

Ewa Nalewajko, Barbara Post
Anna Radiukiewicz, Paweł Maranowski

SPOŁECZNE ŚWIATY ELITY ADMINISTRACYJNEJ PAŃSTWA

Instytut Studiów Politycznych PAN
Warszawa 2016

WSTĘP

W myśl koncepcji elit demokratycznych (Etzioni-Halevy 1989, 1993, 2010) władza elit państwa oparta jest na zdolności do kontrolowania rzadkich i wysoko cenionych w społeczeństwie zasobów. Dostęp do tych zasobów i związanych z nimi pozycji władczych w organizacjach państwa regulują różne zasady. W przypadku elit politycznych jest to zasada wyłaniania politycznej reprezentacji w procedurach wyborczych. Wyłonione w ten sposób reprezentacje – parlamentarna, a także w konsekwencji, wybrane decyzją parlamentu elity rządowe, to tylko część elit państwa, których zbiór dopełniają inne: administracyjne, sędownicze, związane z siłami zbrojnymi czy siłami porządku i bezpieczeństwa. Każda z tych grup, pozostając z pozostałymi w określonej systemowo współzależności, zabiega równolegle o zapewnienie sobie względnej autonomii, opierając się przy tym na unikatowym charakterze kontrolowanych przez siebie zasobów. Te dwa wektory nakładają się na siebie we wzajemnych relacjach elit, oddziałując znacząco na sposób funkcjonowania państwa. Jednak to elita polityczna, a zwłaszcza rządowa, ma wśród nich znaczenie szczególne ze względu na swoje rozległe kompetencje decyzyjne i zarządcze w systemie. Jak również z uwagi na widoczne współcześnie tendencje do wzrostu znaczenia egzekutywy.

Zagadnienie kluczowych w wyznaczaniu przebiegu procesu politycznego relacji elit parlamentarnych i rządowych wciąż oczekuje na pogłębione analizy. Stosunkowo najlepiej zostały dotąd w Polsce przebadane elity parlamentarne¹. Elity rządowe budziły natomiast zdecydowanie mniejsze zainteresowanie badaczy. Skupiało się ono przy tym głównie na zagadnieniach konstrukcji i aktywności gabinetów rządowych (Rydlewski 2000; 2002; 2014; Jednaka 2004). W ramach refleksji nad jakością rządzenia państwem prowadzono też odrębnie badania poświęcone funkcjonowaniu administracji publicznej, a szczególnie służby cywilnej (Arcimowicz 2010; Czaputowicz 2008; Gadowska 2015; Grosse 2001; Itrich-Drabarek 2012; Kudrycka 1998; Kudrycka 2008; Zybała 2013). Najrozleglejszą próbę socjologicznego przebadania i opisanie elit rządowych podjął ze swoim zespołem Jacek Raciborski (2006), włączając wówczas do tej kategorii, zgodnie z instytucjonalnymi założeniami teorii elitystycznej, osoby zajmujące najwyższe pozycje w systemie administracji rządowej i obejmujące je w oparciu o mechanizm politycznej nominacji. W ten sposób, w obszarze zainteresowania badaczy znaleźli się członkowie gabinetów, sekretarze i podsekretarze stanu w ministerstwach oraz wojewodowie i kierownicy wybranych urzędów państwowych (por. Raciborski 2006: 16).

Elity rządowe działają zawsze w ścisłym powiązaniu z elitami administracyjnymi, z urzędnikami ministerialnymi najwyższego szczebla czyli dyrektorami i wicedyrektorami departamentów w ministerstwach. Są oni rekrutowani na swoje stanowiska wedle odmiennych niż politycy reguł obowiązujących w administracji publicznej, wartościujących najwyższej kwalifikacje profesjonalne, a nie polityczną lojalność. Przedstawiciele elit rządowych i administracyjnych, kierujący wspólnie państwem, kontrolują zatem odmienne częściowo zasoby i postępują zgodnie z odrębnymi racjonalnościami. Wpisane w ich relacje napięcia przybierają

¹ Poczynając od pionierskich badań elit Sejmu X kadencji i kolejnych, realizowanych przez zespoły pod kierunkiem Włodzimierza Wesołowskiego i Jacka Wasilewskiego.

