

Pułapki rewolucji kadrowej

Mariusz Kwiatkowski

Uniwersytet Zielonogórski

M.Kwiatkowski@is.uz.zgora.pl

Artykuł dotyczy radykalnych zmian w polityce kadrowej, które nastąpiły po wyborach parlamentarnych w 2015 roku. Zasadniczym celem jest próba ustalenia ich konsekwencji z punktu widzenia sprawności instytucji publicznych. W świetle koncepcji instytucjonalizacji reguł merytokracji kadrowej, obniżenie wymogów dotyczących kwalifikacji kandydatów oraz otwarcie drogi do stanowisk publicznych nominatom partyjnym, może spowodować szereg niekorzystnych

efektów. Zostały one tutaj opisane jako trojaki rodzaju „pułapki rewolucji kadrowej”: pułapka partykularyzmu, masowego klientelizmu i nieciągłości instytucjonalnej.

Słowa kluczowe:

merytokracja,
instytucjonalizacja,
rewolucja kadrowa,
klientelizm, nieciągłość
instytucjonalna

Po wyborach parlamentarnych w 2015 roku, w instytucjach publicznych oraz w spółkach skarbu państwa w Polsce doszło do zmian kadrowych na dużą skalę. Praktyka wymiany kadr po przejęciu władzy przez nową formację nie jest niczym nadzwyczajnym. Niezwykle jest jednak tempo zmian, a przede wszystkim pospieszna rewizja obowiązujących reguł formalnych, przeprowadzana w kontekście ostrego konfliktu politycznego. Na tle dotychczasowych praktyk, wydarzenia te można nazwać „rewolucją kadrową”.

Celem artykułu jest próba interpretacji szybkich zmian kadrowych oraz wskazanie ich potencjalnych konsekwencji dla funkcjonowania instytucji publicznych. Zostały one tutaj nazwane „pułapkami rewolucji kadrowej”. Ich analiza została podjęta z perspektywy

nowego instytucjonalizmu, w świetle autorskiej koncepcji instytucjonalizacji/deinstytucjonalizacji merytokratycznych reguł obsadzania stanowisk publicznych (Kwiatkowski 2011). Głównym założeniem analizy jest teza o istotnym znaczeniu reguł merytokracji kadrowej w sektorze publicznym, z punktu widzenia sprawności jego działania.

Artykuł składa się z pięciu części. W pierwszej zarysowano perspektywę teoretyczną, w świetle której analizowane są zjawiska i procesy składające się na „rewolucję kadrową”. W drugiej przedstawiono krótkie kalendarium obejmujące wybrane wydarzenia związane ze zmianami w zakresie polityki kadrowej od listopada 2015 roku do grudnia 2016 roku. W kolejnych trzech częściach omówiono już obserwowane i przewidywane konsekwencje rewolucji kadrowej (pułapka partykularyzmu, pułapka masowego klientelizmu, pułapka nieciągłości instytucjonalnej). Na koniec podsumowano ustalenia zawarte w tekście artykułu oraz sformułowano kilka wniosków dotyczących potrzeby i możliwości instytucjonalizacji reguł merytokracji po rewolucji kadrowej.

Reguły merytokracji kadrowej jako przedmiot analiz i punkt odniesienia

Uwarunkowania, przebieg i konsekwencje gwałtownych zmian kadrowych analizowane są tutaj z perspektywy nowego instytucjonalizmu, w świetle autorskiej koncepcji instytucjonalizacji/deinstytucjonalizacji reguł merytokracji kadrowej. Jej istotą jest wyróżnienie trzech etapów/wymiarów instytucjonalizacji (instytucjonalizacja idei, procedur i działań) oraz założenie dotyczące potencjalnego „zderzenia reguł” rządzących procesami zmian kadrowych (deklarowane – akceptowane, uniwersalne – partykularne, oficjalne – rzeczywiste). Próba opisu i wyjaśnienia rewolucji kadrowej polega więc głównie na rekonstrukcji i porównaniu reguł ujawnianych przez aktorów społecznych w dyskursie oficjalnym i nieoficjalnym, uroczystym i polemicznym.

Punktem odniesienia w tej pracy jest pojęcie merytokracji, rozumianej jako „system społeczno-polityczny (wyłaniający się bądź istniejący realnie), w którym kierowanie sprawami życia publicznego jest złożone w ręce ludzi najlepiej do tego przygotowanych, kompetencje są podstawą pełnienia ważnych ról społecznych, za pełnienie których należą się wysokie nagrody” (Wesołowski 1999: 203). Badania nad merytokracją w polskiej socjologii mają bogatą tradycję (m.in.: Domański 1986, 1999; Słomczyński 1998, 2004). Badania te – jak zauważa Włodzimierz Wesołowski koncentrują się na zagadnieniu korelacji między rozkładami dwu łatwo mierzalnych zmiennych: poziomem osiągniętego wykształcenia oraz otrzymanym wynagrodzeniem (Wesołowski 1999: 204).

Szczególną uwagę poświęcono tutaj węższemu zagadnieniu – merytokracji kadrowej. Jest to system reguł i związanych z nimi działań, w wyniku których stanowiska kierownicze są obsadzone przez osoby najlepiej merytorycznie przygotowane do pełnienia swoich ról (Kwiatkowski 2011: 7). Instytucjonalizacja tych reguł jest procesem długotrwałym i złożonym. Można wyróżnić trzy jego wymiary/etapy: ustanawianie, wprowadzanie w życie i stosowanie reguł. W pierwszym z nich (ustanawianie reguł) merytokracja kadrowa jest głównie zestawem idei, postulatów, oczekiwań. W drugim jest wprowadzana w życie jako zestaw procedur formalnych (ustaw, rozporządzeń, regulaminów). W trzecim – stosowana w praktyce jako zestaw działań indywidualnych i zbiorowych, przejawiając się głównie w postaci decyzji kadrowych, dotyczących obsady stanowisk kierowniczych (Kwiatkowski 2011: 7).

Koncepcja instytucjonalizacji jest tutaj ważnym punktem odniesienia, ponieważ sugeruje, że instytucje znajdują się nieustannie w procesie tworzenia, negocjowania i zanikania (Skąpska, Ziółkowski 1998: 319). Droga od idei do trwałych, odpowiednio funkcjonujących instytucji jest zwykle długa i wiąże się z pokonywaniem wielu barier. Trudno osiągnąć stan „pełnej instytucjonalizacji” (Rychard 1995: 7). Polegałby on na tym, że (1) preferencje zbiorowe byłyby jednoznacznie wyartykułowane w postaci określonych idei, (2) idee te byłyby

konsekwentnie wprowadzane w życie w postaci odpowiednich reguł formalnych (procedur), (3) a następnie stanowiłyby ramy działania dla aktorów społecznych (Kwiatkowski 2011: 29).

Badania empiryczne pokazują liczne bariery i niekonsekwencje we wprowadzaniu reguł merytokracji kadrowej po 1989 roku i pełnej ich instytucjonalizacji. Kaja Gadowska w następujący sposób podsumowuje analizy dotyczące służby cywilnej: „Między intencją legislacyjną a praktyką polityki kadrowej w służbie cywilnej istnieje systemowa przepaść, tworzeniu służby cywilnej towarzyszy bowiem opór przedstawicieli klasy politycznej, którzy bronią się przed pomniejszeniem swego wpływu na funkcjonowanie państwa. W świetle przeprowadzonych badań uzasadniona wydaje się teza, że zasadniczą przeszkodę w budowie i umacnianiu służby cywilnej stanowi niezrozumienie przez przedstawicieli klasy politycznej idei służby cywilnej i znaczenia tego systemowego rozwiązania dla sprawności i efektywności działania nowoczesnego, demokratycznego państwa” (Gadowska 2015: 297).

Wnioski z badań nad barierami instytucjonalizacji reguł merytokracji kadrowej w całym sektorze publicznym są podobne. Na etapie ustanawiania reguł główną barierę stanowi ambiwalencja postaw liderów politycznych wobec idei obsadzania stanowisk publicznych, według kryteriów merytorycznych. Na etapie wprowadzania reguł w życie jest nim partykularyzm grupowy, który okazuje się podstawą działania podmiotów uczestniczących w ustalaniu formalnych procedur naboru. Natomiast na etapie stosowania reguł, ważny okazuje się pewien zespół przekonań odnoszących się do procesu podejmowania decyzji kadrowych. Jego istotą jest przeświadczenie o przewadze nieoficjalnych reguł pozamerytorycznych nad oficjalnie deklarowanymi. Ze względu na swoje istotne właściwości zespół tych przekonań został nazwany „syndromem gier kadrowych” (Kwiatkowski 2011: 246).

