władzy wykonawczej i ustawodawczej. Co więcej, może rzutować na wytworzenie się i upowszechnienie swoistego resentymentu wobec całej klasy politycznej, nieprzychylnie i bez szacunku traktującej elitę administracyjną. Potwierdza to zjawisko kolejny cytat, zawierający podzielaną przez wielu badanych opinię: „było wiele wypowiedzi w ostatnich latach niezwykle szkodliwych z ust polityków najwyższej rangi. (...) podejmowali decyzję mającą przynieść łatwą i szybka popularność kosztem urzędników” (19).

Znaczenie dla misji, tożsamości i działań elit mają też otoczenia społeczne ich organizacji. One także, jak wcześniej opisane środowiska administracyjne i polityczne, są niejednorodne i zróżnicowane. A relacje i więzi z ich aktorami, oparte na specyficznych doświadczeniach, powodują wytworzenie odmiennych „światów społecznych” i odmiennych wzorów reagowania. Tu również są relacje bliskie i odległe, wartościowane pozytywnie lub negatywnie: „W sferze naszych kontaktów mamy w zasadzie trzy grupy: grupy pracownicze, krótko mówiąc przedstawicielstwa pracownicze, samorządy (...), stowarzyszenia. (...) najkorzystniejsze kontakty czy największe zrozumienie jest w sferze samorządów. Związki zawodowe są z natury ustawione w kontrze” (6). Tak negatywne oceny relacji ze związkami zawodowymi są wśród przedstawicieli elity administracyjnej raczej powszechne: „zadowolić wszystkie związki zawodowe (...) jest bardzo ciężko, bo oczekiwania, nie chce nazywać tego roszczeniami organizacji związkowych, są bardzo duże (33). Z kolei dla niektórych dyrektorów, zobowiązanych do utrzymywania stałych kontaktów ze środowiskami pracodawczymi, są one przyjazne [„mamy dość regularny i dobry kontakt” -23], podczas gdy dla innych wiążą się z jak najbardziej negatywnymi doświadczeniami [„normą w ostatnim czasie jest podważanie naszych kompetencji i zawiadamianie wszelkich możliwych organów”

-12]. Trudne są z reguły relacje z interesariuszami: „jeżeli mamy interesariuszy (...), którzy się sprzeciwiają, to albo trzeba ich przekonać, albo trzeba iść z nimi na zwanie” (49). Obrazu różnic dopełniają niejednakowe relacje resortów i ich ogniw decyzyjnych z grupami zawodowymi, związanymi z nimi funkcjonalnie - jak artyści, nauczyciele czy lekarze lub pielęgniarki. W niektórych miejscach są to dobre, regularne kontakty, obrosłe dobrymi doświadczeniami i umiejętnościami budowania przez strony porozumienia (13), a kiedy indziej – odniesienia wrogie, połączone ze stałym niemal wyrażaniem przez interesariuszy wobec kierowników stosownych departamentów poczucia niezaspokojonych oczekiwań. Ten drugi stan relacji ilustruje dobrze jedna z wypowiedzi: „Potrafią się bardzo wyklócać. I nigdy nie jest tak, że minister czy ten urząd, który tworzy swego rodzaju regulacje dogodzi wszystkim. Tak nigdy nie jest” (28). Z drugiej strony bywa i tak, że jako rzecznicy interesów określonych, reprezentowanych grup zawodowych, dyrektorzy starają się wnieść do rządowego procesu sprzyjające dla tych grup regulacje przy okazji prowadzenia prac nad przygotowaniem konkretnego projektu. Wtedy, stając się rzecznikami strony społecznej, mogą nawet konfrontować się z innymi członkami rządu, utrudniając współdziałanie i wypracowanie kompromisu w tym gremium decyzyjnym. Zostanie to w dalszej części raportu pokazane na przykładach konkretnych decyzji. Z reguły jednak przeważały wśród badanych wyraźnie identyfikacje zadaniowe, a doświadczenia kontaktów ze stroną społeczną prowadziły najczęściej do ocen negatywnych. Taka zgeneralizowana niechęć wobec świata polityki parlamentarnej i świata interesów społecznych może w skrajnych przypadkach prowadzić do „zamykania się” administracji rządowej na informacje i współpracę z otoczeniem, jednak wśród badanych nie znaleźliśmy wyraźnych śladów takiej tendencji. Byli oni bardzo silnie zorientowani na aktywny udział w procesie rządowym, na wszystkich jego etapach.

Środowiska poszczególnych departamentów różnią się też wyraźnie ze względu na stopień włączenia w problematykę i bezpośrednią współpracę z instytucjami Unii Europejskiej. Tym zagadnieniem zajęła się w swojej analizie E. Skotnicka-Illasiewicz (Załącznik 7). Wyszła przy tym od prostych założeń, wskazujących na dwa zjawiska. Po pierwsze, unijne instytucje w wielu sprawach ograniczają instytucje państw narodowych i nakładają na nie rozmaite, wspólne zasady i rozstrzygnięcia. A po drugie, nakłaniają je do podejmowania określonych, wspólnych aktywności. Przystąpienie do UE zawsze wymusza na administracjach nowych państw członkowskich intensywne procesy dostosowawcze, w których poszczególne struktury administracyjne uczestniczą w niejednakowym stopniu i z odmienną intensywnością. Te zaangażowane najsilniej mogą stać się z czasem swoistymi

„rozsadnikami” nowych wzorów postępowania, przenoszonymi na grunt własnego państwa. Przywołana autorka postawiła pytanie o to, czy i na ile prawidłowość ta stała się udziałem polskiej administracji rządowej. Innymi słowy – na ile nowe wzory i wiedza upowszechniły się na tyle by stanowić jednolite standardy, kreować wspólne tożsamości i zbieżne racjonalności, a na ile ich recepcja została zahamowana na pewnym etapie, różnicując pod tym względem elity administracji rządowej; na ile zasoby te mogą łączyć i dzielić tę warstwę elity, sprzyjać osiągnięciu większej autonomii przez wszystkich lub tylko przez część z jej członków. Analiza E. Skotnickiej-Illasiewicz dowodzi, że w Polsce miejsce miał ten drugi przypadek, jakkolwiek zaawansowanie recepcji europejskich wzorów działania okazało się w skali całej struktury stosunkowo wysokie. Wskazuje na to fakt, że aż 41 z 50 badanych dyrektorów i wicedyrektorów departamentów ujawniło w sposób spontaniczny wpływ unijnych praktyk i doświadczeń na swoją pracę.

Największe zmiany zachodziły w okresie przedakcesyjnym, kiedy procesy dostosowawcze wspierali bezpośrednio zewnątrzni, unijni doradcy i konsultanci. Z drugiej strony znaczenie miała też znaczna wymiana kadr jaka dokonała się w tamtym czasie w administracji centralnej. Ludzie, którzy kończyli studia w połowie lat dziewięćdziesiątych łatwo decydowali się wtedy, jak pisze autorka, na podejmowanie zatrudnienia w administracji, choć wcześniej praca ta nie była uznawana za atrakcyjną. Stosunkowo łatwo też pracę tam znajdowali, nawet jeśli nie mieli wcześniej żadnych doświadczeń ani głębszej wiedzy o unijnych instytucjach. Jak wspominał jeden z badanych: „zaczynałem właśnie w Programie Pomocy (...) gdzie wtedy było to coś bardzo nowego, ponieważ były to pieniądze z Unii Europejskiej. I to zetknięcie się z tym nowym, co przyszło, czyli z otwarciem się na Europę. Ja jako bardzo młody człowiek, tuż po studiach, z wielkim entuzjazmem do tego podchodziłem” (32). Ten kapitał przekładał się, jak pisano wcześniej, na szybszy rozwój kariery i awans w strukturach rządowej administracji, bo „młodzi ludzie mieli podobne szanse jak doświadczeni pracownicy administracji, bo się wszyscy musieli tego nauczyć” (6). W efekcie, jak przyznał jeden z rozmówców, „to, że w stosunkowo młodym wieku pełnię funkcje kierownicze w administracji, jest efektem okoliczności zewnętrznych, czyli w ogóle kontaktów z Unią Europejską” (10). Bywało też i tak, że kapitał nowej wiedzy i doświadczeń był wówczas gromadzony poza administracją, a później dopiero wnoszony do niej z zewnątrz. Dobrze ilustruje to wczesna ścieżka kariery jednego z badanych: „podjąłem dosyć istotną dla swojego życia decyzję i zdecydowałem, że powinienem nabyć alternatywne wykształcenie związane z integracją europejską. Poszedłem na studia uzupełniające (...), potem wybrałem

się za granicę na studia w zakresie integracji europejskiej. Dostałem staż w Komisji Europejskiej, ale już wtedy ubiegałem się o przyjęcie do administracji” (21).