mogą różne formy w państwie na różnych etapach jego rozwoju. Ten dylemat względnej autonomii obu subelit, interweniujący bez wątpienia w procesy rządzenia, został stosunkowo dobrze rozpoznany w literaturze przedmiotu. Jak podkreślał Johan P. Olsen (2005), „częściowo autonomiczna” administracja jest wyposażona na mocy prawa w możliwości nieposłuszeństwa wobec poleceń przywódców i oczekiwań otoczenia politycznego. Stwarza to potencjalne źródło napięć między najwyższymi w hierarchii biurokratycznej urzędnikami, dążącymi do własnej autonomii i zachowania wpływu na procesy decyzyjne, a rządzącymi politykami, zabiegającymi o zapewnienie sterowalności administracji i dyspozycyjności, a nawet spolegliwości osób stojących na jej czele. Trzeba przy tym pamiętać, że znaczna nawet rola państwowej administracji nie musi prowadzić do patologii, a może być wręcz funkcjonalna z punktu widzenia dobrego rządzenia, jak na przykład wtedy gdy stawia tamę populistycznym skłonnościom polityków. Dlatego relacje obu stron – uczestników procesów rządzenia – opisywane bywają w literaturze często w kategoriach procesów gier strategicznych (Peters 1999: 211–295). W dalszych rozważaniach uwaga skoncentrowana będzie na odczytywaniu tych procesów z perspektywy jednej ze stron tej relacji: elity administracyjnej państwa. A kwestią kluczową staną się pytania o zasoby, przy pomocy których może ona budować autonomię i zachowywać wpływ na procesy podejmowania decyzji. Jest to szczególnie ważne dlatego, że urzędnicy dysponują zasobami wiedzy niedostępnej z reguły dla polityków, co daje im swoistą „ukrytą władzę”. Mogą ją wykorzystywać poza kontrolą polityków na wielu etapach procesu decydowania – w trakcie formułowania celów, przekładania ich na zadania, budowania projektów i pozyskiwania sojuszników dla ich określonej wersji.

Wzajemne percepcje polityków i urzędników przeważnie różnią się od siebie: ci pierwsi czują się na ogół zagrożeni zbytnią niezależnością administracji, a drudzy – nadmierną ingerencją polityków w ich obszar działania. Takie zbiorowe przekonania wpływają na wzajemne relacje i reakcje. Istnienie wskazanego

problemu rozpoznać łatwo nawet w warstwie uproszczonych, stereotypowych sądów, którymi dość powszechnie kierują się obie strony uczestniczące bezpośrednio w rządzeniu. Jak pokazały badania, politycy rządowi mają skłonność do widzenia w urzędnikach zwartej, monolitycznej grupy złożonej z osób niechętnych do współpracy, obcych, nierzadko obojętnych a nawet wrogich, kierujących się wąskimi, sektorowymi, organizacyjnymi lub grupowymi interesami (Bartkowski 2006). Z kolei badania relacjonowane w tym tomie pokazują, że urzędnicy administracji państwowej najwyższego szczebla przejawiają ze swojej strony nierzadko skłonność do zgeneralizowanego postrzegania polityków jako swego rodzaju „dyletantów”, zorientowanych w swoich działaniach najczęściej na polityczne interesy zamiast na rozwiązywanie problemów społecznych i jako osoby pragnące przede wszystkim narzucać urzędnikom swoje koncepcje i podporządkować sobie ich działania. Natura napięć wpisanych w relacje obu tych grup i sposoby ich regulowania nie zostały dotąd wystarczająco rozpoznane w badaniach. Te z nich, które odnoszą się do polskiej sytuacji, wskazują na istnienie ogólnej nierównowagi, uprzywilejowującej polityków, związanej z nadmierną polityzacją i niską ekspertyzacją administracji (Zubek 2007; 2008). Istotne staje się zatem pytanie, jak elity administracyjne zabiegają w tej sytuacji o wzmocnienie swojej pozycji. Niedostatek wiedzy w tym zakresie znacznie ogranicza możliwości pełniejszego zrozumienia, jak działa państwo i dlaczego dzieje się to w taki właśnie, a nie inny sposób; dlaczego jego kondycja odbiega tak często od intencji i zamierzeń rządzących. Dobrym punktem wyjścia do zapełniania istniejącej luki może być lepsze rozpoznanie właściwości jednego z członów tej relacji, a mianowicie elity administracyjnej, ujmowanej w kontekście relacji jej przedstawicieli z rządowymi politykami i szerzej – z polityką jako naturalnym środowiskiem i materią ich działania.