Wyjaśniając przyczyny „kolonizacji służby cywilnej przez politykę”, Kaja Gadowska wskazuje znaczący udział w polskiej tradycji kulturowej kapitału spajającego/wykluczającego (*bonding/exclusive*)

przy niedostatku kapitału pomostowego/łączącego (*bridging/inclusive*): „Silne więzi i zaufanie ograniczone do członków własnej grupy, wewnątrzgrupowa solidarność i lojalność powodują, że do wyższych stanowisk w służbie cywilnej w praktyce dopuszczani są członkowie określonej sieci społecznej, czyli osoby dysponujące poparciem ugrupowań rządzących, od których oczekuje się następnie zatrudnienia na podległych im stanowiskach kolejnych protegowanych” (Gadowska 2015: 299).

W świetle badań empirycznych i opinii ekspertów, w ciągu pierwszych dwudziestu pięciu lat istnienia III RP ukształtował się system dystrybucji stanowisk publicznych, który pozostawiał wiele do życzenia. Dość daleki był od ideału merytokracji kadrowej. Zbudowano jednak formalne podstawy konkurencyjnego i przejrzystego naboru. W przypadku służby cywilnej można było uznać, że instrumenty prawne, mające wspierać członków korpusu zostały zaprojektowane – co do zasady – w sposób właściwy. Problemem były dość liczne przypadki niewykonywania bądź opacznego wykonywania prawa (Gadowska 2015: 318). Stały się one przedmiotem ostrej krytyki ówczesnej opozycji.

Krytyka formułowana w dokumentach programowych PiS była osadzona w kontekście troski o stan instytucji: „Złe funkcjonowanie instytucji uważamy za podstawową przyczynę wielu niepowodzeń polskiego życia publicznego i społecznego oraz wewnętrznej i zewnętrznej słabości naszego państwa” (PiS 2014: 47). Zapowiedziano w związku z tym szereg przedsięwzięć, które miały spowodować wzmocnienie instytucji publicznych, dla których zagrożeniem było upartyjnienie państwa. Zapowiedziano radykalne zerwanie z tym zjawiskiem: „Będziemy walczyć z upartyjnieniem państwa. Dlatego też zlikwidujemy system politycznych synekur stworzony przez obecną władzę” (Soloch 2015: 135). Za przejaw upartyjnienia uznano, między innymi, istnienie gabinetów politycznych. Zapowiedziano więc ich likwidację: „Zlikwidujemy rozbudowane w ostatnich latach gabinety polityczne, pozostawiając obsługę doradczo – ekspercką taką, jaką potrzebują konstytucyjne organy państwa

i dobieraną według przejrzystych i zrozumiałych dla każdego obywatela zasad” (Solocho 2015: 135) [PiS 2014: 50].

W przypadku służby cywilnej zapowiadano przeprowadzenie procesu rekrutacji według jasnych i transparentnych zasad. „Osoby aspirujące do wejścia w skład zasobu, czyli potencjalni wyżsi urzędnicy państwowi, muszą spełniać wysokie wymagania kwalifikacyjne potwierdzone odpowiednimi egzaminami w Krajowej Szkole Administracji Publicznej” (PiS 2014: 51). Deklarowano przy tym powrót do koncepcji państwowego zasobu kadrowego oraz sygnalizowano potrzebę „uealastyczenia” systemu poprzez umożliwienie obejmowania stanowisk w administracji także osobom z II i III sektora „z wyłączeniem osób zatrudnionych bezpośrednio w aparatach partii politycznych” (Solocho 2015: 136).

Obsadzanie stanowisk w spółkach skarbu państwa przez Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe stało się przedmiotem ostrej krytyki. Oskarżano koalicję rządową z okresu 2007–2015 o „bicie wszelkich rekordów upartyjnienia” (Raport 2011: 99) oraz o ignorowanie merytorycznych kryteriów naboru: „Pod rządami PO nikt nie przejmuje się kwalifikacjami ani zdarzającymi się konfliktami interesów” (Raport 2011: 99). W cytowanym dokumencie polityka kadrowa PiS dotycząca obsady stanowisk w spółkach skarbu państwa jest pokazana jako zdecydowanie merytokratyczna.

W odniesieniu do reguł obsadzania stanowisk w mediach publicznych deklarowano daleko idące zmiany: „Obecne spółki skarbu państwa zostaną przekształcone w instytucje kultury lub instytucje wyższej użyteczności publicznej. Zarządy tych mediów będą jednoosobowe, a prezesów wybierze się spośród autorytetów świata kultury i mediów” (Bubula 2014: 111).

Zarówno krytyka polityki kadrowej koalicji PO-PSL, jak i deklaracje zawarte w dokumentach programowych wskazywały na uznanie reguł merytokracji kadrowej oraz troskę o stan instytucji publicznych za istotny element programu PiS. Podwójne zwycięstwo wyborcze w 2015 roku otworzyło przed Prawem i Sprawiedliwością szansę wprowadzania w życie założeń programowych, bez

konieczności uzgadniania ich z „egzotycznymi” koalicjantami, tak jak to miało miejsce w latach 2005–2007.

Nieoczekiwana rewolucja kadrowa. Przegląd wydarzeń i stanowisk

Sekwencja wydarzeń, które nastąpiły po zwycięstwie PiS w wyborach parlamentarnych jesienią 2015, była zaskoczeniem dla wielu obserwatorów. Zaskoczenie dotyczyło zarówno charakteru, sposobu, jak i tempa wprowadzania zmian. Wymownym tego przejawem jest rekordowa liczba ustaw uchwalonych w ciągu pierwszych stu dni rządów. Zjawisko to trafnie zostało nazwane „huraganem legislacyjnym”¹.

Wiele z wprowadzonych wówczas i w kolejnych miesiącach zmian miało istotne znaczenie z punktu widzenia reguł obsadzania stanowisk publicznych. Towarzyszyły im dyskusje i często emocjonalne spory. Część z nich wywoływała szeroką reakcję w mediach. Istnieje więc potrzeba uporządkowania wydarzeń i stanowisk składających się na rewolucję kadrową i będących reakcją na przebieg jej najważniejszych etapów. Zasadniczym celem prezentowanego przeglądu jest próba ustalenia na ile podjęte działania mieściły się w dotychczasowych standardach, a w jakim stopniu i zakresie poza te standardy wykraczały. Jego celem jest także porównanie podjętych działań z założeniami programowymi, a tym samym ocena wprowadzonych zmian z punktu widzenia instytucjonalizacji reguł merytokracji kadrowej².

¹ „Pierwsze 100 dni rządów PiS (a dokładniej trzy miesiące, od 16 listopada do 15 lutego) to prawdziwy huragan legislacyjny. Sejm przyjął aż 42 ustawy, trzy i pół raza więcej niż w takim samym czasie drugi rząd Tuska (2011–2015) i półtora raza więcej niż pierwszy rząd Tuska (2007–2011). Kluczowa jest inna zmiana: aż 32 ustawy (trzy czwarte!) powstało jako projekty poselskie klubu PiS” (Obywatelskie Forum Legislacji 2016).

² Prezentowany przegląd nie jest szczegółowym zapisem wydarzeń. Jego rolą jest pokazanie charakteru i tendencji zmian.

Media publiczne

28.12.2015. Poselski projekt o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji zajmuje stanowisko krytyczne:

Projekt nie odnosi się do problemów mediów publicznych – wprowadza jedynie mechanizmy pozwalające na natychmiastowe powołanie nowych władz w spółkach publicznej radiofonii i telewizji. Zgodnie z projektem Minister Skarbu Państwa będzie mógł bez ograniczeń wprowadzać zmiany personalne we władzach spółek związanych z mediami publicznymi. W projekcie odchodzi się od postępowań konkursowych na stanowiska we władzach spółek, nie ma również wymogu kadencyjności, która gwarantowałaby stabilność kadrową (Obserwatorium demokracji 2016).

Według Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka powoływanie zarządu i rad nadzorczych mediów publicznych bezpośrednio przez ministra skarbu wpłynie na ograniczenie wolności słowa i prawa do informacji. To rozwiązanie może doprowadzić też do pogłębienia upolitycznienia mediów publicznych. Fundacja podkreśla, że projekt nie był konsultowany społecznie (Obserwatorium demokracji 2016).