Szybszy awans i objęcie funkcji kierowniczej nie tylko nie zwalniały z obowiązku dalszego nabywania specjalistycznej wiedzy, ale jak zwracano wcześniej już uwagę we fragmencie raportu poświęconym prezentacji specyfiki roli dyrektorskiej, nakładały obowiązek jej permanentnego pozyskiwania. W tym także wiedzy kontekstowej, szerokiej: „my musimy wdrażać, implementować prawo, które jest tworzone w Brukseli. Musimy wiedzieć co się dzieje na świecie, co się dzieje w Europie, jak to życie gospodarcze, jak te kryzysy wybuchają, dlaczego one tak, a nie inaczej, tu wybuchły, gdzie indziej ich nie ma” (30). Przydatne okazują się też osobiste znajomości i kontakty nieformalne z partnerami unijnymi, często datujące się jeszcze od czasu staży i praktyk w instytucjach międzynarodowych i stale podtrzymywane we wzajemnych, bieżących kontaktach. Wiedza i osobiste kontakty międzynarodowe wykorzystywane są do ścisłej współpracy dyrektorów z rządowymi politykami: „koordynujemy na przykład przygotowanie wszystkiego, co się wiąże z udziałem ministra w posiedzeniach w Brukseli (...), Rady Europejskiej, spotkaniach z Komisją, w Parlamencie Europejskim. (...) koordynujemy udział w posiedzeniach Komitetu do spraw Europejskich, sprawy prawne” (4).

Zadania narzucają specyficzny rytm pracy, wysokie tempo, związane między innymi z wdrażaniem nowych dyrektyw unijnych, gdzie niedotrzymanie terminu grozi bardzo konkretnymi sankcjami finansowymi. Jednak wrażenie typowego dla pracy w polskiej administracji „chaosu” i nieprzewidywalności, wyrażane przez wielu badanych, nie są w tych obszarach administracji tak mocno akcentowane. Przeważa w nich zdecydowanie identyfikacja z państwem i jego wyobrażeniem regulacyjnym lub menedżerskim oraz poczucie bycia ekspertem, misja sprawcza, podmiotowa. Dominuje też poczucie wartości i satysfakcja związana z poczuciem wpływu na decyzje podejmowane na najwyższych szczeblach unijnych instytucji (4). Największa jest oczywiście wtedy, gdy „uda się przeforsować na forum organów Unii Europejskiej rozwiązania takie, które my wypracowaliśmy i zostaną przyjęte przez pozostałe kraje członkowskie” (33). Ograniczenia autonomii nie płynęły w odczuciu badanych ze struktur rządzenia państwem. Tu współpraca zdaje dobrze się układać, być może po części też dlatego, że rządowi politycy szanują na ogół wiedzę ekspercką urzędników i gwarantują im niezbędną swobodę w jej wykorzystywaniu. Mają one natomiast głównie charakter społeczny i polityczny, a związane są z doraźnym charakterem grupowych interesów. Rządową elitę administracyjną, aktywną w obszarze spraw i kontaktów unijnych wyróżnia natomiast z pewnością orientacja długofalowa w

myśleniu o sprawach państwa i świadomość potrzeby dystansowania się od innych uczestników życia publicznego, zachowania wyłączności w kontrolowaniu własnych zasobów. Badani uważali, że powinni się wystrzegać „nacisków politycznych i interesów indywidualnych, przestrzegać konieczności myślenia strategicznego i nastawionego na dalsze, nie doraźne cele” (43).

Z powyższego przeglądu wyłania się w sumie obraz elity administracyjnej podzielonej pod względem wiedzy, doświadczeń i zasobów symbolicznych, gromadzonych w regularnych relacjach z aktorami, zamieszkującymi ich częściowo odmienne, najbliższe środowiska organizacyjne i stanowiącymi ważne grupy odniesienia. Zidentyfikowano oprócz tego zasoby wspólne, ułatwiające współdziałanie wzajemne w obszarze administracji oraz współpracę kierowników administracji z politykami rządowymi. Pytania dla projektu kluczowe dotyczyły jednak nie tylko natury i skali spójności elit, ale ich dynamicznego wpływu na procesy decyzyjne i szerzej - rządzenie państwem. Analizą procesów stanowienia prawa z perspektywy elit rządowych zajął się bliżej P. Maranowski (zał. 8), a wszyscy członkowie zespołu badawczego prześledzili dodatkowo wybrane przypadki decyzyjne po to, aby ukazać lepiej elity rządowe w ich działaniu w zróżnicowanych kontekstach i rolę, jaką w nich pełnią kontrolowane przez nie zasoby oraz ukryte, nieformalne regulatory tych działań. Zajęliśmy się tylko decyzjami legislacyjnymi pamiętając jednak, że znaczną część administracyjnej energii pochłaniają decyzje administracyjne, mające bardziej rutynowy i mniej społeczny charakter.

W swoim szczegółowym opracowaniu P. Maranowski interesował się tym jak przedstawiciele elity administracyjnej rekonstruują i interpretują proces legislacyjny oraz jak określają swoje znaczenie, udział i wpływ w tym procesie. Jakkolwiek zgodnie z Konstytucją z roku 1997 Rada Ministrów podejmuje decyzje w sposób kolegialny, to rolę kluczową pełni kierujący całym procesem decyzyjnym Prezes RM. Oprócz niego i konstytucyjnych ministrów uczestniczą w nim w sposób znaczący kierownicy urzędów centralnych i agencji rządowych. Ich udział, choć istotny na wszystkich etapach podejmowania decyzji, nie jest taki sam. Odwołując się do bogatej literatury przedmiotu przywołany autor zaliczył do podstawowych faz decydowania: 1. zdefiniowanie problemu społecznego, który wymaga rozwiązania, 2. tworzenie i selekcję propozycji rozwiązań, poprzedzone gruntowną analizą zagadnienia, 3. tworzenie projektu decyzji wraz z uzasadnieniem, 4. uzgadnianie projektu i w końcu, 5. przyjęcie ostatecznego rozstrzygnięcia. Punkty zwrotne i krytyczne na etapie prac rządowych to w największym uproszczeniu - inicjatywa polityczna i jej wpisanie do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, następnie prace nad przygotowaniem projektu aktu

prawnego wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji i towarzyszącymi im uzgodnieniami międzyresortowymi (z udziałem Komitetu Stałego RM lub też innych Komitetów) i konsultacjami społecznymi. Projekt przyjęty następnie na posiedzeniu Rady Ministrów zostaje skierowany do dalszego etapu prac w parlamencie.

Wraz z nazwaniem jakiejś kwestii problemem społecznym i wciągnięciem go na listę rządowych projektów następuje aktywizacja całej struktury resortowej, jednak jest ona nierównomierna z natury rzeczy. Poszczególne zagadnienia dotyczą w większym lub mniejszym stopniu różnych ministerstw i ich departamentów, a te są w różnej mierze zainteresowane ostatecznym kształtem danej regulacji. Te najbardziej zainteresowane zostają też najsilniej włączone w proces prac legislacyjnych, a ich wzajemne relacje ulegają na ten czas intensyfikacji, wypełniając ramy proceduralne działań dodatkową treścią społeczną i kulturową. Tę właśnie stronę procesu odkrywają wypowiedzi badanych dyrektorów, opisujących swoje doświadczenia udziału w procesie stanowienia prawa po stronie rządowej administracji.

Uwagę zwraca fakt, że jakkolwiek w zdecydowanej większości przypadków przypisywali oni inicjatywę legislacyjną rządowym politykom – premierowi, radzie ministrów czy politycznym zwierzchnikom jakiegoś resortu, to zdarzały się przypadki, że sprawczość w tym zakresie przypisywali też badani sobie i swoim departamentom. Co następowało oczywiście po uzyskaniu akceptacji ze strony odpowiedniego wiceministra i ministra. Jak potwierdził jeden z naszych rozmówców: „jest to moja inicjatywa, ale w efekcie, w reakcji na wydarzenia na rynku. Nie musiałbym tego robić gdybym się nie zdecydował z moimi przełożonymi” (4). W fazach konsultacji najłatwiejsze powinny być z pozoru uzgodnienia wewnętrzne, a to z uwagi na istniejące w tym zakresie, utrwalone rutyny i zwyczaje. W praktyce jednak nie wszystkie departamenty mają za sobą udany trening współpracy czy budowania kompromisu. W strukturach zhierarchizowanych i sformalizowanych, „każdy koncentruje się na swojej działce” (14), nie zważając na sens całego projektu. W tych połączonych pozytywnymi doświadczeniami rozwiązywania problemów i więziami natomiast, współpraca była, jak to określano, „wspierająca”, „pomocna” a nawet „komfortowa”.

