

Warszawa, 20.08.2014

Dr hab. Andrzej Zybała
604 234 827

Prof. dr hab. Joachim Osiński
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Katedra Administracji Publicznej

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Elizy Nowackiej

Praca doktorska mgr Elizy Nowackiej została zatytułowana „Senat Rzeczypospolitej Polskiej w Kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej na tle drugich izb parlamentu w Europie Środkowej”. Składa się z pięciu rozdziałów, a także - wstępu oraz zakończenia.

W pierwszej części zaprezentowała aspekty teoretyczne związane z wyjaśnieniem czym jest polityka publiczna, a także polityka społeczna i gospodarcza państwa. Wprowadziła również i scharakteryzowała pojęcie polityki społeczno-gospodarczej. Następnie prezentuje tematykę parlamentaryzmu, typy parlamentów, sposób ich organizacji, relacje między obiema izbami, ich funkcje konstytucyjne, role w polityce publicznej itp. W ostatnim rozdziale przedstawia konkretne działania Senatu RP w tworzeniu podstaw prawnych i kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa. Niektóre z nich opisuje w większych szczegółach jako studia przypadków (case studies).

Wybór i tematu rozprawy doktorskiej , pytania badawcze, tezy

Tytuł wyjaśnia przedmiot rozprawy, natomiast za cel główny doktorantka przyjęła uzasadnienie prawomocności swojej tezy badawczej, która głosi, że drugie izby parlamentów w wybranych do analizy państwach pełnią ograniczoną rolę w tworzeniu podstaw prawnych i kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Doktorantka postawiła sobie cały szereg pytań badawczych, które pełnią funkcje pomocnicze w jej dociekaniach. Dotyczą one istoty polityki społeczno-gospodarczej państwa i wpływu na nią Senatu RP, funkcjonalności i organizacji drugich izb. Dotyczą także związków i zależności między obu izbami parlamentów, praktyki ustrojowej realizacji polityki publicznej przez senaty wybranych państw, uczestnictwa Senatu RP w kreowaniu polityki publicznej.

Przedmiot rozprawy wydaje się badawczo ciekawy i wart pogłębionych analiz, zwłaszcza w warunkach Polski i innych krajów naszego regionu. W nich bowiem aktywność parlamentów w dziedzinie polityki publicznej jest znacząca (w odróżnieniu od szeregu państw zachodnich). Jakkolwiek merytorycznie donioślejsza byłaby analiza aktywności pierwszej izby parlamentu. To ona ogrywa większą rolę, co przyznaje autorka rozprawy.

Struktura i treść pracy

I.

Generalnie rozprawa ma przejrzysty układ i jasny sposób dowodzenia. W pierwszej części autorka przedstawia definicje polityki publicznej, a także polityki społecznej i gospodarczej. Widoczna jest silna preferencja w kierunku tych definicji, które w centrum działań publicznych stawiają władze (państwo). Brakuje mi tu choćby wskazania, że obecnie zacierają się role między interesariuszami, co od dawna pokazuje literatura przedmiotu. Równie dobrze można określić politykę gospodarczą nie tylko poprzez wskazanie na dominującą rolę państwa, ale na wiązkę interakcji zwrotnych między różnymi interesariuszami. Politykę gospodarzą można też rozumieć jako współtworzenie pewnego środowiska, w którym mają miejsce działania gospodarcze podmiotów o różnej strukturze własności. Rola państwa rozumiana jako rola jego struktur zawsze będzie kluczowa z uwagi na pozycję w społeczeństwie (legitymizacja) i skalę zasobów do rozporządzania, nawet jeśli wskażemy, że polityka publiczna jest realizowana poprzez sieć interakcji między różnymi podmiotami.

Autorka rozprawy przytacza także wiele definicji polityki społecznej, którą generalnie uznaje jako przestrzeń realizacji funkcji socjalnej państwa. Przedstawia także rozważania o przedmiocie i zadaniach tej polityki, odwołuje się do zapisów konstytucyjnych. W tym obszarze również warto podkreślić wielosektorowość, czy partycypacyjny charakter tej polityki. Wskazuje na to bogata literatura w języku polskim.

Jednocześnie doktorantka uzasadnia potrzebę uformowania pojęcia polityki społeczno-gospodarczej, która ma łączyć obszar gospodarki (pomnażanie dóbr) i spraw społecznych (zaspokajanie potrzeb ludności). Przytacza definicje tak rozumianej polityki publicznej, która podkreśla rolę państwa jako podmiotu celowego i świadomego działania. Natomiast przedmiotem tej polityki są niemal wszystkie problemy publiczne, które uznalibyśmy za ważne dla społeczeństwa.