30.12.2015 r. Ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji

Ustawa, zgodnie z projektem poselskim, zmienia zasady powoływania i odwoływania członków zarządów i rad nadzorczych w Telewizji Polskiej i Polskim Radiu, oddając te decyzje w gestię ministra skarbu państwa z pominięciem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji i trybu konkursowego. Ustawa znosi przepisy dotyczące długości kadencji organów władz radio i telewizji oraz uchyla katalog przesłanek, na podstawie których mogą być odwołani. Ustawa wygasza mandaty rad i zarządów z dniem jej wejścia w życie (Obserwatorium demokracji 2016).

8.01.2016 r. Jacek Kurski mianowany prezesem TVP

Powołany przez ministra skarbu Dawida Jackiewicza. Polityk związany z PiS, bezpośrednio przed powołaniem na stanowisko prezesa TVP wiceminister kultury w rządzie Beaty Szydło.

18.01.2016 Zmiany kadrowe w TVP

W ciągu kilku dni po objęciu stanowiska przez nowego prezesa zatrudniono nowych dyrektorów poszczególnych anten, zmieniono kierownictwo Telewizyjnej Agencji Informacyjnej. Wymieniono dużą część dziennikarzy „Wiadomości” (Wirtualne Media 2016).

20.04.2016 r. Projekt ustawy o mediach narodowych

Zgodnie z projektem, ma powstać sześćoosobowa Rada Mediów Narodowych, która będzie zarządzać Funduszem Mediów Publicznych i nadzorować 20 instytucji mediów narodowych pod względem należytego pełnienia misji publicznej, zgodności z prawem i gospodarności. Projekt jest elementem tzw. dużej ustawy medialnej – pakietu trzech projektów: o mediach narodowych, o składce audiowizualnej i projektu przepisów wprowadzających ustawę o mediach narodowych i ustawę o składce audiowizualnej (Obserwatorium demokracji 2016).

Helsińska Fundacja Praw Człowieka zgłasza szereg uwag, podkreślając, między innymi, że tak daleko idące uprawnienia podmiotowe budzą wątpliwości w zakresie niezależności mediów publicznych (Obserwatorium demokracji 2016).

22.06.2016 r. Ustawa o Radzie Mediów Narodowych

Na mocy ustawy o Radzie Mediów Narodowych powołana została nowa instytucja sprawująca nadzór nad funkcjonowaniem mediów publicznych – Rada Mediów Narodowych.

22.07.2016 r. Wybór członków Rady Mediów Narodowych przez Sejm

Sejm wybrał troje polityków Prawa i Sprawiedliwości: Joannę Lichocką, Elżbietę Kruk i Krzysztofa Czabańskiego. Decyzja ta została krytycznie oceniona przez opozycję jako przejaw podporządkowania mediów publicznych rządzącej partii. Jeden z posłów opozycji ironizował na temat dokonanego wyboru:

Chciałbym docenić i zaznaczyć niezwykle nowatorską formułę legislacyjną – mianowicie sami państwo posłowie sobie ustawę napisaliście, w tejże ustawie sami dla siebie stworzyliście sta-

nowiska, sami dla siebie ustaliliście wysokość wynagrodzenia, następnie sami siebie nominowaliście na te stanowiska, a teraz sami siebie na nie wybieracie. W rozmowach z państwem nt. tej ustawy bardzo często mówiliśmy, wspólnie mówiliśmy, że chcielibyśmy, aby telewizja publiczna w Polsce była to taka BBC bis, wyszło jak zwykle – będzie BBC PiS (Poseł Nowoczesnej, Michał Stasiński) [Stasiński 2016].

2.08.2016 r. Odwołanie Jacka Kurskiego ze stanowiska prezesa TVP przez Radę Mediów Narodowych i ponowne powołanie

Ustalono, że Jacek Kurski będzie pełnił obowiązki prezesa Telewizji Polskiej do momentu rozstrzygnięcia konkursu na to stanowisko w połowie października. Postanowiła o tym Rada Mediów Narodowych, która wcześniej – na wniosek Joanny Lichockiej – odwołała prezesa Kurskiego. Na kolejnym, wieczornym, posiedzeniu Rada podjęła decyzję o zastąpieniu pierwszej uchwały kolejną, pozostawiającą Jackowi Kurskiemu tymczasową funkcję szefa TVP (Polskie Radio 2016).

12.10.2016 r. Jacek Kurski zwycięzcą konkursu na prezesa TVP

Zwycięzcą konkursu, decyzją Rady Mediów Narodowych, został Jacek Kurski. Jeden z członków Rady Juliusz Braun (zgłoszony do RMN przez PO) przyznał, że nie popierał kandydatury Kurskiego na szefa TVP, i uzasadnił: „Uważam, że decyzja, którą podjęła Rada, jest decyzją szkodliwą dla TVP i szkodliwą dla mediów publicznych. Jest to decyzja polityczna (...). Jacek Kurski jest osobą, która szkodzi mediom publicznym (...) nie odróżnia informacji od propagandy, a jeśli rozumie, to realizuje propagandę, a nie rzetelną informację” (Polskie Radio 2016a).

27.12.2016 r. Zmiany kadrowe w mediach według Towarzystwa Dziennikarskiego

Na stronie internetowej Towarzystwa Dziennikarskiego publikowana jest lista nazwisk dziennikarzy radia i telewizji, którzy zostali zwolnieni, odsunięci od prowadzenia programów lub sami złożyli wypowiedzenie ze względu na sytuację polityczną. 27 grudnia 2016 roku na liście widniało 210 nazwisk (Towarzystwo Dziennikarskie 2016).

Służba Cywilna

15.12.2015 r. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw

Projekt wprowadza szereg istotnych zmian. Przede wszystkim daje możliwość powołania na szefa służby cywilnej osoby, która nie jest urzędnikiem służby cywilnej. Znosi wymóg, by nowy szef służby cywilnej w ostatnich pięciu latach nie był członkiem partii, zakłada obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej, np. dyrektora generalnego urzędu, w drodze powołania, a nie konkursu. Uchylony zostaje także, obowiązujący wcześniej, artykuł mówiący, że obsadzenie wyższego stanowiska w służbie cywilnej następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (Malinowski 2015).

Według opinii Fundacji im. Stefana Batorego proponowane w projekcie rozwiązania prowadzą do upolitycznienia służby cywilnej i są niezgodne z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP – zasadą zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państw w urzędach administracji rządowej (Obserwatorium demokracji 2016).

30.12.2015 r. Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw

Ustawa znosi przepisy o obowiązku otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska kierownicze w służbie cywilnej na rzecz powoływania urzędników wg przepisu kodeksu pracy; odchodzi od wymogu stażu kierowniczego w jednostkach sektora finansów publicznych. Ustawa zmienia status prawny szefa Służby Cywilnej – nie musi być już bezpartyjnym urzędnikiem z wcześniejszym doświadczeniem kierowniczym w służbie cywilnej i rekomendacją organu kolegialnego (Rady Służby Cywilnej) [Obserwatorium demokracji 2016].

W ciągu 30 dni od wejścia w życie ustawy urzędnicy zajmujący wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz kierownicze stanowiska w służbie zagranicznej, utracili zatrudnienie lub otrzymali propozycję pracy na nowych warunkach. Zdaniem PiS usprawni to zmiany

na stanowiskach i działanie urzędów, które według partii było utrudniane przez przeciągające się konkursy (Mam prawo wiedzieć 2016).

1 lutego 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich składa wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ustawy z konstytucją

W uzasadnieniu stwierdzono, między innymi, że ustawa osłabia stabilność zatrudnienia w służbie cywilnej, ponieważ stosunek pracy na podstawie powołania charakteryzuje się najmniejszą ochroną pracownika na wypadek jego rozwiązania. Osoba powołana na wyższe stanowisko w służbie cywilnej pozostaje w zakresie swojego statusu pracowniczego w całkowitej zależności od organu powołującego. Ponadto uznano, że ustawodawca wyłączył prawo obywateli do informacji o wolnych wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Decyzja o wygaszeniu stosunków pracy w ciągu 30 dni od wejścia w życie ustawy, bez konstytucyjnie uzasadnionego powodu, narusza bezpieczeństwo prawne osób zajmujących dotychczas wyższe stanowiska w służbie cywilnej (RPO 2016).

Spółki skarbu państwa

4.03.2016 r. Zmiany kadrowe w spółkach strategicznych

Do końca lutego 2016 roku wymieniono 12 prezesów z 15 najbardziej strategicznych i zatrudniających największą liczbę osób spółek skarbu państwa.