W uzgodnieniach międzyresortowych jest podobnie. Jak ujął to jeden z badanych: „Tekst już po weryfikacji przez prawników jest wysyłany do uzgodnień międzyresortowych na poziomie wiceministra. Z tych uzgodnień zazwyczaj wracają uwagi. Do tych uwag odnosimy się – część się włącza, części się nie uwzględnia, jeśli uznajemy, że one nie idą w tym kierunku. Który dla nas jest interesujący” (19). Najtrudniejsza jest tu rola ministerstwa

wiodącego i koordynujących prace z jego ramienia departamentów. Polega to na tym, że wracające uwagi nie zawsze są wynikiem rzeczowej analizy, ale bywa, że powstały pod wpływem oddziaływania czynników pozamerytorycznych: „czasem ktoś się chce wykazać, a czasem ktoś nie rozumie o co chodzi i wrzuci jakąś taką uwagę, która nie zawsze ma sens, z czasem też niestety się zdarza, że podmiot który powinien się wypowiedzieć nie wypowiada się” (42). Obieg informacji nie zawsze ma też w tej fazie prac charakter pisemny. Wskazywano, że odbywają się też spotkania robocze i uzgodnieniowe, „poza protokołem”. To w tym obszarze uzgodnień, na co zwraca uwagę P. Maranowski, uwidacznia się wpływ relacji nieformalnych, które mogą udroźnić lub zablokować prace rządowe na etapie projektowania. O podobnych zwyczajach tak mówił jeden z dyrektorów: „Jeżeli na przykład wiemy, że (...) gdzieś jest jakaś ustawa, do której my na pewno zgłosimy uwagi, czy inny projekt, do którego zgłosimy, to jest w dobrym tonie skontaktować się z kolegami w danym ministerstwie i powiedzieć, spodziewajcie się od nas uwag dotyczących tego i tego, bo nam się nie podoba to co zaproponowaliście i przynajmniej mogą się, ponieważ te terminy są stosunkowo krótkie, to pozwala im się przygotować” (19).

Na tym etapie prac rządowych, jak potwierdzają badania, wysuwa się na czoło Rządowe Centrum Legislacyjne, pełniące rolę ważnego węzła wszystkich relacji, który „ma bardzo duży wpływ i bez akceptacji RCL-u żaden projekt ustawy (...) nie będzie dalej procedowany” (33). Często zresztą ośrodek ten nie tylko konsultuje i akceptuje, ale wręcz pisze i pilotuje projekty ustaw. Zależnie od doświadczeń zapisał się on w pamięci dyrektorów jako partner dobry, pomocny, albo też jako wyjątkowo trudny, zamknięty na współpracę: „W rządowym centrum legislacji nie ma specjalistów (...). Bo tam nie ma specjalistów od wszystkich dziedzin, które ta legislacja obejmuje. No i bez zrozumienia są w stanie napisać te przepisy, bez zrozumienia krótko mówiąc, ale teoretycznie będą zgodne z pragmatyka legislacyjna” (40). Stałym elementem wszystkich takich interakcji, i to bez względu na przedmiot sprawy jest też, jak pisano już wcześniej prezentując „środowiska resortowe”, Ministerstwo Finansów. Ten aktor oceniany było dość zgodnie jako partner trudny i właściwie nienegocjacyjny: „mamy partnera w postaci mało reformowalnego dyrektora innego departamentu, który w ogóle nie przyjmuje żadnych głosów do dyskusji. (...) najczęściej tacy dyrektorzy trafiają się w ministerstwie finansów niestety” (49).

Często równoległe do uzgodnień międzyresortowych trwają konsultacje społeczne, prowadzone z organizacjami i stowarzyszeniami, partnerami społecznymi, interesariuszami resortów czy samorządami. W każdym resorcie istnieje stała lista takich organizacji, ale także określona inicjatywa rządowa aktywizuje pewną ich część i jakąś wiązkę ich relacji z



ministerstwem. Ważnymi węzłami są zawsze w tej sieci społecznej przedstawicielstwa grup zawodowych, reprezentowanych przez dane ministerstwo, jak na przykład pielęgniarki i położne, rolnicy, nauczyciele czy muzycy. Są to grupy konsultowane z zasady przez odpowiednie departamenty regularnie, nie tylko przy okazji prac nad dotyczącą ich regulacją, choć wtedy oczywiście dzieje się to ze szczególną intensywnością. Relacje z nimi są ukształtowane pod wpływem doświadczeń wcześniejszej współpracy i bywają obarczone negatywnym wartościowaniem. Grupy te nie czują się na ogół wystarczająco doceniane a bywa też, że mają poczucie podlegania nadmiernej kontroli ze strony „swojego” ministerstwa i przeregulowania własnej aktywności. Z kolei ministerialni urzędnicy pilotujący prace nad określonym projektem, napotkawszy na opór ze strony takich trudnych we współpracy środowisk, a czując się w danej dziedzinie ekspertami, miewają trudności z nawiązaniem komunikacji i otwartym uzgadnianiem najlepszych rozwiązań. W takiej sytuacji niejednokrotnie po prostu nie uwzględniają społecznych postulatów, definiowanych jako nadmierne i nieuprawnione roszczenia, co mogą uczynić gdyż w świetle prawa nie są społecznymi opiniami związani.

Projekt regulacji, którego ostateczna wersja zostaje przyjęta po ostatnich uzgodnieniach, poprawkach i autopoprawkach wiodącego ministra na posiedzeniu Rady Ministrów jest zawsze jakoś wynegocjowanym z wieloma partnerami porozumieniem, które w możliwie największym w danych okolicznościach stopniu odzwierciedla wyjściowe założenia i postulaty inicjatora prac nad ustawą. Jest on efektem złożonych interakcji społecznych, wypełniających ramy proceduralne, którymi kierują w znacznym stopniu standardy kulturowe, utrwalone w środowiskach wielu uczestników. Szczególnie istotne są tu jednak interakcje rządowych elit, jako kluczowego aktora procesów decyzyjnych. Przeprowadzone analizy pokazały, że w środowiskach elit administracyjnych mamy do czynienia z wielością społecznych światów i subkultur, które jednak stosunkowo dobrze się ze sobą komunikują, szczególnie jeśli nie zachodzi przypadek konfliktu interesów. Wtedy natomiast dom głosu dochodzą różnice i rośnie siła tendencji autonomizacyjnych, dezintegrujących działania rządowe. Przyjęty ostatecznie przez RM projekt jest kierowany do Marszałka Sejmu w celu podjęcia dalszych prac legislacyjnych, mających doprowadzić do uchwalenia ustawy. I na tych etapach elity rządowe są nadal aktywne, starając się obronić projekt przed zmianami, mogącymi naruszać jego mozolnie uzgodnioną wcześniej, wewnętrzną logikę.

#### 4.2. Decyzje – studia przypadków

Prześledzenie łańcuchów interakcji, budujących konkretne decyzje na obu etapach - rządowym i parlamentarnym, jest w stanie najlepiej ukazać efekty wpływu opisanego i objaśnionego w wyniku badań mechanizmu kulturowego na działania elit w procesach rządzenia państwem. Członkowie zespołu badawczego przeprowadzili cztery takie pogłębione studia przypadków decyzyjnych, z czego trzy oparte zostały na standardowych metodach badawczych typu case studies, a jeden, autorstwa W. Betkiewicza, zgodnie z założeniami projektu testowała eksperymentalnie inną metodę analizy i z uwagi na tę odmienność celu nie będzie dalej szczegółowo omawiana. (Załącznik 9). Ten ostatni przypadek został poświęcony badaniu wielu decyzji, poświęconych prawnej regulacji obszarów wielkomiejskich. Trzy pierwsze, które będą dalej przywołane, dotyczyły inicjatyw premiera D. Tuska, zapowiedzianych w pierwszym i drugim exposé, choć w różnych miejscach rządowej struktury rozlokowane były główne wsparcia w ramach każdego z tych postępowań. Dwie przeanalizowane w badaniu ustawy znalazły się w domenie tego samego ministerstwa o charakterze, nazwanym tu „usługowym” – Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Pierwsza z nich, dotycząca wydłużenia i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, była szczególnie silnie forsowana przez główną partię koalicyjną czyli PO i osobiście przez samego premiera. Była też przypadkiem ustawy bardzo silnie konfliktującej środowiska elit politycznych i administracyjnych. Druga, związana z urlopami macierzyńskimi i również ważna dla premiera, była jednak forsowana mocniej przez środowisko polityczne rządowego koalicjanta, czyli PSL, i nie budziła zasadniczo istotnych kontrowersji. Trzecia badana decyzja dotyczy prac nad ustawą o deregulacji zawodów (pierwsza transza) i znajdowała się ona w domenie regulacyjnego wpływu Ministerstwa Sprawiedliwości. Ta inicjatywa została również zgłoszona w exposé premiera i była przez niego osobiście (i przez PO) wspierana, choć w sposób stopniowo słabnący. Miała ona cechy ustawy w znacznej mierze autorskiej, pilotowanej wyraźnie przez firmującego ją swoim autorytetem ministra i jego resort, któremu premier przyznał w tym procesie wyjątkową skalę autonomii. Ten proces wypracowywania projektu ustawy budził z kolei znacznie silniejsze kontrowersje społeczne i polityczne.