Współczesne państwo polskie jest bez wątpienia efektem procesów szybkiej transformacji ustrojowej, przeprowadzonej wedle lokalnego szlaku przechodzenia do demokracji. Jednak równole-

gle podlega ono przemianom związanym z presją bieżących wydarzeń zachodzących na świecie. Państwa narodowe tracą dziś z jednej strony, co podkreślają wszyscy obserwatorzy i komentatorzy, część swojej suwerenności na rzecz struktur i procesów ponadnarodowych. Z drugiej jednak strony zachowują podstawowe funkcje, a społeczeństwa mają wobec nich nawet większe niż wcześniej oczekiwania. Christopher Morris (2004) dowodzi bezalternatywności państwa, wskazując, że brakuje współcześnie dobrego zamiennika w jego najważniejszych funkcjach. Pozostaje ono gwarantem ładu politycznego i bezpieczeństwa na określonym terytorium oraz nadal odpowiada za realizację założonych celów i zadań z zakresu spraw publicznych. Jest wciąż jedną z najważniejszych instytucji zdolnych do alokacji zasobów ludzkich, organizacyjnych, materialnych i technicznych między poszczególne zadania oraz do kontrolowania czynionej z nich użyteczności. Wszystkie niemal państwa stoją dziś w obliczu coraz bardziej złożonych procesów społecznych i rosnącej liczby problemów, które wymagają nowych, nierytmowych rozwiązań. Większej kompleksowości w materii rządzenia towarzyszą zatem oczekiwania dodatkowych, zaawansowanych zdolności koordynacyjnych po stronie państw.

Ambicją autorów tomu jest ukazanie w skromnej skali, jak do tych nowych wyzwań i warunków działania dostosowuje się administracja i jej elity. W ramach procesów adaptacyjnych wytwarzane są bowiem swoiste ramy interpretacyjne, kody kulturowe, następuje instytucjonalizacja „społecznych strukturalizacji działań”, które wykraczają poza granice pojedynczych organizacji, o czym pisał już Michel Crozier (1982: 22). Poszukiwane będą ich ślady, uwidaczniające się w logice postępowania i racjonalności przedstawicieli tej grupy. Takie podejście powinno się przyczynić nie tylko do lepszego rozpoznania cech i własności tej elity, ale też do głębszego zrozumienia esencji procesów rządzenia z jej udziałem, a w konsekwencji – niektórych, ukrytych mechanizmów rządzenia współczesnym państwem.

Nowe wyzwania wymagają od współczesnych państw głębokich procesów dostosowawczych, ale też mają wpływ, na co zwrac-

cał uwagę Gianfranco Poggi (2010), na osłabianie takich podstawowych atrybutów państwa jak jego jedność i racjonalność. Jedność, jak twierdzi przywołany autor, możliwa była tak długo, jak długo adekwatna do opisu państwa okazywała się metafora organizacji. Jednak współcześnie coraz wyraźniej widać, że aparat administracyjny państwa staje się niejednorodnym i złożonym „środowiskiem organizacyjnym”, w którym poszczególne elementy funkcjonują w sposób częściowo autonomiczny, odizolowany od zwierzchniego nadzoru, zawierając między sobą luźne i zmienne koalicje, co utrudnia z kolei kontrolę i koordynację. Rozrastaniu się administracji towarzyszy budowanie przez jej zbiorowych aktorów odrębnych, uprzywilejowanych relacji z wieloma zewnętrznymi partnerami. Z kolei racjonalność, umocowana w systemie prawa i ujednoliconych procedurach, oparta na „politycznym ważeniu” pilności potrzeb społecznych została zastąpiona logiką gry z udziałem elit. „Niektóre agencje państwowe zawierają wygodne sojusze na rzecz sektorowych interesów pewnych grup społecznych lub, ewentualnie, manipulują nimi w celu zachowania swojej autonomii zarówno w stosunku do nich, jak i swojej politycznej centrali” (Poggi 2010: 277). Pod wpływem takich żywiołowych w dużej mierze procesów dostosowawczych administracja staje się strukturą niezwykle złożoną, niedookreśloną, mało wyrazistą. Do jej opisu nie wystarczy więc już dziś koncepcja Weberowska, oparta na założeniach biurokratycznej racjonalności i bezstronności dopełnianej, jak wskazywał James P. Gunning (2001), kodeksami moralnymi. Należy raczej ujmować ją, zgodnie z intencją Olsena, jako złożony układ organizacji, aktorów, reguł, wartości, zasad, celów, interesów, przekonań, władzy i podziałów, kierujący się własną dynamiką działania (Olsen 2005). Konsekwencją przyjęcia tego założenia jest uznanie, że procesy pluralizacji i rosnącej kompleksowości dotyczą nie tylko samych organizacji, ale również kierujących nimi elit. Oznacza to, że elita administracyjna nie powinna być dłużej postrzegana jako jednolita warstwa, a podejmowane z udziałem jej przedstawicieli, różnie rozmieszczonych w syste-