W marcu 2016 roku w mediach zaczynają się pojawiać obszerne listy działaczy Prawa i Sprawiedliwości oraz ich bliskich, którzy otrzymali posady w instytucjach publicznych oraz spółkach Skarbu Państwa. „Newsweek” publikuje listę 200 nazwisk, wskazując miejsca zatrudnienia, powiązania rodzinne i polityczne: „PiS rządzi dopiero cztery miesiące, ale nowe posady zdobyli już kuzyn prezesa, ochroniarz prezesa, tata doradcy pani premier, brat prokuratura krajowego, syn wpływowego europośła i siostra szefa gabinetu szefa MON. W żadnej innej dziedzinie dobra zmiana nie postępuje tak szybko” (Cieśla, Krzymowski 2016).

Sierpień – wrzesień 2016 r. Sprawa Bartłomieja Misiewicza

Szeroką dyskusję w mediach wywołały informacje dotyczące rzecznika MON i szefa gabinetu politycznego ministra obrony narodowej, 26-letniego Bartłomieja Misiewicza. Przedmiotem kontrowersji było odznaczenie go medalem za zasługi dla obronności kraju, a następnie informacja, iż został członkiem rady nadzorczej Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Misiewicz nie ukończył kursu dla członków rad nadzorczych, przyznał również, iż nie ukończył studiów licencjackich.

Jego przełożony, minister Antoni Macierewicz, w następujący sposób uzasadniał tę nominację: „Bartłomiej Misiewicz jest członkiem zarządu Polskiej Grupy Zbrojeniowej i jest tam bezpośrednim moim reprezentantem; chcę, żeby Ministerstwo Obrony miało wgląd w przebieg wydarzeń w tym zarządzie jako dysponent skarbu państwa w tej grupie. Być może byłoby dobrze, gdyby takie wymaganie było w mediach dla członków zarządu oraz innych decydentów w mediach. W przemyśle zbrojeniowym takiego wymogu nie ma” („Polityka” 2016).

Diennikarze ustalili, że aby umożliwić rzecznikowi MON zasiadanie w radzie nadzorczej, Polska Grupa Zbrojeniowa zmieniła swój statut („Fakt” 2016).

Sprawa Bartłomieja Misiewicza została uznana za symbol zmian kadrowych wprowadzanych przez PiS. Określenie „Misiewiczze” weszło do słownika debaty publicznej jako określenie osób, które bez odpowiednich kwalifikacji i kompetencji zajmują stanowiska publiczne. Powstała strona internetowa o takiej właśnie nazwie (misiewiczze.pl), która odnotowuje podobne przypadki. 27 grudnia widniało na niej 341 nazwisk (misiewiczze.pl 2016).

15.09.2016 r. Dymisja ministra skarbu Dawida Jackiewicza

Premier Beata Szydło, uzasadniając tę decyzję, wyjaśniała, że Dawid Jackiewicz wywiązał się ze swojego zobowiązania. Z jej słów wynika, że po przedstawieniu koncepcji likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa nie ma sensu, by Jackiewicz kontynuował swoją misję.

Jednak z nieoficjalnych informacji płynących z rządu i władz PiS wynika, że powody dymisji Jackiewicza były inne. Chodziło o nominacje w podległych mu spółkach, które krytykował sam Jarosław Kaczyński, któremu nie spodobała się polityka kadrowa w wykonaniu Jackiewicza i jego przyjaciół (Kalukin 2016).

Październik 2016 r. Zapowiedzi uporządkowania polityki kadrowej w spółkach skarbu państwa

Premier Beata Szydło zapowiedziała utworzenie agencji nadzorującej spółki skarbu państwa: „Tworzymy nowy system nadzoru nad majątkiem i spółkami skarbu państwa. Powstanie agencja, która będzie zarządzana przez menadżera, która będzie musiała być w jakiś sposób nadzorowana przez premiera, bo to są spółki skarbu państwa, ale to będzie niezależny podmiot”. Na czele agencji, według zapowiedzi pani premier ma stanąć nie polityk, lecz menedżer, który będzie miał za zadanie stworzyć również jasne i przejrzyste zasady wyłaniania kandydatów do rad nadzorczych: „Chcemy stworzyć zespół ekspertów, który będzie też kandydatów do rad nadzorczych w jakiś sposób akceptował bądź nie” (PulsHR.pl 2016).

Ogłoszono także przeprowadzenie audytu w wybranych spółkach. Minister koordynator służb specjalnych Mariusz Kamiński następująco wyjaśniał cele audytu: „Chcemy zobaczyć, co się działo w tym roku w spółkach, kiedy doszło do zmiany władzy, jak pod koniec swoich rządów Platforma nadzorowała spółki, co z tego wynikało i jak to wygląda pod nowymi rządami” (PulsHR.pl 2016).

Poza tym zapowiedziano zmiany kadrowe, które mają objąć kilkadziesiąt osób, które objęły stanowiska bez kwalifikacji merytorycznych (Biznes.onet.pl 2016).

Zmiany kadrowe w innych wybranych instytucjach publicznych

Poniżej, ze względu na ograniczone rozmiary tekstu, przedstawiono jedynie wybrane przykłady zmian w zakresie polityki kadrowej po przejściu władzy przez PiS w listopadzie 2016 roku. Przykłady te z jednej strony ilustrują tendencje wyraźnie ujawniające się w przy-

padku mediów publicznych, służby cywilnej i spółek skarbu państwa (szybkość zmian, rezygnacja z konkursów, obniżenie wymogów, upolitycznienie). Z drugiej strony w przypadku instytucji kultury pokazują jeszcze jeden element – istotne znaczenie przesłanek ideologicznych.

22.12.2015 Powołania zamiast konkursów w instytucjach ds. obsługi rolników

Zgodnie z nowelizacją ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z 22 grudnia 2015 roku, szefowie agencji rolnych, m.in. Kasy Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencji Rynku Rolnego będą powoływani przez premiera, a nie jak dotychczas w drodze konkursu (Mam prawo wiedzieć 2016; Malinowski 2015).

Luty 2016 r. Zmiany kadrowe w Stadninie Koni w Janowie i Michałowie

Związany z PiS prezes Agencji Nieruchomości Rolnych, która jest właścicielem państwowych stadnin w Polsce, odwołał ze stanowiska Marka Trelę, prezesa janowskiej stadniny, Jerzego Białoboka, prezesa stadniny w Michałowie oraz Annę Stojanowską, specjalistę do spraw hodowli konia arabskiego. Na stanowisko prezesa Stadniny Koni w Janowie Podlaskim został powołany Marek Skomorowski. Działacz związany z „Solidarną Polską” zastąpił w tej roli wieloletniego szefa stadniny Marka Trelę. Kontrowersje wzbudziła następująca jego wypowiedź: „Już widzę, że będzie to moja pasja życiowa. Wcześniej też bardzo uwielbiałem konie, ale nie miałem takiej bliskiej styczności z nimi. Ale uważam, że jestem merytorycznie przygotowany do zarządzania spółką jako całością”. W kwietniu po serii przypadków śmierci cennych koni podał się do dymisji. W czerwcu nowym prezesem został prof. Sławomir Pietrzak z Katedry Hodowli i Użytkowania Koni Uniwersytetu Przyrodniczego (Maciuszczak 2016).

Instytut Pamięci Narodowej

29 kwietnia 2016 r. Ustawa o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw

W świetle nowych przepisów kandydatów do Kolegium IPN mają wskazywać politycy. Wcześniej kandydatów do Rady IPN, którą zastąpiło Kolegium, wskazywały środowiska akademickie. Nowa ustawa znosi także kryterium wykształcenia, które musieli spełniać członkowie Rady.

Czerwiec 2016 r. Wybór członków Kolegium IPN

Wszyscy nowi członkowie nominowani przez sejm (5 osób) i senat (2 osoby) byli kandydatami PiS. Prezydent wskazał dwie osoby, również związane z PiS.

21 lipca 2016 r. Wybór Jarosława Szarka na stanowisko prezesa IPN

Kandydatura była rekomendowana przez Kolegium IPN, wyboru dokonał parlament. Nowy prezes zapowiedział dokończenie lustracji: „Nie możemy tożsamości Polski budować na PRL-owskich aktywach. Rezerwą kadrową III RP byli członkowie PZPR lub byli agenci. To była sytuacja nienormalna” (Szarek 2016).

Instytut Adama Mickiewicza

6.09.2016 r. Zwolnienie dyrektora Instytutu Adama Mickiewicza

Paweł Potoroczyn, dyrektor odpowiedzialnego za dyplomację kulturalną Instytutu Adama Mickiewicza, został zwolniony przez ministra kultury Piotra Glińskiego, mimo że jego kontrakt wygasa dopiero pod koniec grudnia 2017 r. (Chehab 2016).