Pierwszy zbadany przypadek ustawy, zwanej dalej w skrócie „emerytalną” (Załącznik 10), najsilniej zaktywizował w uzgodnieniach międzyresortowych, oprócz RCL i MF, resorty zainteresowane zmianą inicjatywy premiera i odpowiadającego jej założeniom, pierwszego projektu, jaki wyszedł z Ministerstwa Pracy, poprzez wyłączenie spod regulacji środowisk przez siebie reprezentowanych. Zgodny i silny opór elit politycznych i administracyjnych pochodził z instytucji związanych z wymiarem sprawiedliwości oraz z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Były też resorty nie wyrażające szczególnego zainteresowania

projektem i rutynowo jedynie włączone w przebieg uzgodnień, jak Ministerstwo Ochrony Środowiska, Ministerstwo Skarbu czy Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Wśród partnerów społecznych niezwykle silnie natomiast zaktywizowały swój potencjał negatywnego wartościowania rządu związki zawodowe, którym udało się na czas walki z projektem ustawy zawiązać sojusz dla zwiększenia presji na rząd. Wnosząc z ostatecznego kształtu ustawy, silnym przeciwnikiem okazał się też Kościół Katolicki, który przypuszczanie w toku niejawnych negocjacji uchronił środowiska kleru przed przewidywanymi dla niego zmianami. Konfliktowy charakter celu i procedury podzielił rząd, antagonizując ministrów identyfikujących się z resortowymi przywilejami, ale też z partiami koalicyjnymi, oraz sejm i senat – przeciwstawiając sobie parlamentarzystów koalicyjnych i opozycyjnych. W ramach koalicji rządowej szczególnie trudna okazała się pozycja PSL, partii z jednej strony broniącej rządowego projektu przed opozycją, a z drugiej - walczącej o interesy reprezentowanej przez siebie grupy rolników, zagrożonej rządowym projektem.

Problem wymagający rozwiązania to w tym przypadku niekorzystne tendencje demograficzne, związane z szybkim starzeniem się polskiego społeczeństwa i malejąca dzietnością. W przyszłości zapowiada to zagrożenia wysokości indywidualnych świadczeń emerytalnych i malejące możliwości obsługi przez budżet rosnącego w nim udziału kosztów świadczeń emerytalnych. W swoim exposé z listopada 2011r. premier stwierdził, że wydłużenie i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest niezbędne po to, aby uniknąć kryzysu finansowego państwa i umożliwić stabilne wypłacanie emerytur. Dlatego zaproponował, aby poczynając od roku 2013, w sposób ewolucyjny, „stopniowo zrównywać i podwyższać wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, finalnie do 67 roku życia”. Ostatecznie takie zrównanie miało nastąpić w przypadku kobiet w roku 2040, a mężczyzn – 2020. Drugim celem zmiany było utworzenie jednolitego, powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, bez pozostawienia przywilejów emerytalnych. Ta decyzja miała więc swój wymiar taktyczny (odpowiedź na bieżące kłopoty i deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) oraz strategiczny (zahamowanie negatywnych trendów i ochrona procesów rozwojowych).

Wnioskodawcą projektu było Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a wynikający z planu pracy rządu projekt był procedowany zgodnie z wykazem prac legislacyjnych RM. Był on zwolniony z obowiązku opracowywania założeń i wprost odwoływał się do tych, które znalazły się w exposé. Wyjściowa wersja projektu, przygotowana w MPiPS już w lutym 2012r. została poddana konsultacjom międzyresortowym i społecznym, w których wyniku powstawały dwie kolejne, negocjowane wielostronnie wersje. Na końcu, 20 kwietnia, ostateczny projekt trafił pod obrady Rady Ministrów, skąd po ostatecznych uzgodnieniach i poprawkach

został skierowany do Parlamentu. Zwraca uwagę niezwykle szybkie tempo prac nad projektem, uznanym za priorytetowy dla rządu. Oprócz wysyłania pisemnych stanowisk, strony włączone w proces konsultowały się też w trakcie bardziej i mniej formalnych spotkań roboczych, w końcowej fazie prac także z udziałem prezesa RM i w ramach konferencji uzgodnieniowej. Proces był niezwykle intensywny i angażował bardzo wielu aktorów administracyjnych, politycznych i społecznych z otoczenia KPRM i Ministerstwa Pracy. Można w nim dostrzec obszary zagęszczenia i punkty skupienia relacji.

W odpowiedzi na pierwszą wersję projektu najszybciej odpowiedziały przeciwne konkretnym zapisom – Krajowa Rada Prokuratury, domagając się wyłączenia instytucji stanu spoczynku sędziów i prokuratorów z powszechnego systemu emerytalnego oraz Prokurator Generalny. W jego stanowisku napisano: „projekt nie przedstawia wystarczających argumentów przemawiających za proponowaniem zmian w systemie stanu spoczynku sędziów i prokuratorów. (...). Konieczne wydaje się zatem, aby przyczyny zmian w odniesieniu do stanu spoczynku sędziów i w konsekwencji także prokuratorów – zostały uzasadnione i to z uwzględnieniem odrębności wobec powszechnego systemu emerytalnego”. Protestowały też Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Krajowa Rada Sądownictwa, która w swoim stanowisku oznajmiła: „Pełna, odrębna regulacja dotycząca stanu spoczynku sędziego powinna się znaleźć w prawie o ustroju sądów powszechnych jako ustawie ustrojowej dotyczącej statusu sędziego i nie powinny być w nim wprowadzane zmiany przy okazji nowelizowania ustaw dotyczących powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych”.

Inną strategię przyjęło Ministerstwo Rolnictwa, zainteresowane nie tyle uniknięciem włączenia grupy przez siebie reprezentowanej do systemu powszechnego, co takim przemodelowaniem ostatecznych zapisów ustawy, aby rolnicy i ich rodziny mogły być objęte zmianami później od innych grup zawodowych i korzystać przy tym z dodatkowych osłon, bez wnoszenia do systemu KRUS zwiększonych świadczeń. Starano się też o rozmycie trybu wprowadzania zmiany ustawowej na tyle, aby w konsekwencji zneutralizować, a nawet zniweczyć jej zakładane efekty. W piśmie Ministra Rolnictwa do Ministra Pracy można przeczytać: „wnoszę o rozważenie rozłożenia projektowanej zmiany na dwa etapy. (...) podwyższenie wieku emerytalnego o dwa lata do 2020 r. w pierwszym etapie reformy. Następnie po przeprowadzeniu szczegółowych analiz i konsultacji społecznych, należałoby dopiero rozważyć konieczność kontynuacji ewentualnych dalszych zmian w tym zakresie”. Co ciekawe, widać w rządzie w tym przypadku sojusz, powstały między ministrami i ministerstwami, kierowanymi przez partyjnego koalicjanta PO. Niemal identyczne jak Minister Rolnictwa stanowisko wyraził w swoim piśmie wywodzący się z PSL Minister

Gospodarki, opowiadając się za „ograniczeniem podwyższenia wieku emerytalnego do dwóch lat dla kobiet i mężczyzn w perspektywie do 2020r., co złagodzi negatywne konsekwencje społeczno-gospodarcze na tle projektowanych zmian. Mogłoby to stanowić pierwszy krok długookresowej reformy systemu”. Ilustruje to zjawisko budowania w rządzie doraźnych sojuszy pomiędzy częścią elit politycznych i administracyjnych, przeciw pozostałym uczestnikom rządowego procesu decyzyjnego. Inne resorty nie angażowały się inaczej jak przez współpracę z Ministrem Pracy, wnosząc do postępowania kwestie szczegółowe, związane tylko z ich obszarami działania i wymagające najczęściej uzgodnienia z nową regulacją. Służyło to sprawnemu, szybkiemu procedowaniu projektu. W obu tych grupach – uczestników rutynowych i tych szczególnie zainteresowanych kształtem ostatecznej regulacji - ministrowie i dyrektorzy włączonych w prace departamentów pracowali zgodnie i nie udało się między nimi dostrzec śladów rywalizacji czy gry o dominację.

W płaszczyźnie konsultacji społecznych widać, że umiarkowanego wsparcia dla rządowego projektu udzieliły środowiska pracodawców natomiast zdecydowany sprzeciw pochodził ze środowisk związków zawodowych, które uznały projekt za zamach na interesy pracownicze. Związkowcy rozpoczęli swoje działania zaraz po sejmowym expose premiera i na długo jeszcze przed otrzymaniem do zaopiniowania pierwszej wersji rządowego projektu. Polegały one na zbieraniu podpisów pod wnioskiem o referendum w tej sprawie oraz na organizowaniu masowych protestów w sferze publicznej, głównie przed budynkami rządu i parlamentu. Otrzymanie do konsultacji projektu zbiegło się ze złożeniem w sejmie przez przedstawicieli NSZZ „Solidarność” podpisów pod wnioskiem o referendum, i to w ilości zdecydowanie przewyższającej wymaganą przepisami. Związki odmawiały jednocześnie lub pozorowały zaledwie swój udział w obradach Komisji Trójstronnej. A protestacyjne akcje związkowe nasiliły się jeszcze po odrzuceniu w sejmie 30 marca wniosku o referendum. Wsparcia udzielały związkowcom otwarcie niemal wszystkie opozycyjne partie polityczne – PiS, SP i SLD (bez Ruchu Palikota) oraz osobiście ich liderzy. Działania te okazały się skuteczne, skoro w kolejnym projekcie ustawy uwzględnione zostały postulaty środowiska dotyczące emerytur częściowych oraz, wbrew sprzeciwom Ministerstwa Finansów, z prewencją wypadkową. Jednak była to skuteczność zbyt mała w opinii przeciwników ustawy.