mie organizacji państwa decyzje muszą być widziane jako wynik szeregu wielostronnych negocjacji i przetargów. Są one podporządkowane wymogom adaptacji do stale zmieniających się warunków i okoliczności zewnętrznych, a nie prostej aplikacji jednoznacznych i powszechnie obowiązujących, trwałych procedur. Sprawczość członków tej niejednorodnej elity nie ulega wątpliwości. „Są oni zawsze aktorami w pełnym tego słowa znaczeniu, którzy nawet wówczas, gdy system narzuca im bardzo poważne ograniczenia, dysponują pewnym marginesem swobody i wykorzystują go w sposób strategiczny w procesach interakcji z innymi aktorami” (Crozier 1982: 35).

Sterowanie tak złożonym układem społecznym zależy w znacznej mierze od układu sił w politycznym ośrodku rządzenia państwem. Silny premier, stojący na czele zespołu mało samodzielnych i silnie podporządkowanych sobie ministrów, którzy w związku z tym działają w poczuciu dużej niepewności co do swoich przyszłych losów w gabinecie, to układ sprzyjający ich działaniom zachowawczym i silnie kontrolowanym. Z tych powodów będą oni z reguły preferowali i egzekwowali w relacjach z administracją ograniczanie wszelkiej dowolności i ściśle przestrzeganie norm biurokratycznych. A to ogranicza margines swobody elity administracyjnej. Z kolei premier stojący na czele gabinetu profesjonalistów, ministrów o uznanej w swoich dziedzinach pozycji, budując z nimi relacje bardziej równorzędne i pozostawiając znaczną swobodę co do wyboru sposobu działania, przyczyni się tym samym do budowania przez nich z urzędnikami relacji mniej sformalizowanych. Ponadto pozycja poszczególnych ministrów w danym gabinecie nigdy nie jest jednakowa. Ci bardziej znaczący, przeważnie w randze wicepremiera, zachowują też więcej swobody w budowaniu bardziej autorskich relacji z kierowanymi przez siebie resortami i ich dyrektorami.

W obszarze administracji rządowej uaktywnia się wiele, rywalizujących ze sobą grup, na co wskazał między innymi Guy Peters (1999). Są to nie tylko politycy i urzędnicy czy urzędnicy wyższych i niższych szczebli lub urzędnicy funkcjonalni (na

przykład odpowiedzialni za relacje z określonymi sektorami otoczenia), ale też sektorowe grupy elity administracyjnej, rywalizujące między sobą o zasoby, a zarazem konfrontujące się z elitą sektora finansowego, szczególnie w grach o budżet (Genieys i Smyrl 2008). Badania francuskiej administracji pokazały natomiast, że politycy aktywni w obszarze określonego typu spraw społecznych i sektora administracyjnego przejawiają skłonność do zawiązywania z urzędnikami sojuszy wokół konkretnego programu działania i określonej wizji rozwoju tej dziedziny spraw publicznych. Taka kooperacja wzmacnia pozycję i wpływ określonej elity w jej rywalizacji z przedstawicielami elit reprezentujących inne wiązki problemów i sektory administracji państwa. W polskich badaniach nie zarejestrowano dotąd istnienia takich sojuszy, niemniej czytelność gier prowadzonych w obrębie samej administracji jest dla polityków bez wątpienia ograniczona, co dodatkowo komplikuje relacje w procesach podejmowania decyzji.