Ministerstwo Kultury tłumaczy, że odwołanie spowodowane jest utratą zaufania kierownictwa ministerstwa do dyrektora IAM oraz trudnościami we współpracy pomiędzy MKiDN i innymi agendami rządowymi i pozarządowymi a dotychczasowym dyrektorem IAM, w obliczu nowych wyzwań i konieczności modyfikacji polityki polskiej kultury za granicą (Chehab 2016).

Muzeum II Wojny Światowej

Od kwietnia 2016 roku minister kultury podejmuje kolejne kroki w celu odwołania dyrektora Muzeum II Wojny Światowej, prof. Pawła Machcewicza. Temu celowi służyć ma połączenie placówki z innym muzeum, a także negatywna ocena recenzentów wystawy. Sam dyrektor wyjaśnia działania ministra następująco: „Wierzyłem w moc prawa. Mam kontrakt ważny do końca 2019 r. Mogę być odwołany tylko w trzech przypadkach. Pierwsze dwa to naruszenie przepisów i niezrealizowanie przyjętego programu. Skoro tych zarzutów nie można mi postawić – w grę wchodzi trzeci scenariusz: skrócenie kadencji na skutek likwidacji bądź przekształcenia instytucji” (Machcewicz 2016: 19).

Przeгляд wydarzeń i stanowisk związanych z nową polityką kadrową wskazuje na ponadstandardowy charakter zmian. Są one wprowadzane w szybkim tempie, jednocześnie we wszystkich typach instytucji publicznych. Ich wspólną cechą jest radykalne ograniczenie lub zniesienie konkursowego trybu naboru, obniżenie wymogów formalnych, otwarcie drogi do zajmowania stanowisk przez działaczy partyjnych, osłabienie stabilności zatrudnienia, dopasowywanie wymogów formalnych do aktualnych potrzeb politycznych. Zmiany te nie są spójne z założeniami programowymi i rekomendacjami think tanków. Nie służą – deklarowanej przez PiS – poprawie funkcjonowania instytucji publicznych.

Można przypuszczać, iż część przedstawicieli nowego obozu władzy uznaje ten stan za przejściowy, zakładając, że po „odzyskaniu” państwa będzie możliwy, a nawet niezbędny powrót do reguł merytokracji kadrowej. Taki pogląd wyraził wprost jeden z doradców prezydenta Andrzeja Dudy, profesor Andrzej Zybortowicz: „Zakładam, że po okresie wprowadzania reform, będzie można wrócić do polityki merytokratycznej” (Zybortowicz 2016: 27). Cytowana wypowiedź jest ważna z dwóch powodów. Po pierwsze, dlatego że przedstawiciel rządzącego obozu przyznaje, że polityka merytokratyczna została zawieszona na czas reform. Po drugie, dlatego że ujawnia stanowi-

sko, w świetle którego zawieszenie reguł merytokracji jest niezbędnym warunkiem przeprowadzenia niezbędnych zmian, „mniejszym złem” wobec spodziewanych dla państwa i obywateli korzyści.

Zakładając dobre intencje reformatorów, trudno się z tym stanowiskiem zgodzić. Naprawa państwa poprzez osłabienie lub wręcz zawieszenie reguł merytokracji kadrowej grozi uzyskaniem efektów odwrotnych do zamierzonych. Zagrożenia z tym związane zostały tutaj opisane jako trojakiemu rodzaju „pułapki”: pułapka partykularyzmu, masowego klientelizmu i nieciągłości instytucjonalnej. Wskazane pułapki rewolucji kadrowej zostały wyodrębnione zgodnie z przyjętymi założeniami teoretycznymi i zilustrowane wybranymi przykładami.

Pułapka partykularyzmu

W świetle założeń nowego instytucjonalizmu upolitycznienie naboru na stanowiska w sektorze publicznym może prowadzić do zagrożenia dobra publicznego ze względu na realizację partykularnych interesów partyjnych lub frakcyjnych. W badaniach nad służbą cywilną Kaja Gadowska przyjęła i potwierdziła licznymi przykładami następującą hipotezę: „w im większym stopniu faktyczne zasady obsadzania stanowisk (...) stanowią wynik politycznych nacisków i opierają się na nieformalnych powiązaniach i zależnościach, w tym większym stopniu awansujący w tym trybie urzędnicy będą skłonni realizować partykularne interesy, w tym interesy swoich patronów, nawet jeśli byłoby to sprzeczne z interesem państwa i odbywało się kosztem dobra publicznego” (Gadowska 2015: 15).

Wskazana prawidłowość dotyczy wszystkich instytucji sektora publicznego. Przedstawiony wyżej przegląd zmian, które miały miejsce w pierwszym roku rządów PiS po wyborach jesienią 2015 roku, wskazuje na odwrót od reguł merytokracji kadrowej. Przyznają to nie tylko przedstawiciele opozycji i przeciwnicy nowych rządów. Jakie reguły rządzą „rewolucją kadrową”? Wybrane przykłady mogą rzucić nieco światła na tę kwestię.

Decyzja o mianowaniu radykalnego polityka prawicy na stanowisko prezesa publicznej telewizji stała w rażącej sprzeczności z założeniami programowymi i deklaracjami wyborczymi tej partii. Zapowiedziano przekształcenie mediów publicznych w instytucje kultury, na ich czele mieli stanąć wybitni twórcy. Rozpoznanie przeprowadzone wśród członków rządzącej partii potwierdziło przypuszczenie, że była to decyzja wynikająca z bieżących potrzeb politycznych. Dziennikarz „Tygodnika Powszechnego” przytacza fragment rozmowy z jednym z działaczy PiS:

– Pytam, dlaczego nie poczekaliście na wprowadzenie docelowej ustawy o mediach, tylko na chybcika wprowadziliście np. Jacka Kurskiego do TVP?

– To decyzja prezesa Kaczyńskiego. Zobaczył demonstracje KOD-u w telewizji i powiedział: „Trzeba działać szybko, bo w marcu naprawdę przyjedzie 100 tysięcy demonstrantów” (Reszka 2016: 19).

Wątpliwości co do politycznych intencji zmian kadrowych w mediach publicznych nie pozostawiają oficjalne komentarze czołowych polityków PiS: „Mamy nadzieję, że wreszcie ta narracja medialna, z którą się nie zgadzamy, przestanie istnieć” (rzeczniczka klubu PiS Beata Mazurek). „Jeśli media publiczne wyobrażają sobie, że będą zajmować Polaków w najbliższych miesiącach krytyką naszych zmian, to trzeba to przerwać” (szef klubu PiS Ryszard Terlecki) [„Natemat” 2015].

Rozwój wydarzeń związanych z obsadą stanowiska prezesa TVP jest przykładem na to, że upolitycznienie procesu naboru ma dalekosiężne skutki. Posiedzenie Rady Mediów Narodowych 2 sierpnia 2016 r. ujawniło, po pierwsze, że stanowisko prezesa TVP raz uznane za „polityczne” i obsadzone w wyniku wyboru politycznego będzie stałym elementem gier o władzę, sporów między frakcjami. Po drugie, pokazało, że rzeczywistym decydującym w tej kwestii jest prezes rządzącej partii. Publicysta „Tygodnika Powszechnego” w następujący sposób opisuje i interpretuje wydarzenia: „Przebieg tragifarsy jest znany: Czabański, wraz z sekundującymi mu posłan-

kami PiS, Elżbietą Kruk i Joanną Lichocką, ogłosił dymisję Kurskiego. Ale zanim zdążył podać personalia następcy (...), po krótkiej wizycie w centrali PiS przy Nowogrodzkiej zrejterował i orzekł, że Kurski jednak zostaje do połowy października (...) Jasne jest, że mieliśmy do czynienia z próbą sił dwóch frakcji, w której jedyny arbiter – Jarosław Kaczyński – nie miał najmniejszego oporu, żeby publicznie upokorzyć swoje wierne sługi” (Bravo 2016: 5).

Podobnie jak w przypadku mediów publicznych, tak też w spółkach skarbu państwa ujawniają się partykularne interesy jako czynniki wprowadzanych zmian. Czołowy przedstawiciel rządzącej partii, szef sejmowej komisji energii i skarbu, wiceszef komisji śledczej, członek władz PiS Marek Suski mówi o tym wprost: „Natomiast rzeczywiście my mówiliśmy o tym, że spółki strategiczne muszą być zarządzane przez ludzi, do których jest pewność, albo prawie stu-procentowa pewność, że będą realizowali program partii, która wygrała wybory. To jest naturalne...” (Piasecki 2016).