II.

W kolejnej części pracy autorka przedstawia szereg zagadnień związanych z podziałem władz, pozycją ustrojową parlamentu w tym senatów omawianych krajów, ich zdania, uprawnienia, w tym w relacji do uprawnień izby niższej. Pokazuje także pokrótce historyczne dane dotyczące powstania senatów po 1990 roku. Ta część wydaje mi się nadmiernie rozbudowana w stosunku do kolejnych części. Szereg przykładów pochodzi z różnych krajów (również spoza tych, które zawarte są w tytule pracy), co pozostawia czytelnika bez wrażenia, że poznał zagadnienie dogłębnie w zakresie krajów, które są przedmiotem rozprawy.

Część pracy, która rzeczywiście ma kluczowe znaczenie dla tezy zawartej w rozprawie doktorskiej zaczyna się w rozdziale 4 (od str. 140 na 201 stron całej publikacji), co oznacza, że autorka nie pozostawia sobie wiele miejsca na właściwe analizy.

Mimo to uzasadnia swoją tezę. W odniesieniu do Polski, przytacza argumenty, że Senat nie wykazuje znaczącej aktywności w zakresie współtworzenia polityki publicznej państwa (w zasadzie należałoby powiedzieć, że Senat RP nie uczestniczy w tworzeniu podstaw prawnych pod polityki, mając na względzie to, że politykę publiczną nie tworzą wyłącznie przepisy prawa).

Autorka przytacza dane liczbowe jako dowód (s.142). Na 3208 ustaw uchwalonych przez Parlament, Senat wprowadził poprawki do około połowy projektów aktów prawnych. Ale nie wiadomo, w jakim zakresie były to istotne poprawki. Ponadto nie wiemy, czy ustawy, do których wprowadzono poprawki należały do istotnych aktorów prawnych z punktu widzenia polityk państwa.

Autorka analizuje Senat również w jego działania pozalegislacyjnych. Uznaje, że jego rolą jest pełnienie funkcji właściwej dla izby refleksji. Ale stwierdza, że nie pełni jej intensywnie. Liczba zorganizowanych konferencji, seminariów nie jest oszałamiająca (w trakcie kadencji są to pojedyncze przedsięwzięcia). Mimo to stwierdza, funkcje Senatu właściwe jako izby refleksji należą do jego wiodących funkcji (s. 168). Ciekawe jest to, że Senat w Czechach

organizuje zdecydowanie więcej tego typu przedsięwzięć. W trakcie tylko jednego roku (2010) zorganizowano aż 177 konferencji i seminariów. To można uznać za rzeczywistą pracę analityczną i refleksyjną drugiej izby parlamentu, zakładając oczywiście, że podejmowane zagadnienia były właściwie wybrane, a wnioski miały wpływ na decyzje podejmowane przez władzę wykonawczą.

III

Autorka analizuje również działalność Senatu RP w zakresie inicjowania procesu powstawania nowych aktów prawnych. Wskazuje, że regulacje nie ułatwiają senatorom tego zadania (aby projekt aktu mógł zostać przekazany do Sejmu musi zgodzić się na nie senacka większość). W trakcie 7 kadencji, Senatorowie zgłosili 176 projektów, z tego 124 projektów zostało ostatecznie zgłoszonych do Sejmu jako inicjatywa ustawodawcza. Nie odzwierciedla to jednak rozmiaru rzeczywistej aktywności prawodawczej senatorów. Albowiem z tej liczby 102 projekty, to projekty, które powstały z konieczności wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego (takie zadania zostały nałożone na Senat RP). Nie można ich zatem uznać za inicjatywy własne.

Suma summarum Sejm, rozpatrzył i przyjął 37 senackich projektów ustaw od 1989 r. Według oceny autorki Senat RP wnosił projekty ustaw, które mają wpływ na kształt polityki społeczno-gospodarczej państwa. Dotyczyły one prawa pracy (np. w zakresie urlopów macierzyńskich), polityki rynku pracy, polityki konsumenckiej. Podejmowano inicjatywy w zakresie polityki podatkowej, socjalnej (np. rewaloryzacja wysokości rent i emerytur), rolnej. Senat proponuje także zazwyczaj poprawki do ustawy budżetowej.

Niektóre projekty przedstawione przez autorkę, są rzeczywiście istotne dla państwa i społeczeństwa. Przykładem może być ustawa, która obniża opłaty z tytułu posługiwania się kartami płatniczymi. Ale nie podaje przykładów projektów o znaczeniu bardziej systemowym.

Kwestie problemowe widoczne w pracy

I.

W podsumowaniu pierwszego rozdziału autorka przytacza definicje „polityki”. Wydaje się, że było to dobre miejsce, aby wspomnieć jednoznacznie o istnieniu znaczenia w słowie

„polityka”, które odnosi się do działań publicznych, a więc również działań publicznych podejmowanych poza organami państwa czy władzami politycznymi.

W ogóle, powinno paść wyjaśnienie „polityki” w odwołaniu do rozróżnienia anglosaskich terminów „policy” i „politics”. To wymagałoby wyjaśnienia w pracy z zakresu nauki o polityce publicznej.

Polityka w rozumieniu „policy” jest sferą działań bardziej technokratycznych, ich znaczna część (np. analizy w think tankach, instytutach wyższych uczelni) ma miejsce w ogóle poza sferą „polityki politycznej” (czyli poza sferą ośrodków władzy politycznej). Polityka publiczna jest również dziedziną działania wokół problemów, które rozwiązywane są w sposób neutralny politycznie. Jeden z uczonych zdefiniował politykę publiczną jako działania podejmowane wokół problemów niecierpiących zwłoki. W tej definicji nie ma w ogóle „politycznej polityki”. Jakkolwiek wiele definicji polityki publicznej wskazuje, że dotyczy ona tego, czym zajmuje się rząd, ale i to nie musi oznaczać, że polityka publiczna jest domeną wyłączenie decyzji i działań rządu.

II.

Moim zdaniem, głębszego rozważenia wymagała kwestia systemowej roli parlamentów w sferze tworzenia polityki publicznej, w tym jej podstaw prawnych. Warto było dokonać choćby skróconej analizy porównawczej z podejściem widocznym w większości krajów zachodnich.

Otóż przyglądając się realiom zachodnim parlamenty zasadniczo nie pełnią jakiejś kluczowej roli w sferze tworzenia prawa i tym samym tworzenia polityk publicznych. Wydaje się, że pod tym względem w Polsce dochodzi do licznych nieporozumień. Podkreśla się rolę parlamentu w zakresie tworzenia prawa jako oczywistą. Nie zwraca się uwagi na rozróżnienie między tworzeniem prawa, a jego uchwalaniem. Uznaje się, że naturalne jest to, że parlament tworzy prawo, choćby w formie inicjatyw poselskich, czy senackich, czy w formie pracy nad korektami do projektów rządowych.

W państwach zachodnich dominującą praktyką jest to, że parlamenty uchwalają akty prawa, ale ich z reguły nie tworzą. Nie dokonują także zazwyczaj znaczącej ingerencji w przedłożenia rządowe. Zazwyczaj, albo przegłosowują projekty prawa albo je odrzucają.

Uznaje się tam, że taka praktyka jest bezpieczniejsza punktu widzenia jakości stanowionego prawa. Etap rządowy jest miejscem tworzenia prawa.

A zatem autorka powinna poczynić pewną refleksję nad rolą parlamentu w stanowieniu prawa i podstaw prawnych pod polityki publiczne. Pozwoliłoby jej to na pełniejsze uchwycenie złożoności analizowanej materii.

Źródła i literatura (podstawy empiryczne i teoretyczne pracy)

Doktorantka za podstawowe źródło przyjęła jakościową analizę danych wtórnych (dokumenty wytwarzane w senatach, np. projekty ustaw, stenogramy). Analizowała ustawy określające funkcje izb senackich. Podjęła również analizę instytucjonalno-prawną rozwiązań organizacyjnych senatów, ich funkcji konstytucyjnych. Wydaje się to adekwatne w zakresie przedstawienie aktywności analizowanych parlamentów. Brakuje pozycji z literatury anglosaskiej.

W części analizy korzystała z literatury przedmiotu stosowanie do problematyki pracy. Widoczny jest brak odwołania do opracowań, które merytorycznie poświęcone są wybranym politykom publicznym (w tym case studies).

Styl pracy:

Rozprawa jest napisana językiem klarownym, jej układ treściowy wydaje się także właściwy, pozwala na dokładną percepcję zawartej treści. Czasami autorka dobiera niezbyt standardowe pojęcia do opisywanej treści. Na przykład tłumacząc racje, dla których państwo prowadzi politykę gospodarczą, pisze o „niedociągnięciach mechanizmu rynkowego”. Tymczasem istnieje bardziej standardowe określenie „zawodność rynku” (market failure) na określenie zjawisk, kiedy mechanizm rynkowy nie przynosi oczekiwanych rezultatów.

Wnioski

Praca ramowo spełnia warunki, które przypisuje się rozprawom doktorskim, aby mogły zostać dopuszczone do dalszego toku procedowania w sprawie nadania stopnia doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce publicznej.

Z poważaniem
Aneta Rybała