Ostatnia wersja projektu, po ustnych uzgodnieniach z Ministrem Rolnictwa i Sprawiedliwości oraz z autopoprawką Ministra Pracy została przyjęta 20 kwietnia przez RM, która „ upoważniła Ministra Pracy i Polityki Społecznej do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych”. W pracach sejmowych od samego początku widoczny był pewien podział w koalicji (PO-PSL) i opozycji (Ruch Palikota - pozostałe

kluby). W warstwie symbolicznej konfrontacja zjednoczonej opozycji, prezentującej się jako orędownik i rzecznik interesów społeczeństwa, krzywdzonego przez rząd, skupiony wyłącznie na własnych interesach i PO – prezentującego się jako reprezentant władzy odpowiedzialnej i myślącej o losach obywateli oraz przyszłości kraju była najlepiej widoczna. Konfrontacja towarzyszyła zarówno pracom w Komisji Nadzwyczajnej jak i debatom w trakcie kolejnych czytań projektu, które przebiegały równolegle do związkowych manifestacji pod parlamentem i w regionach. Ustawa została ostatecznie uchwalona 11 maja w wersji rządowej, ale odbiegającej w efekcie uzgodnień i negocjacji od szeregu wyjściowych założeń, zawartych w inicjatywie premiera. Głównie widać to w warstwie związanej z jego wolą utworzenia powszechnego systemu ubezpieczeń bez wyłączeń i przywilejów. To zjawisko potwierdza interakcyjną, negocjacyjną i pozaformalną, społeczną naturę procesu podejmowania rządowych decyzji. Wyjątkowa aktywność sieci relacji, pobudzonych tą konkretną decyzją chwilowo wygasła po przyjęciu ustawy, ale zachowany został jej potencjał ponownej aktywizacji pod wpływem ponownego pojawienia się tego problemu w repertuarze decyzyjnych zamierzeń państwa. Jak pokazuje przywołany przykład, procesy decydowania, którymi kierują w dużej mierze procedury formalne, wymuszają na ich uczestnikach racjonalności negocjacyjne. Względna autonomia najważniejszych aktorów politycznych i administracyjnych jest w tych działaniach na ogół wykorzystywana do współpracy na rzecz rozwiązywania konkretnego problemu. Jedynie w warunkach zagrożenia interesów któregoś z nich pojawia się zachowanie obronne i próby przeforsowania własnych wersji wybranych zapisów. Ich skuteczność zależy w dużej mierze od pozycji danego ministra w rządzącej koalicji, w gabinecie (wiceministrowie i ministrowie wiodący, jak finanse, mają z reguły siłę sprawczą większą), od siły oraz strategii kierowania gabinetem przez samego premiera, a także od umiejętności znajdowania i mobilizowania poparcia sojuszników wśród partnerów z otoczenia społecznego i politycznego. W tym przypadku przesądzającą była zdecydowanie dominująca pozycja premiera. Działania „odśrodkowe”, co warto dodać, spotykają się z przyzwoleniem ze strony innych aktorów decyzyjnych i mogą być uznane za przejaw swoistej „adaptacji obronnej” elit rządowych, a nie tendencji ofensywnej czy dominacyjnej z ich strony. Sytuacja taka przenosi jednak myślenie o państwie na wyższy poziom relacji władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz ich praktycznych zdolności kontrolowania swoich poczynań, co nie było przedmiotem ani celem badania.

Drugi badany przypadek procesu decyzyjnego lokował się również w obszarze polityki społecznej i polityki pracy oraz znajdował się w gestii resortu pracy (Załącznik 11). Decyzja dotyczyła zmian w przepisach dotyczących urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu na

tych samych warunkach, a także wprowadzenia urlopu rodzicielskiego. Była to też odpowiedź rządu na problemy podobnego typu co w poprzednio omawianym przypadku, a więc chodziło również o reakcję na wyzwania natury demograficznej i niekorzystne tendencje, obserwowane na rynku pracy. Rozmowy na temat znaczenia samego problemu trwały w rządzie wcześniej, jeszcze przed podjęciem inicjatywy ustawodawczej, jednak impuls nadała całej procedurze koalicyjna partia PSL. W efekcie starań tego środowiska kwestia ta znalazła się wysoko na liście rządowych priorytetów, ogłoszonej przez premiera Tuska w czasie tzw. drugiego expose z października 2012 r. Rządową inicjatywę w tym obszarze premier nazwał wtedy „rewolucją na rzecz dzietności, na rzecz bezpieczeństwa matki”. Zamierzenie przedstawione zostało jako projekt otwarty na potrzeby rodzin, odpowiedzialny i wykonalny, a zarazem awangardowy w porównaniu z innymi państwami europejskimi i wyprzedzający znacznie stosowane w nich rozwiązania. Miał też być wdrożony szybko, do 2015 roku, co jak dowodził premier sprawić miało, że do tego czasu „problem opieki nad dzieckiem w Polsce rozwiążemy definitywnie”. Prezes RM zadeklarował przyjęcie na siebie osobistego zobowiązania za taki właśnie bieg spraw. Przypadek ten wyróżnia zgodna współpraca koalicyjnych partii i całego gabinetu. A także współpraca wszystkich struktur rządowych.

Projekt ustawy powstał w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w niecały miesiąc po expose premiera i natychmiast został skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Dwie kolejne wersje, uwzględniające wyniki uzgodnień powstały w lutym i marcu następnego roku, a uwagi szczegółowe, wniesione do projektu marcowego, głównie przez MON, RCL, MF, MEN i MNiSW, spotkały się ze stosownym i komentarzem i rekomendacją Ministra Pracy co do pożądanego sposobu rozstrzygnięcia przez Komitet Stały RM. Konsultacje były dość drobiazgowo, a wersji projektu więcej – kolejne trzy powstały w kwietniu. Analiza kolejnych modyfikacji projektu pozwala stwierdzić, że większość zmian merytorycznych wprowadzono w pierwszych jego wersjach, a kolejne sprowadzały się już głównie do adaptacji przyjętych rozwiązań do obowiązującego wówczas stanu prawnego. Stosunkowo dużo miejsca poświęcono doprecyzowaniu rozwiązań adresowanych do środowisk służb mundurowych jak również skutkom finansowym planowanych zmian. Wersja szósta, uwzględniająca poprawki Komisji Prawniczej i zaopatrzona w autopoprawkę, została zgodnie z procedurą skierowana pod obrady RM. Wersja siódma, obejmująca zmiany związane z przyjętą autopoprawką, uwzględniającą z jednej strony wprowadzone pod wpływem nacisku Ministerstwa Finansów zapisy dodatkowe, określające limit wydatków ZUS na rzecz urlopów rodzicielskich, a także trybu postępowania na wypadek przekroczenia w danym roku takich limitów, a z drugiej - naciski „Matek I Kwartału”, dotyczące korzystnego dla nich terminu wejścia ustawy w życie

skierowana została kilka dni później do prac sejmowych. Uzgodnienia były jak widać dość rozległe, choć nie brały w nich aktywnego udziału na przykład Ministerstwo Skarbu, Administracji czy Rozwoju Regionalnego. Ich centralny ośrodek był jednak jasno określony. Stanowili go, po stronie polityków - minister i wiceminister pracy z PSL, a po stronie administracyjnej – dyrektorzy i wicedyrektorzy dwóch departamentów resortu pracy: Prawa Pracy i Polityki Rodzinnej. Współpraca układała się między nimi zgodnie i miała merytoryczny, rzeczowy charakter.