W świetle przedstawionych przykładów, można stwierdzić, że w rewolucji kadrowej przewagę mają reguły partykularne (dobro wybranych środowisk) nad uniwersalnymi (dobro publiczne). Zasadnicze decyzje podporządkowane są bieżącym, zwykle krótkoterminowym potrzebom rządzącej partii. Pułapka partykularyzmu polega na tym, że próba rozwiązania bieżących problemów poprzez osłabienie znaczenia kryteriów merytorycznych zwiększa wpływ polityków na obsadzanie stanowisk oraz poszerza pole dla działań nieformalnych. Negatywne konsekwencje dotyczą nie tylko instytucji publicznych, ale także samej formacji rządzącej. Należy się spodziewać, że otwarcie politycznych ścieżek dostępu do stanowisk publicznych będzie windowało konformistów, wzmacniało podziały frakcyjne i budowało klientystyczne, antyreformatorskie sieci powiązań.

Pułapka masowego klientelizmu

Wzrost roli partykularnych interesów w procesie obsadzania stanowisk w sektorze publicznym prowadzi nieuchronnie do zwiększenia znaczenia relacji patron–klient. Kaja Gadowska ujmuje tę prawidłowość w następujący sposób: „Im większy jest wpływ czynników politycznych, a nie kryteriów merytorycznych na proces obsady stanowisk urzędniczych i im słabsze są gwarancje stabilnego zatrudnienia, w tym większym stopniu urzędnicy będą skłonni ulegać sugestiom politycznych patronów (i realizować partykularne interesy ze szkodą dla interesu ogólnospołecznego) i tym trudniej będzie im oprzeć się naciskom” (Gadowska 2015: 15).

W jakim stopniu uzasadnione są obawy, że obserwowane w 2016 roku zmiany prowadzą do wzrostu znaczenia i umasowienia relacji patron – klient?

Już w ciągu pierwszych miesięcy rządów PiS dziennikarze sygnalizowali zjawisko ścierania się interesów kilku grup w związku z obsadą stanowisk w spółkach skarbu państwa (Cieśla, Krzymowski 2016)³. Rozwój wydarzeń potwierdził spekulacje prasowe. Po dymisji ministra skarbu rozpoczęła się seria zwolnień osób, które wcześniej były przez niego rekomendowane (m.in. prezes KGHM).

Polityka kadrowa PiS stała się przedmiotem krytyki nie tylko przedstawicieli innych obozów politycznych, ale także osób, które wcześniej tworzyły zaplecze intelektualne rządzącej formacji. Profesor Jerzy Hausner uznaje klientelizm za istotny przejaw i skutek polityki PiS: „Wszyscy, którzy byli wcześniej, są źli i mają przyjąć nasi – to oznacza, że tworzy się grupę ludzi zależnych od politycz-

³ „W podziale łupu bierze udział kilka grup. Pierwsza to „jastrzębie” – ludzie związani z MON, cywilnymi służbami specjalnymi i Ministerstwem Sprawiedliwości. Druga to „gołębie” z towarzystwa ministra skarbu Dawida Jackiewicza i jego przyjaciela Adama Hofmana: prawnicy, ekonomiści, koledzy. Trzecia to kandydaci z teczki prezesa PiS i ludzie z Nowogrodzkiej: starzy przyjaciele, ochraniarze, osoby, wobec których Jarosław Kaczyński ma zobowiązania oraz tzw. Zakon PC. Czwartha grupa, najliczniejsza, to partyjne doły: działacze powiatowi, którzy obsiedli biura agencji rolnych, rady nadzorczej PKS i lokalnych rozgłośni PR” (Cieśla, Krzymowski 2016: 16).

nego mocodawcy. Ta grupa ma być wierna, lojalna i nie podskakiwać, nie prowadzić żadnej własnej polityki. Nasi, bierni i wierni. To myślenie stało się w tej chwili doktryną rządu” (Hausner 2016). Profesor Antoni Kamiński, członek Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP, nazywa styl rządu PiS „wzmacnianiem ręcznego sterowania”, które zastąpiło zapowiadane wzmacnianie instytucji publicznych. Ta wersja rządu sprzyja, zdaniem Antoniego Kamińskiego, rozprzestrzenianiu się zjawiska klientelizmu politycznego. Po zmianach ustawowych urzędnicy stali się jeszcze bardziej zależni od polityków (Kamiński 2016).

Szereg zmian wprowadzonych w ciągu pierwszego roku rządów PiS prowadzi do obniżenia wymogów stawianych kandydatom do stanowisk publicznych. W efekcie może upowszechnić się przekonanie, że najważniejszym czynnikiem rozwoju kariery jest konformizm i trafny wybór politycznego patrona. Profesor Antoni Dudek zauważa takie niebezpieczeństwo i pokazuje je na przykładzie zmian dotyczących obniżenia wymogów dotyczących zasiadania w Kolegium IPN (wcześniej Rada IPN):

Ale jeśli mówimy dziś młodym ludziom, że wykształcenie jest legitymacją do sprawowania pewnych funkcji publicznych i ma wartość, to osoby, które nie mogły go zdobyć z przyczyn politycznych, możemy uhonorować inaczej. Na przykład specjalną emeryturą czy odznaczeniem państwowym. Zasiadanie w Kolegium IPN wymaga kompetencji, na przykład do oceny projektów naukowych. Jak ktoś bez matury ma oceniać prace, które często później stają się doktoratami czy habilitacjami? W mojej ocenie jest to działanie na szkodę IPN (Dudek 2016: 19).

Pułapka klientelizmu polega na tym, że chcąc zrealizować obietnice emancypacyjne czy inkluzyjne, poprzez obniżenie wymogów i otwierając ścieżkę dostępu do publicznych stanowisk nominatom partyjnym, wzmacnia się rolę nieformalnych powiązań, co w dłuższej perspektywie osłabia stabilność i sprawność instytucji publicznych.

Rafał Matyja trafnie zauważa, że rozwiązania wprowadzane przez PiS powodują „prymat prywatnych źródeł doświadczeń do wiedzy

o procedurach dostępu do środków publicznych, wyłączność ścieżki »awansu dzięki rekomendacji« (Matyja 2016: 41). Bardzo ważną konsekwencją, często niezauważaną przez rządzących, są ograniczenia skuteczności działania. Klientelizm pozwala utrzymać się przez pewien czas u władzy, ale na dłuższą metę ogranicza pole manewru. Matyja wyjaśnia to w następujący sposób:

Rządzący wikłają się bowiem w dziesiątki obietnic wobec różnych mikroukładów, muszą spłacać długi z kampanii wyborczej, przyjmować do pracy ludzi, którzy często nie mają odpowiednich kompetencji. Klientelizm, choć wydaje się złem nieporównanie mniejszym niż rządy oligarchów, przez swą powszechność staje się groźniejszy w trwałych skutkach dla państwa i jego instytucji (Matyja 2016: 41).

Pułapka nieciągłości instytucjonalnej

O ile partykularyzm grupowy i klientelizm stwarzały realne niebezpieczeństwo dla funkcjonowania instytucji publicznych podczas rządów każdej kolejnej ekipy w Polsce, o tyle nieciągłość instytucjonalna jako poważne zagrożenie jest szczególnym wyróżnikiem rządów PiS. Przyczyna tkwi nie tylko w próbie „uwolnienia” się nowej ekipy od niewygodnego gorsetu instytucji kontrolnych (Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich), ale w szczególnym projekcie ideologicznym. Jego istotą jest odcięcie się od systemu, który ukształtował się w Polsce po 1989 roku. Rządy PiS mają stać się nowym początkiem, mają prowadzić do „odzyskania Polski dla Polaków”. Takie podejście ma uzasadniać szereg radykalnych kroków, rewolucja kadrowa ma być ważnym elementem „kontrewolucji kulturowej” oraz niezbędnej wymiany elit.

Różnice między strategią działania tej ekipy, po uzyskaniu władzy, na tle poprzedników najłatwiej wskazać w odniesieniu do instytucji kultury. Zdymisjonowany przed upływem kadencji przez ministra kultury w 2016 roku dyrektor Polskiego Instytutu Książki Grzegorz Gauden w następujący sposób pokazuje różnice między rządami PO a PiS:

Kiedy Bogdan Zdrojewski został ministrem kultury, pozostawił Tomasza Makowskiego na stanowisku dyrektora Biblioteki Narodowej, Krzysztofa Dudka jako szefa Narodowego Centrum Kultury, Roberta Kostro w Muzeum Historii Polski. Wiceministrem pozostał Tomasz Merta, który zginął w Smoleńsku (...). Kilku innych ludzi Zdrojewski wymienił i z tego powstał dobry zespół ludzi kompetentnych, którzy ze sobą lojalnie współpracowali, nie zaglądali sobie nawzajem w życiorysy i nie pytali siebie o sympatie polityczne. Nie zmieniła tego też minister Małgorzata Omilanowska, choć mogła. Mam poczucie, że teraz odbędzie się brutalna polityczna czystka na wszystkich szczeblach: kto nie z nami, ten przeciw nam (Gauden 2016).

Również dyrektor Instytutu Adama Mickiewicza Paweł Potoroczyn został zwolniony przed upływem kadencji. Okoliczności towarzyszące zarówno dymisji Grzegorza Gaudena, jak i Pawła Potoroczyna wskazują na „rewolucyjny zapal” decydentów. W pierwszym przypadku doszło do próby obrony przez szerokie grono wybitnych twórców, którzy podkreślali zasługi dyrektora Gaudena dla promocji polskiej literatury. W drugim przypadku dymisjonowany dyrektor wyszedł z inicjatywą stopniowego przekazywania swoich obowiązków w imię zachowania ciągłości pracy: „Jedyny przywilej, o który zabiegałem, to możliwość bezpośredniej pracy z moim następcą, abym mógł go przedstawić naszemu międzynarodowemu otoczeniu jako sukcesora, a nie beneficjenta politycznej czystki. Tak rozumiem cnotę bycia państwowcem” (Chehab 2016). Inicjatywa ta nie spotkała się z pozytywną odpowiedzią ministra.

Decydenci wyraźnie lekceważą znaczenie ciągłości funkcjonowania instytucji publicznych. Ulegają złudzeniu, że dorobek poprzedników nie ma znaczenia. Duch pracy państwowej „ponad podziałami” zostaje wyparty przez ostre podziały na „naszych” i „obcych” i poszerza się zakres partyjnej wojny” (Matyja 2016). Owa rewolucyjna polaryzacja jako strategia działania PiS, jak trafnie zauważa profesor Jacek Raciborski, uniemożliwia pełnienie przez intelektualistów roli bezstronnych, obywatelsko zaangażowanych ekspertów – państwowców (Raciborski 2016).

Deklarowaną intencją wprowadzanych zmian jest zwiększenie sprawności instytucji, zerwanie z dotychczasowymi, negatywnie ocenianymi praktykami. Jednak radykalne zmiany formalne, organizacyjne i personalne tworzą „pułapkę nieciągłości instytucjonalnej”, której istotnym przejawem jest osłabienie „pamięci organizacyjnej”, generowanie konfliktów, poczucie niepewności.

Zakończenie. Co po rewolucji kadrowej?

Opisana tutaj sekwencja zmian, nazwana ze względu na ich szybki przebieg i szeroki zakres „rewolucją kadrową”, jest częścią szerszego procesu, który można nazwać „alternacją systemową”⁴. Termin ten odnosi się do kompleksu działań inicjowanych przez zwycięskie w demokratycznych wyborach ugrupowanie, które prowadzi do zerwania ciągłości reguł funkcjonowania systemu politycznego. Obniżają poziom jego konsolidacji. Motywowane zamiarem naprawy państwa działania podporządkowują (mniej lub bardziej skutecznie) jego instytucje woli politycznej scentralizowanego ośrodka władzy. Proces ten może być odwracalny jedynie w przypadku zachowania kanonicznych zasad demokracji: pluralizmu politycznego oraz gwarancji wolności kolejnych wyborów.

Jak wykazano, obserwowane zmiany prowadzą do deinstytucjonalizacji merytokratycznych reguł obsadzania stanowisk publicznych. Deklarowane przywiązanie do tych reguł nie znajduje odzwierciedlenia w przyjmowanych projektach legislacyjnych. W nieoficjalnym dyskursie ujawniane są rzeczywiste przesłanki podejmowanych inicjatyw. Chodzi przede wszystkim o uzyskanie krótkoterminowych efektów w postaci zaspokojenia oczekiwań działaczy partyjnych. Chodzi także o symboliczne odcięcie się od instytucjonalnego dorobku poprzedników.

⁴ Szerzej na ten temat wypowiadamy się wspólnie z Lechem Szczegółą w artykule *Alternacja systemowa. „Dobra zmiana” w perspektywie socjologii sfery publicznej* (oddany do druku w „Studiach Socjologicznych”).

Najgroźniejszą konsekwencją rewolucji kadrowej może być przerwanie ciągłości instytucjonalnej oraz chaos organizacyjny w jednostkach administracji publicznej i spółkach skarbu państwa. Niektóre z przywołanych w artykule przykładów wskazują na prawdopodobieństwo pojawienia się tego typu efektów.

Rewolucja kadrowa – paradoksalnie – nie służy również długoterminowym celom partii rządzącej, ponieważ osłabia jej wizerunek, rozbudza trudne do zaspokojenia oczekiwania „dołów partyjnych”, prowadzi do obsadzania stanowisk przez osoby o niskich kompetencjach, uzależnione od politycznych mocodawców. Osoby te nie mogą sprostać powierzonym im zadaniom, przez to zmniejszają efektywność działań, natomiast ich spektakularne niekiedy błędy zwiększają prawdopodobieństwo wybuchu skandali.

W tej sytuacji strategia opozycji oraz niezależnych ekspertów powinna mieć charakter dwutorowy. Potrzebne jest niewątpliwie monitorowanie działań ekipy rządzącej, piętnowanie nadużyć, wskazywanie negatywnych konsekwencji podejmowanych decyzji. Ważniejsze jednak są działania długofalowe. Powinny być ukierunkowane na stworzenie konsensu wokół programu przywrócenia i wzmocnienia reguł merytokracji kadrowej w sektorze publicznym. Najważniejszą odpowiedzią na obserwowane zmiany powinny być projekty ustaw dotyczące obsadzania stanowisk publicznych w sposób przejrzysty, gwarantujący apolityczność i stabilność działania instytucji publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Biznes.onet.pl. 2016. <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/spolki-skarbu-panstwa-zmiany-w-zarzadzaniu-panstwowymi-spolkami/70ffwn> [dostęp 27.12.2016].
- Bravo P. 2016. *Bratobójcza bitwa o telewizję*. „Tygodnik Powszechny” 33: 5.
- Bubula B. 2015. *Reforma mediów*. W: *Mysząc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy*. Katowice, 3–5 lipca 2015 r. Opracował prof. Piotr Gliński: 110–112.
- Chehab M. R. 2016. *Paweł Potoroczyn zwolniony z Instytutu Adama Mickiewicza. Pójdzie do sądu*, „Gazeta Wyborcza” 6 września, <http://wyborcza.pl/7,75410,20654054,pawel-potoroczyn-zwolniony-z-istytutu-adama-mickiewicza-pojdzie.html> [dostęp 27.12.2016].

