



Prof. UJK dr hab. Magdalena Tomala
Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Łódź, 11.01.2023

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Waldemara Mańkowskiego pt.

***Polityka zdrowotna jako element systemu polityk publicznych. Studium przypadku
Państwowej Inspekcji Sanitarnej***

Przedmiotem rozprawy doktorskiej mgr Waldemara Mańkowskiego jest *Polityka zdrowotna jako element systemu polityk publicznych. Studium przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej*. Praca została napisana pod opieką profesor Edyty Pietrzak i dr hab. Katarzyny Dośpiał-Borysiak. Dysertacja wskazuje na wielowątkowość problemów polityki zdrowotnej, badanych na gruncie nauki o polityce i administracji. Doktorant poprzez wskazanie problemów polityki zdrowotnej oraz zaproponowane rozwiązania o charakterze publicznym, stara się zaspokoić najważniejszą potrzebę społeczeństwa jaką jest zdrowie.

Należy podkreślić, iż podjęte przez doktoranta badania są istotne z perspektywy teoretycznej – wyjaśniającej jak i praktycznej – wdrożeniowej. Praca ma charakter interdyscyplinarny, co wynika z charakteru oddziaływania polityk publicznych. Odnosi się zarówno do kwestii instytucjonalnych, gospodarczych, socjologicznych a nawet biologicznych. Pomimo interdyscyplinarnego charakteru dzieła, doktorantowi udało się utrzymać ramy rozprawy oparte o dyscyplinę nauk o polityce i administracji co należy uznać za walor rozprawy.

A. Struktura opracowania

Struktura opracowania nie budzi zastrzeżeń. Praca liczy 276 stron, składa się z pięciu rozdziałów, wstępu, zakończenia, aneksu, bibliografii i spisu tabel i rysunków. Sugerowałabym

umieszczenie bibliografii po zakończeniu, a aneksu na samym końcu rozprawy. Kompozycja pracy jest prawidłowa, jej poszczególne części są porównywalne pod względem objętości. Zwraca uwagę mniejsza objętość III i V na tle pozostałych rozdziałów. W rozdziale pierwszym *Pojęcie polityki publicznej i jej modele* autor definiuje przedmiot swoich dociekań. Analizuje główne nurty badawcze oraz związki badań z naukami pokrewnymi. Rozdział poświęcony jest współczesnej sferze publicznej.

W rozdziale drugim autor odnosi się do polityk publicznych jako części systemu politycznego. Jego celem jest wyjaśnienie mechanizmów działania państwa i struktur społecznych oraz ich zmian. W tej części rozprawy doktorskiej został przedstawiony wymiar aplikacyjny polityk publicznych, modele, typologia i sposoby ich tworzenia. Istotne znaczenie ma w tym przypadku próba wyjaśnienia złożoności polityk publicznych, która warunkuje metody rozwiązywania problemów, które w opinii autora wymagają ujęcia systemowego.

W rozdziale trzecim *Polityka zdrowotna i jej miejsce w systemie polityk publicznych* doktorant zdefiniował pojęcie ochrony zdrowia, zadania polityki zdrowotnej i analizę potrzeb zdrowotnych społeczeństwa. Zaprezentowane zostały również czynniki wpływające na zdrowie oraz sposoby finansowania ochrony zdrowia w Polsce.

W rozdziale czwartym została przedstawiona Państwowa Inspekcja Sanitarna jako przykład organizacji funkcjonującej w ramach polityk publicznych. Doktorant dokonał analizy działania, struktur organizacyjnych, uregulowań prawnych oraz sytuacji gospodarczej Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Łodzi.

W ostatnim – piątym rozdziale *Inspekcja Sanitarna wobec wyzwań współczesności* autor rozprawy przedstawił zagadnienia związane z bezpieczeństwem biologicznym populacji w kontekście wyzwań epidemicznych, w tym tak ważne kwestie jak: problem szczepień, bezpieczeństwo żywności, czy tzw. dopalacze. Pracę kończy podsumowanie, w którym doktorant odnosi się do celu badań oraz do hipotezy badawczej. Wskazuje wnioski, płynące z analizowanej literatury przedmiotu oraz badań własnych.

Struktura pracy jest logiczna. Autor rozpoczyna analizę od zdefiniowania najważniejszych pojęć, następnie ukazuje strukturę funkcjonowania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach

polityk publicznych w ramach systemu politycznego, następnie systemu ochrony zdrowia. Dzięki takiej strukturze, praca jest zrozumiała i czytelna w odbiorze.

B. Nowatorski charakter rozprawy

Podjęcie doktoranta do analizowanego problemu jest nowatorskie z uwagi na to, iż polityka zdrowotna dotychczas badana była najczęściej z perspektywy nauk ekonomicznych, medycznych i historycznych. Niewiele jest prac obejmujących politologiczną perspektywę analizy. Niedosyt budzi w pewnych fragmentach niewielkie odniesienie doktoranta do literatury przedmiotu analizy polityki zdrowotnej jako elementu systemu polityk publicznych (rozdział III rozprawy). Na przykład, doktorant wskazuje, iż „Wśród tego rodzaju niedoborów wymienić należy po pierwsze brak odpowiednio rozbudowanej formuły deliberacji nad politykami, zwłaszcza wśród partii reprezentowanych w parlamencie” [s. 109]. Autor nie odnosi się w tym przypadku do artykułów podejmujących tak ważną kwestię jak też do materiałów źródłowych, co warto by było uzupełnić. Wydaje się zasadne, aby pogłębić te badania o analizę treści dokumentów, raportów czy programów politycznych. W tym miejscu znajduje się analiza biologiczno-społecznej genezy polityki zdrowotnej, która wydaje się mniej ważna dla analizowanego tematu.

Pomimo wskazanego mankamentu, należy podkreślić, iż autor wnosi do nauki o polityce i administracji dotąd niezagospodarowany obszar, skutecznie udowadniając jego przydatność dla sektora polityk publicznych państwa polskiego. Jak podkreśla autor „dysertacja umiejscawia obszar działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w systemie polityk publicznych w Polsce, próbując ocenić działania w świetle narzędzi, w jakie wyposażają Inspekcję centra polityczne”. W tym miejscu należy zgodzić się z doktorantem, który zauważa, że „zagadnienia dotyczące Państwowej Inspekcji Sanitarnej jako instytucji i organizacji oraz jej roli we współczesnym państwie nie były zbyt obficie podejmowane na gruncie analiz politologicznych” [s. 11].

Praca jest nowatorska również ze względu na aktualność problemów, wynikających z kryzysu epidemiologicznego, związanego z pojawieniem się Covid-19. Brak schematów

postępowania i potrzeba znalezienia efektywnych sposobów przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa ukazuje wagę podjętego przez doktoranta problemu. Zauważa tę lukę w literaturze autor dysertacji wskazując, iż „Wraz z procesami globalizacji, dynamiką zmian demograficznych i przyrostem wiedzy o determinantach zdrowia pojawia się potrzeba poszukiwania nowych rozwiązań w dziedzinie zdrowia publicznego, będącego obszarem działania Inspekcji” [s. 5]. To kolejny ważny element pracy doktorskiej, świadczący o wkładzie doktoranta do nauki i potrzebnym praktycznym charakterze dzieła naukowego.

C. Merytoryczna ocena rozprawy

Należy zauważyć, iż doktorant wykazał się bardzo dobrą znajomością teorii z zakresu dyscypliny nauki o polityce i administracji. Pierwsze dwa rozdziały pracy prezentują wiedzę doktoranta na temat teoretycznych podejść w zakresie dyscypliny. W dziele naukowym zdefiniowano politykę publiczną zarówno z perspektywy historycznej rozwoju dyscypliny, jak też jej obecny charakter. W sposób przejrzysty omówiono zmiany otoczenia - świata społecznego, jak i podążające za nimi zmiany teorii nauki. Podkreślić należy również walor analizy, w której doktorant odniósł się do polityki publicznej jako obiektu badań naukowych. Mankamentem rozprawy jest jednak w niewystarczającym stopniu odniesienie się autora w części praktycznej do ram teoretycznych lub ujmując to inaczej: uwzględnienie ram teoretycznych w analizie działań Państwowej Inspekcji Pracy.

Celem autora była analiza miejsca Powiatowej Inspekcji Sanitarnej w systemie polityk publicznych. Starał się on odpowiedzieć na pytanie: jaka jest rola Państwowej Inspekcji Sanitarnej w systemie polityk publicznych RP? Autor postawił hipotezę: „Na podstawie działania podstawowej instytucji działającej w obszarze ochrony zdrowia publicznego jaką jest Państwowa Inspekcja Sanitarna stwierdzić można, iż mimo powiązań prawnych, polityka prowadzona przez państwo polskie w obszarze zdrowia publicznego jest nieusystematyzowana, reaktywna, a w konsekwencji niewystarczająca. Tym samym rola Państwowej Inspekcji Sanitarnej w systemie polityk publicznych jest marginalna”.

W mojej opinii tak postawiona hipoteza jest bardziej tezą niż hipotezą, czyli wynikiem analizy, a nie przyczynkiem do niej. Zgadając się z autorem – co do jej prawdziwości – uznałabym jednak, że wartość, znaczenie zdrowia dla społeczeństwa powinny skłonić doktoranta do uznania, iż rola Państwowej Inspekcji Sanitarnej w systemie ochrony zdrowia powinna być kluczowa – a nie marginalna. Tak postawiona hipoteza pozwalałaby pokazać dysproporcje między „stanem idealnym” lub „pożądanym” a tym, który obecnie funkcjonuje w Polsce.

Pytania szczegółowe, które postawił doktorant są prawidłowe i pozwalają znaleźć odpowiedź na pytanie zasadnicze. Autor pyta: Jak rozumiemy politykę publiczną? Jak rozumiemy politykę zdrowotną? Jakie miejsce i jaką rolę w społeczeństwie pełni polityka zdrowia publicznego? Z jakimi wyzwaniami społecznymi styła się Państwowa Inspekcja Sanitarna? Jak Państwowa Inspekcja Sanitarna radzi sobie ze stającymi przed nią wyzwaniami? Tak postawione pytania pozwalają czytelnikowi zrozumieć problem, w tym: rolę i znaczenie Państwowej Inspekcji Sanitarnej w polityce zdrowotnej. Odzwierciedlają one również układ pracy, co oznacza, że w poszczególnych rozdziałach znajdujemy odpowiedzi na zadane pytania badawcze.

Zastosowane w pracy metody badawcze nie budzą zastrzeżeń. Autor odwołuje się zarówno do analizy logicznej i przyczynowej oraz do syntezy. Chciałbym podkreślić walor takiego podejścia przy pisaniu rozprawy doktorskiej. Świadomość potrzeby wykorzystania takiej analizy ukazuje stopień zaawansowania rozumowania, potrzebnego na poziomie pisania dysertacji doktorskiej.

Doktorant wskazuje na zastosowanie metody analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metody systemowej jako głównych metod badawczych. Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa została wykorzystana w celu przedstawienia analizy przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej jako elementu systemu polityk publicznych. Natomiast metoda systemowa miała za zadanie ujęcie Państwowej Inspekcji Sanitarnej w systemie politycznym. Autor odwołuje się tu do systemu polityk publicznych, których Inspekcja jest reprezentantem. Ważne w tym przypadku jest zrozumienie, że stanowi część pewnej całości. Należy podkreślić, iż doktorant w sposób zrozumiały wyjaśnia w jaki sposób będzie korzystał z wybranych przez siebie metod. Uzupełnieniem wskazanych metod politologicznych jest zastosowanie w pracy również metod

typowych w naukach ekonomicznych i naukach o zarządzaniu i jakości. Jednak, nie uznałabym, że obserwacja uczestnicząca jest typowa tylko dla wskazanych dla doktoranta nauk ekonomicznych i zarządzania. Jeśli szukałabym źródła jej pochodzenia to byłaby to socjologia. Zabrakło mi we wstępie pracy doktorskiej sprecyzowania technik i narzędzi badawczych, do których doktorant się nie odniósł. W mojej opinii, techniki i narzędzia badawcze są bardzo przydatnym instrumentem w pracy badacza, ich brak uważam za minus rozprawy. Natomiast pozostałe metody związane z analizą statystyczną, które zastosował doktorant, tj. narzędzia opisujące stan i dynamikę zjawisk, należy ocenić pozytywnie i są one dobrym uzupełnieniem analizy jakościowej.

D. Wnioskowanie

Proces wnioskowania polegający na tym, że na podstawie zdań uznanych za prawdziwe (twierdzeń uzasadnionych) dochodzi do uznania nowego twierdzenia, które wyprowadza się z owych zdań na podstawie praw logicznych oraz zgodnie z odpowiednimi regułami wnioskowania ma bardzo ważne znaczenie dla dysertacji doktorskich. Ich znaczenie dla nauki jest tym większe, im wyższy jest poziom metodologiczny i merytoryczny dysertacji. W recenzowanej pracy wnioski należy uznać za poprawne, odzwierciedlają stawiane w dysertacji pytania badawcze zarówno na poziomie szczegółowym jak i ogólnym. Jednak, wskazane powyżej mankamenty dotyczące hipotezy jak i braku narzędzi badawczych do analizy roli Państwowej Inspekcji Sanitarnej sprawiają, iż prezentowane przez autora wnioski będą pewien niedosyt. Uważam, iż zaproponowana przeze mnie zmiana hipotezy uzasadniająca „pewien stan idealny” mogłaby przyczynić się do wysunięcia cenniejszych, bardziej precyzyjnych wniosków, ponieważ wskazywałyby na obszary spełniające pewne normy oraz te obszary polityki, w której te normy nie są zachowane, a w których to obszarach potrzebna jest zmiana jakościowa. Niemniej uważam, iż autor dysertacji zauważa pewne deficyty polityki zdrowotnej jak i funkcjonowania Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Wskazuje, iż mają one związek „po pierwsze z brakiem „właściciela” jako czynnikiem paraliżującym działanie instytucji. Po drugie z brakiem polityki (szczególnie długofalowej) organów centralnych jako przyczyną dezorganizacji działania oraz inercji instytucji. Po trzecie brakiem

samodzielności instytucji będącej przyczyną niszczenia kreatywności personelu. Po czwarte uwiędnięciem ekonomicznym w postaci starzenia się infrastruktury, dekapitalizacji majątku ruchomego oraz brakiem możliwości prawidłowego gospodarowania kadrami”. Tak cenne uwagi, o których pisze w swoim dziele doktorant powinny również skutkować wskazaniem zaleceń, które to mogłyby jednostki administracyjne wykorzystać w praktyce. Zachęcam autora, aby myśląc o wydaniu monografii spróbował takie zalecenia sformułować.

Odnosząc się do wniosków szczegółowych niedosyt budzi analiza i wnioskowanie zawarte w rozdziale ostatnim. Doktorant wskazuje na trzy niezwykle istotne problemy, którymi zarządzanie przez Państwową Inspekcję Sanitarną ma kluczowe znaczenie dla zdrowia społeczeństwa. Zarysowane jedynie przez autora problemy, wydają mi się warte pogłębienia. Warto by było poszerzyć analizę o kwestie zdrowej żywności, w tym np. występowanie szkodliwych substancji w produktach spożywczych, kwestie cukru, soli w produktach, konserwantów, kwestie zbiorowej żywności w placówkach szkolnych itp. To bardzo ważne problemy, które w nauce o polityce i administracji powinny być badane, a wnioski powinny być publikowane. Bez takich analiz – społeczeństwo nie może liczyć na zmianę polityki państwa. Doktorant łączy kompetencje dla nauki o polityce i administracji oraz dla nauk o zdrowiu. Ten unikalny zestaw kompetencji wpisuje się w niezagospodarowaną niszę naukową. Stąd zachęcam doktoranta do dalszej pracy naukowej.

E. Ocena literatury przedmiotu

Praca doktorska mgr Waldemara Mańkowskiego jest osadzona na wyselekcjonowanej bibliografii liczącej około 180 pozycji, zawierającej zarówno opracowania książkowe, jak i pojedyncze artykuły z czasopism oraz publikacje dostępne w Internecie. Ogólna ocena doboru i wykorzystania źródeł, a także literatury przedmiotu jest pozytywna. Autor dokonał dość szerokiego, aktualnego i reprezentatywnego przeglądu, choć oczywiście, jak w każdej tego typu rozległej tematyce, można by wyliczyć pewne braki, o których należy wspomnieć. W recenzowanej pracy wykorzystano niewielką liczbę aktów prawnych. Natomiast autor we wstępie i w zakończeniu nie odniósł się do tego, a warto by było z uwagi na znaczenie problemu

dla polityki ochrony zdrowia. Niewielka ilość artykułów naukowych oraz brak ich rozdzielienia od artykułów publicystycznych jest w mojej opinii minusem dysertacji. Ponadto, moje zastrzeżenie dotyczy zbyt małego odniesienia się do literatury obcojęzycznej, choć w pewnym stopniu przedmiot opracowania, skupiony w obszarze państwa polskiego tłumaczy takie podejście autora. Nie zabrakło jednak opracowań najważniejszych polskich badaczy nauk o polityce i administracji takich m.in. jak: A. Antoszewski, W. Anioł, K. A. Wojtaszczyk. Zabrakło mi jednak odniesienia do artykułów naukowych promotora i promotora pomocniczego oraz nietrafione odniesienia do pozycji, przygotowującej w tym miejscu recenzję.

Z kolei pozytywnym i ważnym poznawczo aspektem pracy jest skorzystanie z danych statystycznych, co podnosi rangę wypracowanej empirii. Dane zebrane z badań empirycznych zostały wykorzystane umiejętnie i poprawnie. Można to wnioskować w oparciu o załączone w pracy aneksy. Ponadto, należy zauważyć, iż prezentacja tabel i wykresów jest czytelna i dostarcza dodatkowych argumentów w procesie analizy.

F. Formalna ocena rozprawy

W kontekście analizy całościowej opracowania można wysunąć uwagę ogólną, iż przedstawiona do recenzji rozprawa pod względem edytorskim przygotowana została w sposób prawidłowy. Autor opanował technikę pisania pracy. Spisy, odsyłacze i bibliografia nie budzą zasadniczych zastrzeżeń, a wywód jest płynny i logiczny. Przypisy są przygotowane w sposób dokładny, nie brakuje np. numerów stron czy wydawnictw. Można byłoby także powiedzieć, że poziom językowy jest tu dobry, choć zdarzają się rzadko tzw. „literówki”. Dodatkowym walorem dysertacji są schematy, w tym te opracowane przez autora.



G. Konkluzja

Konkludując, recenzowana rozprawa doktorska jest pracą oryginalną, dotyczy ważnego z poznawczego punktu widzenia zagadnienia. Dysertacja wskazuje na dojrzałość badawczą autora. Realizuje cele, które zostały sformułowane w momencie tworzenia zadania badawczego.

Doceniając wysiłek naukowy Doktoranta i wysoką jakość rozważań zawartych w niniejszej pracy, odpowiadający wymogom rozprawy doktorskiej stwierdzam, że recenzowana rozprawa Pana mgr Waldemara Mańkowskiego na temat *Polityka zdrowotna jako element systemu polityk publicznych. Studium przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej* spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim, postawione przez ustawę o stopniach naukowych i tytule naukowym (Dz.U. nr 65, poz. 595 z późn. zm.) Z powyżej wskazanych względów wnoszę o dopuszczenie Pana mgr Waldemara Mańkowskiego do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim.

Tamara Nagajewska