Równolegle prowadzone były konsultacje społeczne, gdzie obok głosu stowarzyszeń i organizacji kobiecych, najbardziej słyszalny i wpływowy okazał się głos wspomnianego wyżej ruchu społecznego tzw. „Matek I kwartału”, które walczyły o to, aby objęły je korzystne uregulowania przygotowywanej ustawy. Był to ruch niezwykle skuteczny, skoro w wyniku jego nacisków projekt uzupełniono o przepisy uwzględniające interes tej grupy i umożliwiające objęcie zmianami dzieci „Matek I kwartału”. Zasluguje na osobną uwagę jako ruch, który nie wpisywał się w tradycyjne ramy ruchu protestu, ale wykorzystał nowoczesną formułę lobbingu. Więcej uwagi poświęciła temu fenomenowi w swoim opracowaniu I. Pańków. Środowiska feministyczne proponowały z kolei zmiany idące dalej od rządowych propozycji, w postaci długiego urlopu „tacierzyńskiego” i odrzucenia dobrowolnego charakteru decyzji o tym, które z rodziców skorzysta z urlopu. Propozycje rządowe zostały też na ogół przychylnie przyjęte przez partnerów społecznych. Jak konstatuje jedna z autorek studium tego przypadku A. Radiukiewicz „Strona związkowa (...) wykorzystwała okazję do podniesienia w swych stanowiskach kwestii tzw. „umów śmieciowych” i sformułowania postulatu o objęcie opieką osób nie pozostających w stosunku pracy” (s.11). Uwagi, poddające w wątpliwość dostosowanie proponowanych zmian do zakładanego celu formułowały też środowiska pracodawców. „Proponowali oni przy tym wycofanie się lub ograniczenie zmian, które pozwalałyby pracownikom na elastyczne korzystanie z urlopów (...), a także krytykowali obligatoryjność zgody pracodawcy na zatrudnienie pracownika na część etatu podczas jego przebywania na urlopie, jeśli wyrazi on taką wolę.”. Jak stwierdza autorka: „W projekcie rządowym uwzględniono wyłącznie postulaty pracodawców dotyczące zmniejszenia elastyczności działań pracownika” (12).

Projekt rządowy nie napotkał też dużego oporu ze strony opozycyjnych klubów parlamentarnych, choć trzy z nich – SP, PiS i SLD, złożyły też własne projekty przedmiotowej ustawy. Pojawiły się między nimi pewne różnice. Jak opisuje A. Radiukiewicz, „Z jednej strony usytuować można projekt PiS i SP, a z drugiej SLD. To ostatnie, jako jedyne, zawarło w swoich propozycjach „równościowe” rozwiązania



(zrównujące pozycję matki i ojca, jako jednakowo odpowiedzialnych za opiekę nad dzieckiem). Z kolei stanowisko SP było opowiedzeniem się za „wolnym wyborem” rodziców co do dzielenia się opieką” (28). Ostatecznie wszystkie kluby poparły projekt rządowy, zgłaszając jednak do niego szereg poprawek i uwag krytycznych. Dotyczyły one najczęściej zbyt skromnego, ograniczonego charakteru zmiany w stosunku do potrzeb rodzin. Najbardziej aktywny był w krytyce klub PiS, zarzucający rządowi głównie zbyt fragmentaryczność propozycji, wyłączenie ze zmian szeregu grup społecznych, jak chociażby osób nieubezpieczonych, oraz zbyt słabe wsparcie dla rodzin wielodzietnych. Fragmentaryczność zmiany była też najczęściej pojawiającym się zarzutem ze strony posłów SP, którzy domagali się też zwiększenia kwoty wydatkowanej na zasiłki. Ostatecznie posłowie poparli jednak w głosowaniu rządową ustawę. Podobnie było też w Senacie, gdzie zgodnie prezentowali go i bronili wiceminister i dyrektor jednego z departamentów Ministerstwa Pracy. Ten przypadek pokazuje wzorcowo niemal, bliską współpracę rządowych organizacji i ich elit na etapie opracowywania projektu, aktywną rolę reprezentującego najbardziej ogólne interesy MF, RCL, premiera i wicepremiera. Projekt, z niewielkimi tylko poprawkami, wprowadzonymi pod wpływem nacisku środowisk pracodawców i „Matek I Kwartału”, stał się w szybkim tempie, po podpisaniu przez Prezydenta RP, powszechnie obowiązującym prawem.

Trzecia przeanalizowana decyzja należy do najbardziej chyba nietypowych. Jej wyjątkowość polega na tym, że to osobiście jeden z ministrów wprowadził problem do rządowej agendy i pilotował prace nad nim na wszystkich etapach, nie mając przy tym wyraźnego poparcia partyjnego ani w rządzącej koalicji, ani poza nią. Miał za to przyzwolenie premiera i swoisty kredyt zaufania z jego strony. Postępował przy tym od początku w sposób nierutynowy, budując własne zaplecze eksperckie w strukturach kierowanego przez siebie ministerstwa. Zapowiedź tej zmiany pojawiła się w drugim exposé premiera Tuska, jednak nie znalazła się w nim na czele rządowych priorytetów. Była też sformułowana w sposób bardzo ogólny, intencjonalny. Minister Sprawiedliwości wniósł do prac rządowych koncepcję, nad którą pracował wcześniej w ramach pozarządowego think-thanku o nazwie Fundacja Republikańska. Opierając się na tamtej koncepcji i odwołując do grona jej współtwórców, zatrudnianych następnie jako doradcy lub nowi pracownicy ministerstwa, minister Gowin utworzył w strukturze kierowanego przez siebie resortu Departament Strategii i Deregulacji. Miał to być swoisty sztab, celowo odizolowany od istniejących struktur, łatwy do kierowania, oddzielony od wykrystalizowanych i utrwalonych w administracyjnej strukturze i środowiskach ministerialnych kanałów komunikowania i wywierania presji, rozwiązany zaraz po zrealizowaniu zadania. Relacje z innymi

uczestnikami procesu decyzyjnego budowane tu były doraźnie i nie liczone zbyt na uruchomienie zasobów wewnętrznych administracji, a raczej na ich neutralizację. Minister z pewnością liczył na to, że osłabi wszelkie sprzeciwy, możliwe do wyartykułowania w istniejących strukturach jeśli odwoła się do wąskiej, specjalistycznej wiedzy eksperckiej, nowej dla pozostałych aktorów. Innymi słowy – oprze się na zasobie rzadkim i w pełni przez siebie kontrolowanym, co pozwoli narzucić pozostałym swoje stanowisko. Analizujący ten przypadek P. Maranowski i B. Post (zał. 12) przytaczają wypowiedź jednego z takich nowych, bliskich współpracowników i doradców Ministra, ilustrującą ten niekonwencjonalny tryb stanowienia prawa: „A w jaki sposób ministerstwo pracowało? W oparciu o nasz raport i osoby, które pracowały przy tym raporcie dla Fundacji poszły najpierw w trybie zlecenia pracować dla ministra sprawiedliwości i osoba, która z ministrem (...), która z nami była dosyć silnie związana, (...) poszedł do ministra Gowina, dostał zlecenie przeprowadzenia procesu konsultacji międzyresortowych dotyczących tego w jakim trybie, w jakim tempie otwierać zawody” (4).

Zapisane w uzasadnieniu do projektu ustawy argumenty, mające świadczyć o potrzebie deregulacji zawodów wskazywały na negatywne konsekwencje reglamentowanego dostępu do części z nich dla tempa rozwoju gospodarczego i konkurencyjności na rynkach globalnych, ale też na negatywne skutki ograniczenia dostępu do rynku pracy dla poszczególnych osób. Projekt poddany został uzgodnieniom międzyresortowym, w których toku poszczególne ministerstwa mogły zgłaszać konieczny zakres, lub brak konieczności regulacji zawodów im podległych. W ten sposób wytypowana została lista zawodów przewidzianych do deregulacji w pierwszym etapie. Uzgodnienia resortowe miały charakter konfliktowy. Jak wspomina jeden z ważnych aktorów tamtych działań: „jest jeszcze bardzo ważna grupa urzędników, którzy zajmują się tymi zawodami i oni z zasady są obrońcami tych zawodów. I to było bardzo mocno widać w tych różnych uzgodnieniach, że faktycznie ze strony tych urzędników poszczególnych departamentów był opór względem deregulacji. (...). No, jeśli zawsze się pojawiały argumenty w obronie zawodu, najlepiej żeby były merytoryczne – one były raczej quasi merytoryczne – to zawsze można było merytorycznie tą piłeczkę odbić” (3). W tym przypadku elity administracyjne pokonane zostały przez polityków swoją własną bronią. Wykazano im nieadekwatność wiedzy fachowej, traktowanej przecież w tym środowisku jako ważny wyróżnik roli i misji. Ale też ulec musieli słabsi w gabinecie politycy: „nie minister gospodarki i finansów są najważniejsi, oni są tylko naszymi kooperantami”, mówi współtwórca tej regulacji z Ministerstwa Sprawiedliwości.

Równoległe prowadzone były rozległe konsultacje społeczne, które objęły ponad 500 podmiotów – głównie reprezentujących zawody przewidziane do deregulacji. W zdecydowanej większości ich nastawienie do proponowanych zmian było negatywne i obronne, a cały proces miał również, jak między ministerstwami, charakter konfliktowy. Wśród najbardziej aktywnych interesariuszy wymienić trzeba środowiska notariuszy, pośredników w handlu nieruchomościami, ale też przewodników turystycznych, trenerów sportowych i taksówkarzy. Tylko ci ostatni (a na znacznie mniejszą skalę także pośrednicy w handlu nieruchomościami) zdecydowali się jednak na zastosowanie dodatkowo formy otwartego protestu na ulicach Warszawy, kierowanego przez NSZZ „Solidarność”. Pozostali posługiwali się wyłącznie rzeczowymi argumentami i perswazją, prezentując publicznie własne interesy i stanowiska. I tak na przykład, jak podawała prasa, „adwokaci, radcowie, notariusze i komornicy przekonują, że skrócenie aplikacji nie jest uzasadnione. Ich argumenty były podobne: spowoduje to pogorszenie jakości szkolenia”. W debacie prasowej towarzyszącej tym uzgodnieniom pisano najwięcej o stanowisku resortu sprawiedliwości i ministra, jakkolwiek eksponowano też inne strony sporu. Pojawiały się opinie nieprzychylnych proponowanym regulacjom instytucji i organizacji, takich jak Prokuratura, Komisja Nadzoru Finansowego czy Krajowa rada Sądownicza, ale też poglądy popierające inicjatywę, ze strony Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a szczególnie - Rzecznika Praw Absolwenta.

Przyjęty ostatecznie przez Radę Ministrów projekt został skierowany do sejmu, gdzie prezentujący go Minister Sprawiedliwości zdefiniował główne cele zmian jako walkę z bezrobociem, wzrost jakości świadczonych usług oraz ich potaniecie. Wskazywał też głównych beneficjentów tych zmian twierdząc, że leżą one w interesie „setek tysięcy młodych Polaków”. Dalszym pracom nad projektem poparcia udzieliła nie tylko rządząca PO, ale też opozycyjny klub PiS, opowiadający się za jak najszerszym otwarciem dostępu do zawodów. Poparcie zostało również udzielone, mimo drobnych zastrzeżeń co do formy konkretnych rozwiązań czy ich nadmiernego zawężenia, przez pozostałe kluby opozycyjne – prawicową SP i lewicowy Ruch Palikota. Umiarkowane i ostrożne było natomiast poparcie ze strony koalicjanta Platformy czyli klubu PSL, na co zwracają uwagę analizujący ten przypadek B. Post i P. Maranowski: „klub PSL inicjatywę „własnego” rządu popierał, ale jednocześnie zgłaszał do niej rozbudowane zastrzeżenia”, wskazując między innymi na swoje wątpliwości co do możliwości uzyskania drogą proponowanej zmiany spodziewanych, pozytywnych efektów dla niektórych przynajmniej zawodów, takich jak geodeta, kartograf, notariusz czy pośrednik w obrocie nieruchomościami. Politycy tej partii wspierali więc w tym procesie

sprzeciwu niektórych interesariuszy, choć nie po to aby regulację całkowicie udaremnić, ale wpływając na jej zawartość i treść, zaproponowaną przez mającego poparcie Premiera Ministra Sprawiedliwości. Prasa zwracała uwagę na ten „niechętny” stosunek PSL do prac nad ustawą, a nawet na podejmowanie niezgodnych z jej założeniami działań. Jeden z ministrów z ramienia PSL, gdy trwały jeszcze w sejmie prace nad ustawą, przygotował projekt nowelizacji rozporządzenia o wynagrodzeniach określonej grupy pracowników. Jak podawała „Gazeta Prawna”, „W efekcie te przepisy będą jednak niezgodne z rządowymi regulacjami. Zamiar skrytykowała kancelaria Premiera. (...) prezes Rządowego Centrum Legislacji stwierdził wprost, że pomysł (...) jest sprzeczny z brzmieniem i celem ustawy deregulacyjnej. W jego opinii jest on niezgodny z kierunkiem działań rządu, a jego przyjęcie przez Radę Ministrów oznaczałoby niespójność decyzji” (Maranowski, Post, s.64). Zdecydowanym i wprost zadeklarowanym przeciwnikiem projektu był w sumie jedynie opozycyjny Sojusz Lewicy Demokratycznej, którego posłowie przede wszystkim nie zgadzali się na potraktowanie zawodów prawniczych w sposób taki sam jak inne, być może wymagające przeglądu profesje. Klub wnioskował o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu uznając deregulację za początek chaosu i twierdząc, że „propozycja ministra sprawiedliwości sprowadza się (...) do zmiany wolnego rynku w wolna amerykańkę, w której każdy bez względu na posiadane wiadomości, umiejętności, będzie mógł wykonywać zawód, o którym nie ma zielonego pojęcia” (Maranowski, Post).

Projekt skierowano ostatecznie do prac w ramach Komisji Nadzwyczajnej, które rozpoczęto od przeprowadzenia dwudniowego wysłuchania publicznego z udziałem blisko 100, zainteresowanych podmiotów. Jak komentował jeden z bardziej aktywnych członków tej komisji i jeden z pomysłodawców wysłuchania poseł P. Wipler, powołanie takiej Komisji było zabiegiem taktycznym, mającym utrudnić poszczególnym posłom obronę bliskich im środowisk zawodowych przed planowaną zmianą. Jak napisano w „Rzeczpospolitej”: „Przemysław Wipler uważa, że w Sejmie projektami powinna zajmować się specjalna komisja ds. otwarcia zawodów. Inaczej trafią one do Komisji Sprawiedliwości, ale także wielu branżowych, np. gospodarki, infrastruktury, pomocy społecznej. A wówczas ich członkowie, często broniący interesów swoich branż, mogą spowodować, że rządowe propozycje upadną” (Maranowski, Post, s.62). Podobna motywacja przyświecała pracom nad rządowym projektem ustawy „emerytalnej”, co pozwala sądzić, że jest to względnie stała praktyka wpływania przez rząd na rozstrzygnięcia parlamentu. W toku prac Komisji zarejestrowano około 75 poprawek merytorycznych oraz kilkadziesiąt wniosków mniejszości. Stanowiska klubowe wygłoszone w drugim czytaniu nie różniły się zbytnio od tych

zaprezentowanych podczas pierwszego i ponownie za jego odrzuceniem opowiedział się tylko klub SLD. Po trzecim czytaniu projekt został ostatecznie przez posłów przyjęty zdecydowaną większością głosów (368 do 56), skierowany do Senatu, a przyjęta po debacie nad zgłoszonymi w Izbie Wyższej Parlamentu poprawkami ustawa przesłana została na końcu do zatwierdzenia Prezydentowi. W mediach ukazywano etap prac parlamentarnych kładąc stosunkowo największy nacisk na głównego aktora - Nadzwyczajną Komisję ds. Deregulacji Zawodów i jej przewodniczącego, wielkiego orędownika i entuzjastę zmiany, posła PO A. Szejnfelda. Zarejestrowano też fakt odrębnego porozumienia, zawartego w czasie specjalnego spotkania posłów PiS z Ministrem Sprawiedliwości.

Zmiana została zrealizowana zgodnie z założeniami ministra i jego zespołu. Jak trafnie zauważyli autorzy analizy tego przypadku decyzji: „Wygranym” w tej grze okazał się w rezultacie charyzmatyczny minister, chociaż warto pamiętać, że na ten sukces złożyła się także sprzyjająca – przynajmniej przez pewien okres czasu – atmosfera polityczna oraz sojusz z opozycją. O skuteczności działań ministra może świadczyć również to, że udało mu się nadać ton narracji powielanej później w całej prasie. To w konsekwencji działań Ministra Sprawiedliwości mówiliśmy (i mówimy nadal) o deregulacji zawodów, chociaż *de facto* w przypadku większości z nich zmiana polegała tylko na zmianie niektórych przepisów. Z kolei przedstawienie antagonistów deregulacji przez ministerstwo jako obrońców korporacjonistycznych interesów, służących tylko własnym partykularnym celom, skutecznie przypisało przedstawicieli deregulowanych zawodów do roli „czarnych charakterów”. (s.76). W elicie rządowej część polityków, przy wsparciu premiera, zdominowała pozostałych i współpracujących z nimi kierowników resortów. Można też uznać, że przypadek ten pokazuje zjawisko zmiany wektora konstytucyjnej kontroli władzy ustawodawczej nad rządem w stronę zwiększenia uprawnień kontrolnych po stronie władzy wykonawczej.

## 5. Podsumowanie

Wszystkie omówione w ostatniej części raportu przypadki procesów decyzyjnych pokazują dobrze jak każda rządowa inicjatywa uruchamia inne wiązki relacji i powoduje mobilizację odmiennych zasobów, będących w dyspozycji kluczowych, najbardziej znaczących dla danego przypadku aktorów. Nie tworzą oni zjednoczonych elit, tak po stronie politycznej jak i administracyjnej. Cała rządowa sieć jest w takim ujęciu zaopatrzona w zestawy społecznych kapitałów i potencjałów, które mogą być wykorzystane różnie – dla współpracy lub konfrontacji, do obrony lub przeforsowania odrębnych interesów.