W działaniach dostosowawczych do „negocjowanego ładu” jako kontekstu decydowania, po stronie administracji państwa zmieniają się nie tylko priorytety i partnerzy, ale też reguły. Te biurokratyczne bywają dopełniane innymi, lepiej dostosowanymi do aktywności w niejednorodnych środowiskach organizacyjnych i społecznych, opartymi na zasadach konkurencji lub partnerstwa. Logiki rynku i sieci „rozmiękcza” więc formalny wymiar funkcjonowania administracji i sprawiają, że zaczynają ją współtworzyć systemy decydowania transakcyjnego i kooperacyjnego. Wielość oraz różnorodność form i reguł postępowania musi być przez elity administracyjne jakoś uspołniana, aby nie prowadzić do chaosu i utraty kontroli nad rzeczywistością. Ich członkowie są więc nie tylko biurokratami, zorientowanymi na wierne przestrzeganie formalnych przepisów, ale stają się też menedżerami, negocjatorami, liderami, kierującymi się w działaniach wieloma racjonalnościami. Rosnąca złożoność roli jest bez wątpienia ważną okolicznością warunkującą procesy rządzenia państwem. Administracja nie jest bowiem, jak z tego wynika, prostym w uży-

ciu i bezkolizyjnie stosowanym przez polityków instrumentem wcielania w życie ich programów, ale jak podkreśla Olsen (2005), instytucja, tworzona i odtwarzana przez jej kluczowych aktorów. Ich udział w rządzeniu państwem jest więc ściśle powiązany z procesami „tworzenia siebie” jako aktora politycznego. Właśnie ten proces i jego rezultaty stanowią główną oś przedstawionych w tej książce rozważań, które odwołują się do koncepcji elitystycznych i interakcyjnych oraz uzupełnione zostały o podejście konstruktywistyczne.

Nie ulega wątpliwości, że badanie grupowych racjonalności i strategii elit administracyjnych w procesach decydowania opartych na ich rywalizacji i kooperacji, zachodzącej wedle niejednorodnych reguł, stanowi jeden z bardziej obiecujących kierunków badania mechanizmów rządzenia państwem. Te strategie i racjonalności określane są w znacznej mierze przez przyswojone w toku socjalizacji organizacyjnej elit wzory myślenia i działania, nabyte i ugruntowane tożsamości. W podzielanej wiedzy i sposobach myślenia tych elit, wyrastających w znacznej mierze z utrwalonych doświadczeń, gromadzonych w toku wykonywania ról kierowniczych w administracji, a ściślej – w bliskości ich „społecznych światów” (Konecki 2010) tkwią ważne stabilizatory procesów decyzyjnych, ale też poważny potencjał współdziałania w rozwiązywaniu problemów społecznych. Podobnie jak w ich odmienności wyrażają się dystanse i sprzyjające rywalizacji tendencje autonomizacyjne. To świadomościowe, kulturowe tworzywo interakcji oraz więzi, składających się na procesy rządzenia i łączących rządowych urzędników nie tylko z politykami gabinetowymi ale też elitami parlamentarnymi i partyjnymi (Goetz, Zubek 2007). Dlatego stanowi tak ważny obiekt zainteresowania i przedmiot badań.

Jak głosi definicja, elity są tworzone przez grupy ludzi posiadających władzę i wpływy, czyli sprawujących w danym systemie społeczno-gospodarczym nieproporcjonalnie dużą kontrolę nad zasobami, od których inni są uzależnieni lub które jakkolwiek wpływają na ich los. Do repertuaru zasobów zalicza się tu do-