- Cieśla W., Krzymowski M. 2016. *Skok PiS na stanowiska*. „Newsweek” 14–20 marca: 16–20.
- Ćwieliuch J. 2016. *Koń by się uśmiał*. „Polityka” 10 (3049): 25–27.
- Domański H. 1999. *Merytokracja i hierarchia dochodów w Polsce*. „Polityka Społeczna” 5–6: 3–6.
- Domański H. 1986. *Zasady rekrutacji do stanowisk kierowniczych*. „Studia Socjologiczne” 3: 155–167.
- Dudek A. 2016. *Policja historyczna*. Wywiad z prof. Antonim Dudkiem przeprowadziła Joanna Podgórska. „Polityka” 21: 19–21, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1661148,1,prof-antoni-dudek-o-ipn-po-nowemu.read> [dostęp 27.12.2016].
- Fakt. 2016. <http://www.fakt.pl/wydarzenia/polityka/jakie-wykształcenie-ma-bartłomiej-misiewicz/b9hhvv6> [dostęp 27.12.2016].
- Gadowska K. 2015. *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gauden G. 2016. *Czarno-białość świata. Z byłym dyrektorem Instytutu Książki rozmawia Małgorzata I. Niemczyńska*. „Gazeta Wyborcza” („Duży Format”) 28 kwietnia, <http://wyborcza.pl/duzyformat/1,127290,19985364,grzegorz-gauden-czarno-bialosc-swiatea-rozmowa-z-bylym-dyrektorem.html> [dostęp 27.12.2016].
- Hausner J. 2016. *Bo to złe państwo było*. Wywiad z prof. J. Hauserem przeprowadzili Bartłomiej Kuraś i Łukasz Grzeszczak. „Magazyn Gazety Wyborczej” 13 sierpnia, <http://wyborcza.pl/magazyn/1,153917,20537955,jerzy-hausner-bo-to-zle-panstwo-bylo.html> [dostęp 14.08.2016].
- Kalukin R. 2016. *Dymisja Dawida Jackiewicza. Dlaczego Kaczyński się wściekł?*. „Newsweek” 16 września, <http://www.newsweek.pl/opinie/dawid-jackiewicz-dymisja-ministraskarbu-panstwa,artykuly,397066,1.html> [dostęp 27.12.2016].
- Kamiński A. 2016. *Ścieżka nad urwiskiem. Rozmowa Rafała Wosia z prof. Antonim Kamińskim, członkiem Narodowej Rady Rozwoju przy prezydencie Andrzej Dudzie, o słabości państwa i błędach strategii PiS*, 3 maja, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1659676,1,prof-kaminski-o-zmianach-w-panstwie-pod-rzadami-pis.read> [dostęp 14.07.2016].
- Kwiatkowski M. 2011. *Nieprzejrzystość. Bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym*. Zielona Góra: Oficyna Naukowa Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Machcewicz P. 2016. *Patriota nie czeka na czołgi. Z dyrektorem Muzeum II wojny światowej, prof. Pawłem Machcewiczem rozmawia Marek Zajac*. „Tygodnik Powszechny” 20: 18–22.
- Maciuszczak T. 2016. *Miękkie ładowanie prezesa. Ze stadniny w Janowie do Zamojskich Zakładów Zbożowych*. „Dziennik Wschodni” 2 września, <http://www.dziennikwschodni.pl/zamosc/miekkie-ladowanie-prezesa-ze-stadniny-w-janowie-do-zamojskich-zakladow-zbozowych,n,1000186069.html> [dostęp 27.12.2016].
- Malinowski P. 2015. *W Sejmie dyskusja o służbie cywilnej i TK*. „Rzeczpospolita” 20 grudnia, <http://www.rp.pl/Polityka/151229994-W-Sejmie-diskusja-o-sluzbie-cywilnej-i-TK.html> [dostęp 27.12.2016].
- Mam prawo wiedzieć*. 2016. <http://serwis.mamprawowiedziec.pl/> [dostęp 27.12.2016].
- Matyja R. 2016. *Dziecięca rewolucja*. „Tygodnik Powszechny” 13: 38–41.
- Misiewicz.pl. 2016. <http://misiewicz.pl/lista-misiewiczow> [dostęp 27.12.2016].
- Natemat. 2015. <http://natemat.pl/166727,rewolucja-pis-w-mediach-na-razie-kadrowa-ustawa-pozwoli-kaczynskiemu-wybrac-szefow-tpv-i-radia> [dostęp 27.12.2016].
- Obserwatorium demokracji. 2016. <http://obserwatoriumdemokracji.pl/> [dostęp 27.12.2016].
- Obywatelskie Forum Legislacji. 2016. *Obywatelskie Forum Legislacji Fundacja im. Stefana Batorego Obserwacja praktyki prowadzenia procesu legislacyjnego w okresie od 16 listopada*

- 2015 do 15 lutego 2016 roku VI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Państwo/Komunikat%20VI%20obserwacja.pdf> [dostęp 27.12.2016].
- Piasecki K. 2016. Gość Radia ZET, szef sejmowej komisji energii i skarbu, wiceszef komisji śledczej, członek władz PiS, Marek Suski, <http://www.radiozet.pl/Radio/Programy/Gosc-Radia-ZET/Artykuly/Gosc-Radia-ZET.-Marek-Suski-u-Konrada-Piaseckiego.-23.09.2016-r.-00028777> [dostęp 27.12.2016].
- Polityka. 2016. <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1645116,1,bartlomiej-misiewicz-kim-jest-rzecznik-macierewicza.read> [dostęp 27.12.2016].
- Polskie Radio. 2016. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1650363,Jacek-Kurski-na-czele-TVP-do-pazdziernika> [dostęp 27.12.2016].
- Polskie Radio. 2016a. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1679299,Jacek-Kurski-wygral-konkurs-na-prezesa-TVP-oglosila-Rada-Mediow-Narodowych> [dostęp 27.12.2016].
- Program PiS. 2014. *Zdrowie, praca, rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości*.
- PulsHR.pl. 2016. <http://www.pulshr.pl/zarzadzanie/pis-ostro-zamieszal-w-spolkach-skarbu-zmiany-moga-siegac-glebiej-niz-sie-wydaje,32511.html>; <http://www.pulshr.pl/zarzadzanie/szydlo-powstanie-agencja-nadzorujaca-spolki-skarbu-panstwa,37952.html> [dostęp 27.12.2016].
- Raciborski J. 2016. *Wojna o elity. Rok 2016*. „Przegląd” 12–18 września: 8–12.
- Raport. 2011. *Raport o stanie Rzeczypospolitej. Przyjęty uchwałą Rady Politycznej Prawa i Sprawiedliwości w styczniu 2011*, http://www.rodaknet.com/raport_o_stanie_rzeczypospolitej.pdf [dostęp 27.12.2016].
- Reszka P. 2016. *Prawo i samozachwył*. „Tygodnik Powszechny” 5: 18–20.
- RPO. 2016. Rzecznik Praw Obywatelskich, <http://www.sprawygenealne.brpo.gov.pl/szcze-goly.php?pismo=644420&sygnatura=III.7040.9.2016> [dostęp 27.12.2016].
- Rychard A. 1995. *Ludzie i instytucje: kto tworzy nowy ład?* „Studia Socjologiczne” 2–3: 5–15.
- Skąpska G., Ziółkowski M. 1998. *Instytucja społeczna*. W: *Encyklopedia socjologii*, 1(4). Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 317–321.
- Słomczyński K. M. 1998. „Merytokratyzm” a efektywność alokacyjna i dystrybucyjna w Polsce w latach 1965–1995. W: A. Siciński (red.), *Do i od socjalizmu: dwa przełomy w ciągu półwiecza w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 32–48.
- Słomczyński K. M. 2004. *Postawy promerytokratyczne a postulaty redukcji dochodów: czy Polska różni się od innych krajów?* W: H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Niepo-koje polskie*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 17–36.
- Soloch P. 2015. *Administracja*. W: *Mysząc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz zjednoczonej prawicy*. Katowice 3–5 lipca: 135–136.
- Stasiński M. 2016. *Premier Szydłomówi Orwellem*, „Gazeta Wyborcza” 22 listopada, <http://wyborcza.pl/7,75968,21011458,premier-szydlo-mowi-orwellem.html> [dostęp 23.11.2016].
- Stasiński M. 2016. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1646301,Joanna-Lichocka-Krzysztof-Czabanski-i-Elzbieta-Kruk-czlonkami-Rady-Mediow-Narodowych> [dostęp 27.12.2016].
- Szarek J. 2016. *Nie uciekniemy od lustracji*. Wywiad Jacka Nizinkiewicza z prezesem IPN Jarosławem Szarkiem. „Rzeczpospolita” 11 sierpnia, <http://www.rp.pl/Polityka/308119863-Szarek-Nie-uciekniemy-od-lustracji.html#ap-1> [dostęp 27.12.2016].
- Towarzystwo Dziennikarskie. 2016. <http://towarzystwodziennikarskie.org/> [dostęp 27.12.2016].

- Wesołowski W. 1999. *Merytokracja*. W: *Encyklopedia socjologii*, t. 2. Warszawa: Oficyna Naukowa, s. 203–205.
- Wirtualne Media. 2016. <http://www.wirtualnemedial.pl/arttykul/wiatr-zmian-w-tvp-jacka-kurskiego-kto-odszedl-kto-przyszedl> [dostęp 27.12.2016].
- Zybertowicz A. 2016. *Musimy się trochę zamknąć*. Wywiad z prof. Andrzejem Zybertowiczem, doradcą prezydenta RP przeprowadził Jacek Żakowski. „Polityka” 15: 26–28.

Summary

Staffing Revolution Traps

The article concerns radical changes in personnel policy that followed the parliamentary elections in 2015. The main objective is to determine the consequences from the point of view of the efficiency of public institutions. In the light of the concept of institutionalization of the rule of meritocracy, lowering requirements for candidates and opening the way to the public positions for the party activists, can cause a range of adverse effects. They have been described here as the threefold „staffing revolution traps”: particularism, mass clientelism and institutional discontinuity.

Key words: meritocracy, institutionalization, staffing revolution, clientelism, institutional discontinuity