Badanie wykazało, że rządowe elity administracyjne i polityczne dysponują wobec siebie względną autonomią, którą najczęściej wykorzystują do współpracy w procesach decyzyjnych, przeprowadzanych w ramach obowiązującego prawa. Nie znaleziono śladów trwalszych tendencji rywalizacyjnych pomiędzy nimi, choć zależnie od natury społecznego problemu i sytuacyjnego kontekstu jego rozstrzygnięcia, reakcje takie mogą z pewnością wystąpić. Taka współpraca obu warstw elity na poziomie resortowym jest silna i dobrze widoczna, szczególnie w warunkach konfrontacji z innymi rządowymi politykami (np. koalicyjnymi) czy parlamentarną opozycją.

Jednocześnie nie są to elity wewnętrznie spójne, a „społeczne światy” ich przedstawicieli różnią się od siebie. Elita administracyjna, to swoista mozaika definicji roli, norm i wzorów działania, tożsamości, będących efektem przystosowania do aktywności podejmowanych na co dzień w ramach hybrydowych struktur administracyjnych i prowadzonych wedle jasnych, sformalizowanych procedur. Reguły nieformalne i utrwalone w ich ramach więzi czynią te struktury i procedury bardziej drożnymi, ale też trudniej politykom nimi kierować. Elity administracyjne nie mogą jednak trwale zjednoczyć się w jakimś systematycznym oporze przeciw politykom czy też w zamiarze podporządkowania ich swoim koncepcjom czy pomysłom. Taka sytuacja jest do pomyślenia jedynie w przypadku zaplanowania przez rząd reformy systemowej, mogącej zagrozić utrwalonym więziom i tożsamościom, czego przykładem może być reforma ministra Hausnera, która swojego czasu spotkała się ze zdecydowanym oporem zjednoczonych w tym przypadku elit administracyjnych. Trzeba jednak uznać, że potencjalną przewagę mają w tych relacjach politycy, co pokazały analizowane przypadki przygotowywania ustaw, szczególnie ostatniej. (deregulacyjnej). Rozstrzyga ostatecznie, jak pisano, rządowa konfiguracja sił oraz pozycja premiera i ministra w rządzie.

Podzielone elity administracyjne znajdują za to mocną obronę przed utrwaleniem się takiej nierównowagi w podzielanych, profesjonalnych, misyjnych i elitarnych tożsamościach. W relacjach obu, spluralizowanych elit wytworzył się swoisty stan dynamicznej równowagi. Nie dostrzeżono też, mimo zarejestrowania wewnętrznej niespójności elit, płynącego z tej strony zagrożenia dla jedności państwa. Nie stwierdzono na przykład w administracji rządowej śladów budowania trwałych koalicji, zmierzających do formowania określonych wizji rozwoju jakiegoś sektora, co zdarza się w innych systemach, na przykład w administracji francuskiej. Podzielone elity rządowe, ulokowane w elastycznych strukturach, kooperują ze sobą lub uchylają się okresowo od aktywnej współpracy. Kierują się przy tym różnymi racjonalnościami, jednak nie stwierdzono zakładanej na początku badań przewagi

racjonalności biurokratycznej. Te procesy są dynamiczne, płynne i zmienne, adaptacyjne, wymagają od wszystkich uczestników, a szczególnie od zmieniających się często rządowych polityków, większych kompetencji międzykulturowych i rozumienia natury „lokalnych” kulturowych odmienności. Cała struktura ma charakter pulsujący, ale nie popada w stan chaosu. W sumie, w bezustannych, wewnętrznych interakcjach i relacjach elit, rządowa administracja jest stale odtwarzana i tworzona na nowo, być może zmierzając w stronę jakiejś odmiany „administracji post-biurokratycznej” (Zuba 2007, s.278): elastycznej, zdecentralizowanej, a właściwie policentrycznej, zorientowanej na rozwiązywanie problemów, negocjowanie rozwiązań, a czasem na przetarg. Taka prognoza budzić jednak może obawy przed innymi niż dotąd zagrożeniami - takimi chociażby, jak wspomniane wcześniej bariery kontrolowania, rozmywanie się odpowiedzialności (Hensel 2012, Olejniczak 2012) lub wręcz zastyganie czy zamykanie sieci. Jak trafnie wyraził to A. Koźmiński: „Sieci powiązań w określonych warunkach mogą hamować innowacyjność i utrudniać uczenie się, a także ograniczać możliwości działania i zawęzić pole wyboru dla swoich uczestników” (Koźmiński 2011, 135). A więc ograniczać ich autonomię. To jednak wymaga innych badań.

#### Przywołana literatura:

Antoszewski A. Administracja publiczna w systemie politycznym. W: A. Ferens. I. Macek (red.). Administracja I polityka. Wrocław 1999

Bartkowski J. Politycy jako administratorzy. Elita rządowa jako grupa zarządzająca. W: J. Raciborski (red.). Elity rządowe III RP 1997-2004. Portret socjologiczny. Warszawa 2006, s.283-322

Diani M. Analiza sieciowa. W: K. Gorlach, P. H. Mooney (red.). Dynamika życia społecznego. Współczesne koncepcje ruchów społecznych. Warszawa 2008

Etzioni-Halevy E. Fragile Democracy. The Use and Abuse of Power in Western Societies. London 1989

Etzioni-Halevy E. The “elite connection”. Problems and potential of Western Democracy. Boston 1993

Etzioni-Halevy E. Bureaucracy and Democracy. A Political Dilemma. New York 2010

Genieys W, Smyrl M. Inside the Autonomous State: Programmatic Elites in the Reform of French Health Policy. "Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions" 21/ 2008

Hausner J. Zarządzanie Publiczne. Warszawa 2008

Hensel P. Sektor publiczny – specyfika i metody zarządzania. W: B. Glinka. M. Kostera (red.). Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu. Warszawa 2012

Kamiński A. Bunt Elit. Warszawa 2014

Konecki K. W stronę socjologii jakościowej: badanie kultur, subkultur i światów społecznych. W: J. Leoński, M. Fiternicka-Gorzko (red. ). Kultury, subkultury i światy społeczne w badaniach jakościowych. Szczecin 2010

Koźmiński A.K, Latusek-Jurczak D. Rozwój teorii organizacji: od systemu do sieci. Warszawa 2011

Metody badań jakościowych, t. 1 i 2.. N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.). Warszawa 2009

Olejniczak K. Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej. Warszawa 2012

Poggi G. Władza. Warszawa 2010

Rydlewski G. Decydowanie publiczne. Warszawa 2011

Rydlewski G. Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego. Warszawa 2014

Wilkin J. (red.). Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać. Warszawa 2013

Zuba K. (red.). Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych. Toruń 2007

Zubek R. Parties, rules and government legislative control in Central Europe: The case of Poland. "Communist and Post-Communist Studies" 41/2008, s. 141-167

### **Wykaz wykorzystanych w raporcie opracowań i artykułów:**

1. W. Betkiewicz. Polski model kariery zawodowej urzędników wyższego szczebla? Próba empirycznego opisu. „Studia Polityczne” 3 (35) / 2014, s.107-128



2. J. Gładys-Jakubik, B. Post. Wzory sukcesu w narracjach elit administracyjnych państwa. Przyjęto do druku w wyd. „Kultura i Społeczeństwo” (z zaświadczeniem)
3. A. Radiukiewicz. W drodze do roli społecznej dyrektora – o procesach socjalizacji w departamentach polskich ministerstw, opracowanie
4. E. Nalewajko. Złożone światy elit rządowych: konteksty i relacje
5. E. Nalewajko, B. Post. Dobre państwo i dobry urzędnik – krystalizacja wzorów normatywnych w środowisku rządowych elit administracyjnych. „Studia Polityczne” 3 (35) /2014, s. 83-106
6. I. Pańków. Elity administracyjne. Misja i powszednia odpowiedzialność. Złożone do druku w „Polish Sociological Review” (z zaświadczeniem)
7. E. Skotnicka-Illasiewicz. Administracja rządowa i jej elity w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. „Studia Polityczne” 3 (35) / 2014, s. 129-152
8. P. Maranowski. Elity administracyjne państwa w procesie stanowienia prawa. Przyjęto do druku w „Studiach Politycznych” (z zaświadczeniem)
9. W. Betkiewicz. Odwlekana metropolizacja: proces decyzyjny w administracji rządowej, opracowanie
10. E. Nalewajko. Studium przypadku prac nad ustawą o emeryturach i rentach z FUS oraz zmianą niektórych innych ustaw z 2012r., opracowanie
11. I. Pańków, A. Radiukiewicz. Studium przypadku prac nad ustawą „Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks Pracy oraz niektórych innych ustaw” z 2013r., cz. I i II, opracowanie
12. P. Maranowski, B. Post. Studium przypadku prac nad tzw. „ustawą deregulacyjną” z 2013r., opracowanie

Ewa Nalewajko