bra materialne i ekonomiczne, ale też „wszystkie (rzadkie) dobra, które mogą wpływać na ludzkie życie, wliczając w to zasoby symboliczne czy nawet (...) zasoby czasu i energii” (Etzioni-Halevy 2005: 115). Rządzenie państwem będzie dalej ujmowane w sposób dynamiczny, jako szereg czynności o charakterze negocyjnym i przetargowym, dokonujących się pod kierunkiem elit rządowych z udziałem elit administracyjnych. Przedmiotem analiz będą świadomościowe korelaty i głębokie, kulturowe podstawy racjonalności i strategii, charakterystyczne dla drugiej z tych grup. Zgodnie z założeniami elity administracyjne nie stanowią warstwy jednolitej wewnętrznie. Jej członkowie kierują się w swoim postępowaniu nie tylko i nie zawsze obowiązującymi regułami formalnymi, ale też licznymi ich modyfikacjami, będącymi wynikiem adaptacji do kolejnych zmian strukturalnych, prawnych, ale też politycznych w wielu otoczeniach. Te interpretacje nie muszą być podzielane szeroko w środowisku tej elity, jednak zawsze mają one tendencję do utrwalania się, oddziałując na postępowanie różnych jej kręgów. Efekty takich procesów dostosowawczych często mają charakter ukryty, pozaformalny, zapisany w pamięci organizacji i środowisk nimi kierujących. Służą jednak na co dzień członkom elity w ich decyzjach i działaniach. Stanowią ważne dla nich zasoby symboliczne, użyteczne w zabiegach o wpływy i względną autonomię w państwie, towarzyszące wypełnianiu przez nich systemowych funkcji i celów. Jedną z podstawowych intencji badania, którego wyniki będą dalej przywoływane, było rozpoznanie niektórych spośród tych zasobów oraz uzyskanie wglądu w możliwości ich wykorzystywania w realnych procesach decyzyjnych.

Badaną grupę ujmujemy więc w sposób szczególny, nie tylko poprzez systemowe funkcje, ale przede wszystkim jako świat społeczny wyposażony w autonomicznie tworzoną i przetwarzaną kulturę. To zarazem świat wielu kultur. Autorom tomu towarzyszy przekonanie, że w tej właśnie warstwie tkwią istotne, ukryte mechanizmy, które wspólnie z innymi naznaczają i określają procesy rządzenia. Są one wprawdzie dobrze rozpoznawalne dla sa-

mych swoich twórców i użytkowników, jednak nie zawsze w pełni czytelne dla zewnętrznych obserwatorów, jak też dla przedstawicieli innych segmentów elity politycznej. Próba wnikięcia w ten bogaty świat podzielanych znaczeń, interpretacji i przekonań, sposobów myślenia i względnie utrwalonych przepisów na skuteczne działania, wyprowadzonych z wiedzy praktycznej i doświadczenia urzędników najwyższego szczebla, formy ich odwzorowania i utrwalania oraz bogactwo i różnorodność stanowią trzon prowadzonych dalej rozważań.

Autorzy, zmierzając do zidentyfikowania i odtworzenia skrytalizowanych wzorów myślenia i działania, racjonalności elit administracyjnych, skoncentrowali swoje analizy na kilku głównych obiektach i obszarach. Analizowane będą sposoby myślenia dyrektorów ministerialnych departamentów o zewnętrznym otoczeniu – o konkretnych organizacjach, o relacjach z elitami wielu środowisk pozaorganizacyjnych, a nawet ponadnarodowych, ale też o takich abstraktach jak społeczeństwo czy państwo. Kolejny badany obiekt i kontekst to świat wewnętrzny administracji państwowej i aktywności w ramach jej struktur formalnych. I ostatnie wyróżnione środowisko to krąg własnej grupy zawodowej i funkcjonalnej, związany z pełnieniem zawodowej roli i misji w państwie. Badaniem objęto procesy socjalizacyjne, dokonujące się w resortowych organizacjach pod wpływem pełnienia w nich wiodących, kierowniczych ról, co prowadzi do nabywania (i przetwarzania) określonych identyfikacji, sposobów definiowania roli, ale i „siebie” w roli. Wskazane zostaną grupowe identyfikacje, zaznaczające się w środowisku elity administracyjnej i składające się na swoiste myślenie w kategoriach „my”. Odróżnia ono i przeciwstawia jakąś część elity administracyjnej innym elitom w państwie. Te zbiorowe tożsamości dobrze ukazują nie tylko skład elity, ale też po części objaśniają racjonalności, strategie i preferowane typy relacji. Szczególną uwagę poświęcono nabywanym wraz z rolą zasobom wiedzy praktycznej, mówiącej o dostępnych repertuarach działania i zakresach ich waloryzowania w kategoriach rozmaitych użyteczności. To świat znaczeń elity administra-

cyjnej w trzech jego wymiarach. Trzeba oczywiście pamiętać, że bardzo często splatają się one ze sobą, a próby ich rozdzielenia są uproszczeniem, koniecznym z punktu widzenia celów badania.

W drugiej części tomu autorzy przechodzą od świata wyobrażeń i znaczeń badanych elit w obszar samych ich aktywności, do prowadzonych przez nich postępowań decyzyjnych. To dynamiczne przedstawienie złożonej, społecznej rzeczywistości rządzenia, z którą konfrontują się na co dzień elity administracyjne. Przedmiot analizy stanowią trzy wybrane przypadki decyzji rządowych, podejmowanych wprawdzie wedle jednolitych zasad i procedur formalnych, ale znacznie się różniących w swoim przebiegu. Na odmienną tę składały się: źródło inicjatywy ustawodawczej (premier, minister, Rada Ministrów), natura rozwiązywanych problemów oraz aktywność rozmaitych środowisk (aktorów społecznych), którzy byli uczestnikami prowadzonych w ramach każdego z tych procesów negocjacji i przetargów. Przedmiotem analiz będą stanowiska, uzasadnienia i argumenty kluczowych aktorów oraz punkty zwrotne sytuacji decyzyjnych, w których elity administracyjne są z reguły bohaterami dalszego planu, jednak sprawczymi i wpływowymi, postępującymi zgodnie ze zinstytucjonalizowanymi wcześniej we własnych środowiskach strukturalizacjami, ale też aktualizowanymi w danej sytuacji strategiami obronnymi lub ofensywnymi, dominacyjnymi. Proces decyzyjny ma, jak wiadomo, nie tylko swoją względnie stabilną, zrutynizowaną warstwę proceduralną, ale też zmienną warstwę problemową i społeczną, interakcyjną. Zwrócenie na nią większej uwagi pozwala lepiej zrozumieć naturę sprawczości elity administracyjnej w rządzeniu państwem. Oba te kierunki analiz – związane ze społecznymi światami znaczeń i działań, wprawiających je w ruch, dobrze wpisują się w istniejące tradycje badań poświęconych elitom administracyjnym. Najczęściej koncentrowały się one dotąd z jednej strony, jak konstatował Roderick A. Rhodes (2007), na wartościach, postawach oraz definicjach celów organizacyjnych i politycznych elit, a z drugiej strony – na ich zachowaniach decyzyjnych. Taki też zastosowano układ treści w książ-

ce, ukazując kolejno świat kultury i świat działań jako społeczne światy elit administracyjnych.

Badanie, do którego wyników się odwołujemy, przeprowadzono w czasie trwania drugiej kadencji koalicyjnego rządu premiera Donalda Tuska². W warstwie metodologicznej złożone było ono z fazy jakościowej i kolejnej fazy studiów przypadków. Pierwsza z nich polegała na realizacji wywiadów jakościowych, przeprowadzonych wedle ustrukturalizowanego scenariusza z pięćdziesięcioma dyrektorami lub wicedyrektorami departamentów merytorycznych wszystkich (z wyjątkiem jednego) resortów w roku 2013. Rozmowy te, często długie i bogate w swojej treści, koncentrowały się wokół kilku kwestii. Pierwsza z nich dotyczyła doświadczeń zawodowych naszych rozmówców oraz ich przydatności na zajmowanym, najwyższym w hierarchii stanowisku. Druga – specyfiki wykonywanej pracy, odgrywanej roli oraz urzędniczej profesji. Wreszcie, trzecia z poruszanych kwestii koncentrowała się wokół zasobów o charakterze symbolicznym i dotyczyła funkcjonujących w środowisku urzędników wyobrażeń na temat zewnętrznych i wewnętrznych środowisk resortów, ich własnej roli oraz „dobrej” administracji i „dobrego” państwa.

Uczestników badania wylosowano przy zastosowaniu klucza pozycyjnego, zgodnie z którym jednostką obserwacji był departament w ministerstwie, ale w procedurze doboru pominięto departamenty techniczne i obsługowe, takie jak finansowe, budżetowe, informatyczne, prawne, kontroli i nadzoru czy też spraw kadrowych. Utworzona w ten sposób lista departamentów merytorycznych stanowiła operat losowania, z którego następnie za pomocą tabeli liczb losowych i z zachowaniem zasady proporcjonalnego udziału każdego ministerstwa wylosowano próbę badawczą liczącą 50 departamentów³. Wśród ich kierowników, jak się okazało,

² Badanie to zostało zrealizowane w ramach grantu NCN pt. *Elity administracyjne i polityczne państwa: kariery, tożsamości, relacje* (Nr: 2011/03/B/HS5/00825).

³ Dobrana w ten sposób próba ostatecznie nie objęła Ministerstwa Gospodarki, ponieważ ówczesny szef tego resortu nie zgodził się na jego udział w badaniu.

znalazło się dwukrotnie więcej mężczyzn niż kobiet; przeważały osoby, które nie ukończyły 51 roku życia; wszyscy legitymowali się także wyższym wykształceniem⁴. Nasi rozmówcy stanowili grupę osób trudno dostępnych ze względu na ich „napięte kalendarze” spotkań, jednak wynikające stąd bariery w kontaktach z nimi rekompensowała badaczom ich wiedza, gotowość dzielenia się nią w sposób jasny i przekonujący, a także zdolność formułowania uogólnień, autorefleksji i w wielu przypadkach – dystansowania się od siebie. Wywiady były nagrywane, a po dokonaniu ich transkrypcji – poddane analizom treści zgodnie z metodologią teorii ugruntowanej. Oznacza to, że wiążące się z poruszonymi zagadnieniami fragmenty narracji uczestników badania zostały zakodowane w sposób jakościowy, czyli taki, który polega na nadawaniu „segmentom danych etykiety, która jednocześnie kategoryzuje, podsumowuje i wyjaśnia poszczególne dane”. Tak zwane kodowanie otwarte, jak podkreśla dalej Kathy Charmaz, „jest pierwszym krokiem, który pozwala wydostać się poza konkretne twierdzenia zawarte w danych w celu stworzenia analitycznych interpretacji” (Charmaz 2009: 60–61).

Z kolei badanie przypadków decyzyjnych prowadzono wedle schematu uznającego proceduralnie wyodrębnione, formalne etapy postępowania za kolejne płaszczyzny interakcji i budowania relacji z innymi aktorami – od momentu identyfikacji problemu społecznego, przez poszczególne fazy tworzenia i konsultowania projektu na płaszczyźnie prac rządu i w relacjach z partnerami społecznymi, po prace legislacyjne w parlamencie – aż do uchwalenia nowego prawa. W każdym z trzech przypadków uwzględniony też został kontekst w postaci towarzyszących procedowanym zmianom debat prasowych, w ramach których prezentowano

⁴ Szesnastoma departamentami w momencie realizacji badania kierowały kobiety, natomiast trzydziestoma czterema – mężczyźni. Wynik ten, niezależnie od stwierdzonego, systematycznie (choć powoli) rosnącego w naszym kraju udziału kobiet wśród przedstawicieli władz publicznych, urzędników i kierowników (Balcerzak-Paradowska 2014: 45–50) wskazuje na to, że najwyższe stanowiska zdecydowanie częściej zajmują mężczyźni.

i komentowano stanowiska i argumenty stron zaangażowanych w proces decyzyjny.

Opis świata elity administracyjnej państwa rejestruje pewien stan, ujmowany jako rezultat procesów formacyjnych, zachodzących w Polsce w ciągu 27 lat budowania demokratycznej państwowości po 1989 roku. To etap przejściowy w co najmniej dwóch znaczeniach – zarówno z uwagi na tempo przekształceń współczesnego świata, jak i polskiej polityki wewnętrznej. Po zmianach prawa regulującego status i formy działania służby cywilnej w państwie z roku 2015⁵ można spodziewać się wielu kolejnych procesów adaptacyjnych i towarzyszących im, choć zapewne wolniejszych, przeobrażeń w sferze kultury i więzi elit administracyjnych. Nie ulega wątpliwości, że wszelkie projekty naprawcze, zarówno te podejmowane odgórnie, jak i inicjatywy oddolne – o cechach żywiołowej adaptacji, będą w znacznej mierze określone przez te strukturalizacje, które do tej pory zostały wytworzone i utrwaliły się w środowiskach elit administracyjnych państwa. Dlatego tak ważne jest ich rozpoznanie.

⁵ Por. Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw.