

Grzegorz Rydlewski

DECYDOWANIE POLITYCZNE

Droga do sukcesów i porażek
w teorii i praktyce

DECYDOWANIE POLITYCZNE

Droga do sukcesów i porażek
w teorii i praktyce

GRZEGORZ RYDLEWSKI

DECYDOWANIE POLITYCZNE

Droga do sukcesów i porażek
w teorii i praktyce



Warszawa 2025

Publikacja dofinansowana przez Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzenci

prof. dr hab. Andrzej Antoszewski (em. prof. UW)

prof. dr hab. Tadeusz Wallas (UAM)

Redakcja i korekta

Ewa Rydlewska

Projekt okładki

Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Grzegorz Rydlewski, Dom Wydawniczy ELIPSA
and Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW
Warszawa 2025

ISBN 978-83-8017-591-4



Opracowanie komputerowe:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Druk i oprawa:
Sowa Sp. z o.o.
ul. Raszyńska 13,
05-500 Piaseczno
www.sowadruk.pl

Spis treści

WSTĘP	9
Rozdział I. WSTĘP DO ANALIZY DECYDOWANIA POLITYCZNEGO ..	15
1. Decydowanie polityczne jako element domeny publicznej	17
2. Społeczeństwo jako środowisko i podmiot decydowania politycznego ...	21
3. Polityka jako przestrzeń przedmiotowa decydowania politycznego	27
4. Państwo jako przestrzeń instytucjonalna decydowania politycznego	30
5. Rządzenie jako podstawowy obszar funkcjonalny decydowania politycznego	32
6. Aktywne tło doktrynalne jako uwarunkowanie decydowania politycznego	37
7. Nowe technologie jako generator zmian w decydowaniu politycznym ..	38
8. Decydowanie polityczne jako przedmiot badań naukowych	41
Rozdział II. DECYDOWANIE POLITYCZNE W UJĘCIU SYSTEMOWYM	45
1. Potencjał podejścia systemowego w analizie decydowania politycznego ..	47
2. Model systemu decydowania politycznego (ujęcie makro)	50
3. Wymiar strukturalny systemu decydowania politycznego	50
4. Wymiar podmiotowy systemu decydowania politycznego	52
5. Wymiar przedmiotowy systemu decydowania politycznego	57
6. Wymiar funkcjonalny systemu decydowania politycznego	58
7. Wymiar relacyjny systemu decydowania politycznego	60
8. Wymiar produktowy systemu decydowania politycznego	61
Rozdział III. RELACJE MIĘDZY SYSTEMEM DECYDOWANIA POLITYCZNEGO A JEGO OTOCZENIEM	63
1. Oddziaływanie otoczenia na system decydowania politycznego	65
2. Charakter granicy systemowej decydowania politycznego	68
3. Oddziaływanie systemu decydowania politycznego na otoczenie	68
4. Sprzężenie zwrotne między decydowaniem politycznym a jego otoczeniem	69
5. Strategiczna rola funkcji informacyjnej w systemie decyzyjnym podmiotu politycznego	70
Rozdział IV. AKTYWNOŚĆ DECYZYJNA PODMIOTU POLITYKI	72
1. Sytuacja decyzyjna podmiotu politycznego	73
2. Kierunki aktywności decyzyjnej podmiotów polityki	74
3. Mechanizmy i heurystyki decyzyjne w polityce	74

4. Infrastruktura decyzyjna podmiotów polityki	78
5. Wybory powszechne jako czas alertu w decydowaniu politycznym	84

Rozdział V. OBRAZ JEDNOSTKOWEJ PROCEDURY DECYZYJNEJ

W POLITYCE	90
1. Procesowy charakter procedury decyzyjnej w polityce	91
2. Etap uruchamiania inicjatywy decyzyjnej	93
3. Etap indeksacji wariantów zachowania oraz wyboru wariantu do realizacji	95
4. Etap konsultacji i uzgodnień	96
5. Etap przekształcenia inicjatywy w projekty	97
6. Etap wstępnej ewaluacji projektu	98
7. Etap zabezpieczenia komunikacyjnego przygotowywanej decyzji	99
8. Etap formalnego rozstrzygnięcia decyzyjnego	100
9. Etap implementacji decyzji	101
10. Etap ewaluacji <i>ex post</i> decyzji i działań związanych z tą decyzją	102
11. Problem zmian w trakcie procesu decyzyjnego	104

Rozdział VI. WARTOŚCIOWANIE I EWALUACJA W DECYDOWANIU

POLITYCZNYM	106
1. Ewaluacja jako mechanizm wartościowania decydowania politycznego ...	108
2. Wielokryterialność wartościowania w decydowaniu politycznym	110
3. Techniki i narzędzia ewaluacji aktywności decyzyjnej w polityce	111
4. Zdolności sprzyjające decydowaniu politycznemu wysokiej jakości	112
5. Braki i błędy prowadzące do porażki w decydowaniu politycznym	114

Rozdział VII. DECYDOWANIE POLITYCZNE W POLSCE

W LATACH 2015–2024 W PERSPEKTYWIE EWALUACYJNEJ	119
1. Założenia, przedmiot, cele i ograniczenia dokonanego przeglądu	120
2. Specyfika środowiska decydowania politycznego w Polsce współczesnej	122
4. Zachowania decyzyjne podmiotów politycznych związane z wyborami powszechnymi w latach 2015–2024 (nota ewaluacyjna <i>ex post</i>): nieprzypadkowe zwycięstwa i porażki	141
5. Aktywność decyzyjna państwa w związku z pandemią COVID-19 (nota ewaluacyjna <i>ex post</i>): niebezpieczne kluczenie między wartościami i zasadami a interesami	175
6. Proces decyzyjny dotyczący projektu rządowego znanego pod nazwą Polski Ład (nota ewaluacyjna <i>ex post</i>): porażka na własne życzenie ...	185
7. Zachowania decyzyjne podmiotów politycznych dotyczące Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz powiązanych z tym kwestii gwarancji praworządności (nota ewaluacyjna <i>mid-term</i>): trudny egzamin ze zdolności współdecydowania	195
8. Aktywność decyzyjna podmiotów politycznych w związku ze zmianą sytuacji geopolitycznej Polski na skutek militarnej inwazji Rosji na Ukrainę (nota ewaluacyjna <i>mid-term</i>): strategiczne ćwiczenie z wielokryterialności w warunkach zagrożenia podstawowych interesów	202

9. Aktywność decyzyjna obozu rządowego ukształtowanego po wyborach parlamentarnych z 15 października 2023 r. (nota ewaluacyjna <i>mid-term</i>): zderzenie zapowiedzi z możliwościami oraz wypracowywanie sposobów przywrócenia standardów demokratycznych	210
10. Aktywność decyzyjna Prezydenta RP w okresie funkcjonowania rządu koalicyjnego utworzonego po wyborach parlamentarnych z 15 października 2023 r. (nota ewaluacyjna <i>mid-term</i>): napięcia między osobistymi ambicjami i własnymi interesami a konstytucyjną misją głowy państwa ...	219
11. Komentarz końcowy do przeglądu aktywności decyzyjnej podmiotów politycznych w Polsce w latach 2015–2024	223
Rozdział VIII. MOŻLIWOŚCI I PRZESZKODY NA DRODZE	
DO POPRAWY JAKOŚCI DECYDOWANIA W POLITYCE	227
1. Słabo wykorzystywane w praktyce możliwości ujęć teoretycznych	228
2. Materia decyzyjna jako ograniczenie możliwości uzyskania rezultatów wysokiej jakości w aktywności politycznej	232
3. Czynniki ludzkie kluczem do poprawy jakości decydowania politycznego ...	236
4. Perspektywy optymalizacji działań decyzyjnych w polityce	237
ZAKOŃCZENIE	241
LITERATURA	243
ANEKS. Autorski projekt narzędzi ewaluacji aktywności decyzyjnej podmiotu politycznego	257
1. Uwagi wstępne	257
2. Projekt metryczki ewaluacyjnej procesu decyzyjnego w polityce	257
3. Projekt matrycy do ewaluacji <i>ex ante</i> procesu decyzyjnego	260
4. Projekt matrycy ewaluacji <i>ex post</i> poszczególnych etapów procesu decyzyjnego	262
5. Projekt matrycy oceny końcowej realizacji zadań w procesie decyzyjnym	267
6. Projekt matrycy oceny funkcjonowania podsystemów systemu decyzyjnego	271
7. Projekt matrycy wniosków końcowych z ewaluacji <i>ex post</i> procesu i systemu decyzyjnego	272
WYKAZ RYSUNKÓW, TABEL I PROJEKTÓW MATRYC	273
INDEKS OSOBOWY	274
SUMMARY	278
NOTA O AUTORZE	288

Wstęp

U podstaw tej książki leży przekonanie, że decydowanie polityczne zajmuje prawdopodobnie najważniejsze miejsce wśród działań politycznych. Losy ludzkości jako całości, poszczególnych społeczeństw i państw, a w następstwie także pojedynczych ludzi zależą w zasadniczy sposób od wyborów dokonywanych w domenie publicznej, które znajdują wyraz w decyzjach politycznych. W ramach tych decyzji rozstrzygane są podstawowe kwestie dotyczące zdobywania i wykonywania władzy publicznej, kształtu i sposobu prowadzenia polityk publicznych oraz organizacji i funkcjonowania struktur politycznych. Określany jest kształt geopolityczny świata, wyznaczane są reguły ustrojowe poszczególnych państw oraz zasady artykułowania, agregowania, legitymizowania i prowadzenia działań służących zapewnieniu uporządkowanego trwania i rozwoju wspólnot zamieszkujących państwa. Mówiąc ogólnie: tworzona jest polityka. Dokonywane są na tym polu wybory, których duża część znajduje później wyraz w aktach normatywnych różnej rangi, w zachowaniach podmiotów aktywnych na arenie międzynarodowej oraz w działaniach organów władzy i administracji publicznej. W warunkach konkurencji, a często konfrontacji, trwa nieustannie – na różnych stronach sceny politycznej – rozstrzyganie spraw dotyczących celów i kierunków polityki, praktyki zarządzania zasobami i dobrami oraz usługami materialnymi i niematerialnymi; wyznaczane są strategie i ścieżki ich realizacji oraz kształtowane jest instrumentarium normatywne, organizacyjne, funkcjonalne i personalne przestrzeni publicznej. Zapadają decyzje odnoszące się do dystrybucji i redystrybucji dóbr, które wpływają na sytuację ogólnoswiatową oraz wyznaczają pozycję poszczególnych państw, grup społecznych, a nawet – w stopniu o wiele większym niż się powszechnie dostrzega – pojedynczych ludzi.

Ponad dwadzieścia lat temu, posiłkując się wnioskami płynącymi z analizy wypowiedzi autorytetów w dziedzinie myśli społecznej, doradzałem w swej książce (2004) decydentom politycznym, aby dążąc do uzyskania większej skuteczności swoich działań: pamiętali, że polityka to dyscyplina zespołowa; umieli odrzucić postawę „wszystko albo nic”; potrafili słuchać innych; nie upierali się przy błędach, tylko dlatego, że to ich błędy; odróżniali ludzi zdolnych od ludzi zdolnych do wszystkiego; brali pod uwagę, że to, co słuszne, najczęściej nie jest popularne; wybierali w ramach istniejących możliwości właściwy czas na swoje działania; w przemyślany sposób dobierali środki działania; mieli na względzie, że w przestrzeni publicznej forma znaczy nieraz tyle, co treść;

konsekwentnie stosowali zasadę, że nawet pozornie mało istotne działania muszą być w polityce poprzedzone starannym namysłem, a także pamiętali, że polityka wymaga śmiałych planów aktywizujących ludzi.

Wielokrotnie wracałem do tej problematyki. W kolejnych publikacjach dzieliłem się swoimi przemyśleniami i ustaleniami dotyczącymi prakseologicznych aspektów decydowania publicznego (2011), decydowania rządowego w państwach współczesnego świata w warunkach szybko zachodzących zmian (2009), zagadnień decydowania rządowego w Polsce (2002 i 2017), roli polityków i urzędników w decydowaniu rządowym w Polsce i państwach Unii Europejskiej (2002, 2006) oraz polityki w epoce informacji, cyfryzacji i sztucznej inteligencji (2021). Analizując różne aspekty rządzenia i decydowania politycznego w Polsce i w innych państwach Europy, stawiam pytania o uwarunkowania i mechanizmy powodzenia i porażek w polityce oraz szanse optymalizacji decydowania politycznego. Czy polityka jest skazana na działania odrażające i wątpliwe etycznie, odstraszać ludzi od zaangażowania się w sprawy publiczne, w dłuższej perspektywie nieskuteczne, prowadzące do marnotrawienia dostępnych zasobów, przekształcające społeczeństwa w zwalczające się grupy oraz sytuujące państwa na wrogich pozycjach? Czy w tej dziedzinie muszą dominować nieprzewidywalność i przypadkowe działania, intuicyjne zachowania i subiektywne cechy głównych graczy, czy też można wskazać przydatne do polepszenia sytuacji zasady oraz prawidłowości i zaproponować na tej podstawie narzędzia poprawy jakości działań? Czy o trudnościach w tworzeniu polityki na odpowiednio wysokim poziomie decyduje przede wszystkim materia polityki, czy może raczej chodzi tu o jej uwarunkowania zewnętrzne lub charakter podmiotów polityki? Jakie miejsce mogą zajmować teoretycy polityki w działaniach na rzecz poprawy jakości decydowania politycznego? Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania stało się dla mnie ważnym zadaniem badawczym, miało też wymiar osobisty, gdyż w latach 1993–2006 współuczestniczyłem w wypracowywaniu decyzji rządowych.

Niniejsza książka stanowi kontynuację, rozwinięcie, a w dużym stopniu także podsumowanie rozważań przedstawionych przeze mnie we wcześniejszych publikacjach. Podejmuję w niej próbę całościowego przedstawienia decydowania politycznego w ujęciu teoretycznym oraz wykorzystuję przydatne narzędzia badawcze do analizy praktyki politycznej w Polsce współczesnej. W niektórych fragmentach tej książki mniej lub bardziej bezpośrednio powracam – z intencją ich wzbogacenia, lepszego uargumentowania lub poddania krytycznej analizie – do ustaleń poczynionych w poprzednich pracach.

Problematyka decydowania politycznego znajduje coraz częściej miejsce w programach studiów w zakresie nauk społecznych, zaś sposobem rozpatrywania polityki staje się ujęcie decyzyjne (Łaska, Nocoń 2010: 82–92). W tej sytuacji przed nauką stają ważne wyzwania dotyczące zarówno teorii, jak i jej

praktycznych zastosowań, tj. udziału w optymalizacji decydowania politycznego. Chodzi tu o zaproponowanie modelowych narzędzi analitycznych do badania procesu decydowania politycznego oraz dostarczenie podpowiedzi w sprawie sposobów i metod decydowania politycznego w przyszłości. Kluczowe znaczenie uzyskuje pytanie o to, czy procesy decydowania politycznego muszą być ze swojej istoty sumą przypadków i zachowań intuicyjnych, czy też podlegają one prawidłowościom możliwym do identyfikacji w ramach refleksji naukowej i tym samym są praktyką, którą można usprawniać dzięki poczynionym ustaleniom.

Aktywność decyzyjna w polityce, tak jak każda świadoma działalność, jest ukierunkowana na osiąganie celów i minimalizowanie zagrożeń. Podmioty decyzyjne dążą niezmiennie do osiągnięcia sukcesu, praktyka pokazuje jednak, że bardzo często ponoszą porażki. Trzeba też podkreślić, że budowa narzędzi optymalizacji decyzji politycznych napotyka liczne trudności (które będą w tej książce omówione). Ważna staje się w tym kontekście zdolność identyfikowania przesłanek powodzenia oraz przyczyn porażek w decydowaniu, umiejętność rozpoznawania rodzajów, źródeł i mechanizmów popełnianych w nim błędów. Problemem staje się już samo określenie, czym jest sukces w decydowaniu politycznym. W odniesieniu do decydentów na pierwszym miejscu w ocenie rezultatów działań decyzyjnych pojawiają się zwykle kryteria skuteczności i efektywności w realizacji interesów własnych lub interesów swojej grupy. Inaczej kształtuje się ten rachunek w odniesieniu do tych, których poszczególne decyzje dotyczą: tu dominujące znaczenie uzyskuje społeczna użyteczność danego rozstrzygnięcia. Dodatkowymi komplikacjami w wartościowaniu decyzji politycznych jest zróżnicowanie ocen w zależności od przyjętej perspektywy: doraźnej lub strategicznej, a także w zależności od uwzględnienia czynnika podmiotowego – to samo rozstrzygnięcie decyzyjne dla jednych podmiotów, których ono dotyczy, będzie sukcesem czy korzyścią, a dla innych kosztem czy porażką.

Problem możliwości teoretycznego zasilenia praktyki decydowania politycznego od dawna stanowi przedmiot merytorycznych sporów w literaturze światowej. W różny sposób ocenia się możliwości stworzenia teorii decydowania politycznego oraz rolę i granice zastosowania w decydowaniu politycznym zasad racjonalnego wyboru, a także możliwości wyznaczenia i skutecznego utrzymania niezmiennego celu już na początku procesu decydowania. W ślad za tym idą różnice w określaniu miejsca nauki we wspomaganiu decydowania oraz w identyfikowaniu mechanizmów kształtowania polityki publicznej (Lindblom, Woodhouse 1993; Stone 2002; Heinelt 2019; Birkland 2020).

W polskiej literaturze przedmiotu treści bezpośrednio dotyczące decyzji politycznych i decydowania politycznego można znaleźć w dość licznych publikacjach. W niektórych pracach kwestie te ujęto w sposób względnie całościowy

(m.in. Bodnar 1985; Pietraś 1990 i 1998; Czajowski 2013), w innych są one przedstawione w odniesieniu do poszczególnych obszarów polityki (Dudek 2019) lub w sposób skoncentrowany na aktywności wybranych podmiotów decyzyjnych (Rydlewski 2002). Różne aspekty decydowania politycznego zostały ukazane w bogatym zbiorze publikacji dotyczących relacji między polityką a administracją (m.in. Habuda 2000 i 2005; Knosala 2011) oraz w pracach na temat zarządzania publicznego (m.in. Hausner 2008) i polityk publicznych (Szatur-Jaworska 2018; Zybala 2012).

Nadal istnieje jednak zapotrzebowanie na zebranie, przedstawienie oraz poddanie analizie w jednej publikacji treści z dziedziny decydowania politycznego. Odczuwałem to w czasie prowadzonego od kilku lat w Uniwersytecie Warszawskim wykładu na ten temat. Brak wystarczającego uwzględnienia w polskiej literaturze problematyki stanowiącej przedmiot tej książki można odczuć jeszcze wyraźniej, gdy weźmie się pod uwagę jakościowe zmiany systemowe zachodzące współcześnie w świecie. Mam tu na myśli przede wszystkim zmiany społeczne związane z nasilającą się globalizacją, rozwojem zindywidualizowanej komunikacji masowej i postępującym usieciowieniem oraz zaawansowanym stadium kształtowania się społeczeństwa informatycznego. Dotyczy to także pojawiania się w sferze stosunków władzy publicznej nowych podmiotów i mechanizmów władzy, w tym osłabiania wpływów klasycznej władzy siły i wzmacniania władzy wpływu, a także wypierania układów hierarchicznych przez relacje sieciowe, ograniczania władzy instytucji na rzecz władzy relacji i procedur, wzrostu znaczenia oddziaływania władczego informacji i nowych technologii. W sposób nieodparty nasuwa się pytanie o model decydowania politycznego czasów czwartej rewolucji przemysłowej (Schwab 2018).

W badaniach politologicznych, w ramach których mieści się niniejsza publikacja, istnieje wiele różnych ujęć, odmiennych koncepcji teoretycznych i podejść metodologicznych (szerzej o tym: Marsh, Stoker 2006; Beyme 2005; Buttolph-Johnson, Reynolds, Mycoff 2010; Laska, Nocoń, 2010; Sulowski 2018). To normalne zjawisko – obecne w obrębie wszystkich dyscyplin naukowych i wręcz niezbędne dla ich rozwoju. Pluralizm nie musi oznaczać braku tożsamości. Można sądzić, że tak właśnie jest w tym przypadku. Fakt, że trudno jest wskazać jedną teorię czy też jeden obowiązujący paradygmat w naukach o polityce i administracji, nie znaczy, iż nie można tu mówić o wielowątkowej i wieloparametrycznej teorii, mającej swoją własną specyfikę i przydatność badawczą. Ważne jest w tej sytuacji nie tyle dążenie do uznania za dopuszczalne tylko jednego ujęcia teoretycznego, ile usytuowanie w sposób synergiczny różnorodnych podejść w relacjach wzajemnego dialogu (Marsh, Stoker 2006: 3). Takie też jest założenie metodologiczne niniejszej publikacji.

Decydowanie polityczne jest w tej książce rozpatrywane na trzech poziomach: po pierwsze, na poziomie makro – jako ogólna kategoria obejmująca

swoją treścią ukierunkowane celowościowo zachowania w przestrzeni publicznej, na które składają się liczne, odbywające się równocześnie procesy decyzyjne o charakterze politycznym; po drugie, na poziomie analizy średniego rzędu – jako obszar wieloelementowej aktywności poszczególnych podmiotów polityki; po trzecie, na poziomie jednostkowych procedur decyzyjnych – potraktowanych jako wieloetapowe procesy. Zamiarem moim było synergiczne zintegrowanie podejścia systemowego, funkcjonalnego i procesowego. Politykę ująłem jako środowisko przedmiotowe decydowania politycznego, państwo jako główne środowisko instytucjonalne tego decydowania, zaś rządzenie jako przestrzeń, w której w największym stopniu są nagromadzone polityczne procesy decyzyjne.

Na gruncie analizy makrosystemowej decydowanie polityczne przedstawiłem jako złożony system obecny w przestrzeni publicznej, który działa w ramach wieloetapowych procesów prowadzonych równolegle przez poszczególne podmioty. Procesy te ukazałem w kontekście uwarunkowań wynikających ze stanu otoczenia systemowego oraz kształtu samego systemu decyzyjnego. Na poziomie analizy średniego rzędu zarysowałem strukturę wewnętrzną aktywności decyzyjnej poszczególnych podmiotów polityki. Na poziomie mikrosystemowym przedstawiłem ramową strukturę jednostkowego procesu decyzyjnego. Każdy z etapów tego procesu poddałem analizie jako miejsce realizacji określonych zadań (których prawidłowe wykonanie może stać się przesłanką powodzenia całego procesu decyzyjnego) oraz występowania związanych z tym niebezpieczeństw (które – jeśli to one nadadzą charakter całemu procesowi – mogą doprowadzić do porażki danej procedury decyzyjnej). Wskazałem, że rekonstrukcja punktów krytycznych i przebiegu zdarzeń na kolejnych etapach decydowania to klucz do analizy danej procedury. Decyzje polityczne potraktowałem w tej książce jako produkty procesów decyzyjnych. Takie ujęcie omawianej materii wynika z przekonania, że nie da się w sposób merytorycznie wartościowy badać decyzji politycznych bez refleksji na temat istoty, specyfiki, prawidłowości, układów podmiotowych, mechanizmów decydowania politycznego oraz powiązań tego decydowania z otoczeniem, a także bez uwzględnienia wielokryterialnych aspektów ewaluacji decydowania politycznego.

Książka składa się z trzech powiązanych ze sobą części. Pierwsza część zawiera propozycję teoretycznego ujęcia decydowania politycznego, druga – jest próbą wykorzystania ustaleń teoretycznych do analizy i ewaluacji strategicznych procesów decyzyjnych w polityce w Polsce w latach 2015–2024, trzecia – obejmuje syntetyczną refleksję na temat możliwości zastosowania modeli teoretycznych do optymalizacji decyzji politycznych. Aneks do książki składa się z autorskich projektów matryc, których można użyć do ewaluacji konkretnych procesów decyzyjnych.

Mam nadzieję, że książka ta okaże się przydatna dla studentów nauk politycznych, badaczy procesów i mechanizmów polityki oraz dla zawodowych polityków, aktorów na scenie politycznej. Sądzę, że w czasach współczesnych, w sytuacji gdy w polityce fakty i wizerunki tak bardzo nakładają się na siebie, zaś gra i mistyfikacja bywają często ważniejsze od głoszonych celów i deklarowanych wartości, książka ta może się okazać interesująca także dla tych osób, które na co dzień nie są aktywne w polityce czy nie mają z nią bezpośredniego kontaktu, ale szukają sposobu na lepsze zrozumienie świata polityki. Zdolność merytorycznego rozpoznawania prawidłowości decydowania politycznego staje się dziś ważną umiejętnością, potrzebną do tego, by radzić sobie z interpretacją oraz oceną poczynąń i decyzji rządzących.

Dziękuję Uniwersytetowi Warszawskiemu za to, że wsparł wydanie tej książki, oraz recenzentom, których uwagi pomogły mi w przygotowaniu finalnej postaci tekstu. Książka ta wiele też zyskała dzięki redaktorskiej wnikliwości i staranności mojej żony Ewy. Serdecznie jej za to dziękuję.

ROZDZIAŁ I

Wstęp do analizy decydowania politycznego

➤ *W uzyskiwaniu wyników badawczych wysokiej jakości istotną rolę odgrywa porządek w zakresie używanego języka, treści pojęć, ujęć metodologicznych i wykorzystywanych systemów wartościowania. Kluczowe znaczenie ma zdefiniowanie istoty oraz usytuowanie badanych zjawisk w szerszej przestrzeni. Analiza musi być poprzedzona ustaleniami dotyczącymi sposobu rozumienia badanych kategorii oraz zastosowanych ujęć teoretycznych.*

➤ *Polityka i decydowanie polityczne są nierozłącznie związane z funkcjonowaniem ludzi w układzie wspólnotowym. Podstawową przestrzeń decydowania politycznego stanowi społeczeństwo, które w państwach demokratycznych jest też decydem politycznym. Cechy charakterystyczne danego społeczeństwa są zmiennymi szczególnie ważnymi dla procesów decydowania politycznego w poszczególnych państwach.*

➤ *Podstawową przestrzeń przedmiotową decydowania politycznego stanowi polityka. Znajduje to wyraz w obszarze walki o zdobycie i utrzymanie władzy publicznej, wykonywania władzy publicznej oraz kształtowania sytuacji w podmiotach artykulacji i agregacji interesów politycznych. Reguły decydowania politycznego są zdeterminowane przez model polityki dominujący w danym państwie i różnią się zasadniczo w systemach demokratycznych i niedemokratycznych.*

➤ *Podstawową przestrzenią instytucjonalną, w której odbywa się decydowanie polityczne, są państwa stanowiące równocześnie środowisko, podmiot i przedmiot polityki. Parametry decydowania politycznego są wyznaczone przez uniwersalne cechy państwa jako formy organizacji społeczeństwa oraz przez ustrój polityczny i prawny poszczególnych państw.*

➤ *Największe nagromadzenie procesów decydowania politycznego i decyzji politycznych ma miejsce w obszarze rządzenia. Kluczowe znaczenie dla decydowania politycznego w poszczególnych państwach ma obowiązujący w danym państwie model rządzenia, którego standardy przedstawiają się odmiennie w ustroju totalitarnym, autorytarnym i demokratycznym oraz w przypadku państwa typu administracyjnego lub pomocniczego.*

➤ *Istotne znaczenie dla decydowania politycznego ma zespół dominujących doktryn politycznych oraz koncepcji dotyczących modelu, mechanizmów i granic władzy publicznej. Współcześnie ścierają się ze sobą koncepcje liberalne i nieliberalne.*

➤ *Decydowanie polityczne stanowi przedmiot zainteresowania różnych dyscyplin nauki. W badaniach są eksponowane i rozważane wielorakie aspekty tej materii badawczej. Stosowane są różne podejścia metodologiczne. Przedmiotem sporu jest możliwość tworzenia w ramach dociekań naukowych ujęć modelowych decydowania politycznego, które są użyteczne w praktyce.*

Tabela 1. Usytuowanie i przedmiot decydowania politycznego

Przestrzeń decyzyjna społeczeństwa zorganizowanego w państwo Miejsce dokonywania przez ludzi i podmioty instytucjonalne nieciosowych wyborów w sytuacji istnienia alternatywy				
Decyzyjna sfera prywatna osobiste sprawy ludzi niezwiązane bezpośrednio z instytucjami i relacjami publicznymi wynikającymi ze społecznego funkcjonowania ludzi	Decyzyjna sfera publiczna sprawy wynikające ze społecznego (grupowego) funkcjonowania ludzi w przestrzeni instytucjonalnej państw oraz terytorialnych wspólnot regionalnych i lokalnych, dotyczące relacji między poszczególnymi ludźmi a grupami, w tym relacji między jednostkami a globalnymi strukturami instytucjonalnymi (państwami oraz wspólnotami terytorialnymi)			
Aktywność decyzyjna prowadzona samodzielnie przez poszczególnych ludzi oraz przez ich związki pośrednie, pozbawione cech podmiotów publicznych, w tym politycznych (takie jak rodzina, grupa koleżeńska czy sąsiedzka) w obszarach innych niż polityka i relacje z państwem	Aktywność decyzyjna społeczeństwa w ramach wyborów i instytucji demokracji bezpośredniej oraz podmiotów personalnych i instytucjonalnych o charakterze politycznym innych niż organy publiczne (takie jak partie, ruchy polityczne, politycy niepełniący stanowisk w organach publicznych) związana z walką o zdobycie i utrzymanie władzy w przestrzeni publicznej, programowaniem i wartościowaniem polityk publicznych oraz kształtowaniem sytuacji w obszarze artykulacji i agregacji interesów politycznych	Aktywność decyzyjna podmiotów łączących tożsamość polityczną ze statusem organów publicznych w państwie (takich jak głowa państwa, premier, ministrowie, parlamentarzyści, organy władzy samorządu terytorialnego) związana z wykonywaniem na podstawie i w granicach prawa swoich funkcji i kompetencji w sposób uwzględniający równocześnie interesy i cele polityczne wynikające z tożsamości politycznej danego organu	Aktywność decyzyjna podmiotów o statusie organów publicznych w państwie mająca charakter wykonawczy, prowadzona w ramach i na podstawie prawa w sposób reglamentowany normatywnie w obszarze treści, formy i procedury	Aktywność decyzyjna podmiotów wymiaru sprawiedliwości w państwie (sądów) znajdująca wyraz w wyrokach stanowiących w ramach i na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego w sposób niezależny od innych organów władzy, ustalony w ustawach w zakresie zasad, treści, formy i procedury

Wyróżniono obszar decydowania politycznego.

Oznaczono przenikanie się obszarów decydowania: ⇔

Źródło: opracowanie własne.

1. Decydowanie polityczne jako element domeny publicznej

Charakterystyka podstawowych kategorii oraz ujęć teoretycznych, które są wykorzystywane w tej publikacji, nabiera szczególnej wagi, gdy uwzględnimy, że trudności w naukowym poznaniu zjawisk i procesów stanowiących przedmiot nauk o polityce i administracji są w dużej mierze spowodowane odczuwanym w tych naukach deficytem „podstawowego poziomu wspólnoty języka opisu i analizy” (Sulowski 2018: 8).

Niniejszy rozdział ma – zgodnie z moim zamiarem – służyć uporządkowaniu wskazanych wyżej kwestii w odniesieniu do decydowania politycznego i decyzji politycznych. Jako punkt wyjścia do bardziej pogłębionych analiz w dalszych częściach tej publikacji proponuję ogólne założenia, które ująłem poniżej w dziesięciu punktach. Założenia te dotyczą istoty decydowania politycznego oraz jego usytuowania, przedmiotu, strony podmiotowej, punktów węzłowych i relacji z otoczeniem.

1. Decydowanie polityczne, jak każde decydowanie, stanowi formę działalności polegającej na dokonywaniu nielosowych wyborów wariantu postępowania w sytuacji istnienia alternatywy (Zieleniewski 1965: 406). Chodzi o wybór świadomy i racjonalny w świetle zaistniałej sytuacji i dostępnej wiedzy. W tej aktywności poszczególne podmioty (indywidualne lub zespołowe) dążą do przekształcenia stanu istniejącego w pożądany (Laska, Nocoń 2010: 82). Ziemowit J. Pietraś przyjął, że aktywność ta polega „na wyobrażaniu sobie obecnego stanu rzeczywistości, następnie stanu pożądanego, ustalaniu zakresu różnic i możliwości ich eliminacji, wyborze sposobu postępowania oraz na działaniu, którego celem jest przekształcenie stanu istniejącego w pożądany” (Pietraś 1998: 7). W takim ujęciu akcent został słusznie położony na kreację pożądanego, nowego stanu rzeczy. Nie należy tego jednak rozumieć jako wykluczenia sytuacji, w której celem aktywności decyzyjnej jest utrzymanie istniejącego stanu.

2. W decydowaniu politycznym można wyodrębnić poziom makro (obejmujący całość tego decydowania), średniego rzędu (obejmujący całość aktywności decyzyjnej poszczególnych podmiotów) i mikro (dotyczący indywidualnej procedury decyzyjnej). Aktywność decyzyjna jest w każdym przypadku procesem. Nie kończy się ona na podjęciu decyzji, lecz obejmuje też etap implementacji i ewaluacji wybranego sposobu postępowania, a w istocie także etap zagospodarowania efektów decydowania. Powstrzymanie się od działania w następstwie uwarunkowanego merytorycznie wyboru jest też decyzją.

3. Decydowanie polityczne stanowi specyficzny fragment aktywności decyzyjnej wchodzącej w skład decydowania publicznego. W aktywności decyzyjnej ludzi i podmiotów instytucjonalnych można wydzielić (z zastosowaniem kry-

teriów miejsca i materii tej aktywności) działania, które przebiegają w sferze spraw prywatnych oraz te, które odbywają się w sferze spraw publicznych. Decydowanie polityczne stanowi element drugiej z wymienionych wyżej sfer. Obejmuje ono aktywność decyzyjną podmiotów, które poprzez swoje rozstrzygnięcia uczestniczą w kształtowaniu sytuacji w przestrzeni ponadpaństwowej oraz w programowaniu, organizowaniu i ukierunkowywaniu działań państwa, terytorialnych wspólnot regionalnych i lokalnych w państwie, a także w kształtowaniu relacji państwa z podmiotami instytucjonalnymi funkcjonującymi w przestrzeni ponadpaństwowej i międzypaństwowej. Decydowanie polityczne, jakkolwiek jest osadzone w domenie publicznej, rodzi często konsekwencje także w domenie prywatnej.

4. Decydowanie polityczne odbywa się w przestrzeni społeczno-politycznej. Podstawowymi elementami tej przestrzeni są:

- w wymiarze społecznym – wspólnota społeczna określana jako społeczeństwo;
- w zakresie przedmiotowym – polityka;
- w układzie instytucjonalnym – państwo, jego system ustrojowo-polityczny i istniejący w danym państwie system podmiotów artykulacji i agregacji interesu politycznego oraz system organizacji przestrzeni międzypaństwowej i ponadpaństwowej;
- w układzie dziedzinowym – rządzenie, w ramach którego ma miejsce największe nagromadzenie decyzji politycznych;
- w ujęciu doktrynalnym – zespół idei, paradygmatów i koncepcji dotyczących optymalnego kształtu przestrzeni politycznej.

Sytuując państwo na pozycji dominującego podmiotu instytucjonalnego wśród decydentów politycznych, trzeba równocześnie zauważyć, że w przestrzeni międzynarodowej stanowiącej specyficzny obszar decydowania politycznego, obok państw i grup państw będących głównymi aktorami decydowania, pojawiają się także i prowadzą nieraz autonomiczną aktywność decyzyjną podmioty polityczne, gospodarcze, finansowe i militarne mające status organizacji międzypaństwowych i ponadpaństwowych.

5. W przestrzeni międzynarodowej przedmiotem decyzji stanowiących produkt decydowania politycznego są rozstrzygnięcia ukierunkowane przede wszystkim na kreację przez państwa (samodzielnie lub w grupie) określonego porządku, w ramach którego państwa te dążą do uzyskania zdolności do wpływania na bieg spraw na poziomie ogólnoświatowym, regionalnym lub w stosunkach bilateralnych. Decyzje te mają w założeniu wzmacniać pozycję państwa jako decydenta przez tworzenie możliwości wpływania na zachowania innych podmiotów aktywnych w przestrzeni międzynarodowej czy wręcz przez narzucanie swojej woli tym podmiotom. W poszczególnych państwach przedmiotem decyzji politycznych są kwestie dotyczące zdobywania i wykonywania

władzy publicznej, kształtu i sposobu prowadzenia polityk publicznych oraz organizacji i funkcjonowania struktur politycznych. W ramach tych decyzji wyznaczane są reguły ustrojowe oraz zasady artykułowania, agregowania, legitymizowania i prowadzenia działań służących zapewnieniu uporządkowanego trwania i rozwoju wspólnot zamieszkujących państwa. Innymi słowy, tworzona jest polityka. W warunkach konkurencji, a często i konfrontacji, trwa nieustannie równoległe rozstrzyganie spraw dotyczących celów i kierunków polityki, praktyki zarządzania zasobami i dobrami oraz usługami materialnymi i niematerialnymi; wyznaczane są strategie i ścieżki realizacyjne; kształtowane są rozwiązania normatywne, organizacyjne, funkcjonalne i personalne przestrzeni publicznej. Zapadają decyzje w sprawie dystrybucji i redystrybucji dóbr, które wyznaczają pozycję poszczególnych państw, grup społecznych oraz pojedynczych osób. Zachodzące współcześnie zmiany powodują, że przestrzeń przedmiotowa decydowania politycznego ulega stałemu poszerzaniu, zaś granice między aktywnością polityczną a aktywnością o znaczeniu politycznym stają się coraz bardziej nieostre.

6. Podmioty decydowania politycznego mają zróżnicowaną tożsamość. Pierwszą grupę wśród tych podmiotów stanowią decydenci będący równocześnie podmiotami politycznymi i organami władzy publicznej. Przykładem mogą tu być organy władzy ustawodawczej i wykonawczej w państwie. Drugą grupę stanowią podmioty, które mają tożsamość wyłącznie polityczną: nie są równocześnie organami władzy publicznej. Przykładem mogą być partie polityczne oraz sami politycy. Dodatkową okolicznością, która musi być brana pod uwagę przy analizie decydowania politycznego, jest fakt, że w przypadku aktywności danych podmiotów decyzyjnych nakładają się na siebie uwarunkowania ustrojowo-systemowe (np. miejsce wśród organów władzy publicznej) i uwarunkowania personalne związane z interesami i cechami dzierżycieli poszczególnych urzędów władzy publicznej.

7. Decydowanie polityczne ma zawsze dwa punkty odniesienia, które są wyznaczone przez kontekst ściśle polityczny oraz kontekst ustrojowy i prawny. W przestrzeni publicznej współczesnych państw dochodzi nieustannie do spotkania wartości, zasad, norm, procedur oraz wymogów charakterystycznych dla szeroko rozumianego decydowania politycznego i dla decydowania państwowego (w tym administracyjnego). W spotkaniach takich współlistnieją, niejednokrotnie nakładając się na siebie, dwa rodzaje stosunków. Stosunki w obszarze decydowania państwowego odbywają się w ramach przepisów konstytucji i innych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim norm prawa regulujących relacje między państwem oraz jego organami i urzędami a innymi podmiotami (w tym obywatelami i ich organizacjami). Stosunki w dziedzinie decydowania politycznego odbywają się także – co do zasady – w ramach przepisów prawa, mają one jednak swoje źródła i punkty

odniesienia wykraczające poza uwarunkowania prawne i są osadzone w treści doktryn i programów społeczno-politycznych. Każdorazowo konkretyzuje te stosunki sytuacja polityczna, na którą składa się w poszczególnych państwach układ oraz kształt programowy i organizacyjny sił uczestniczących w artikulacji i agregacji interesów politycznych. W tym przypadku podstawowe znaczenie mają struktura i organizacja polityczna społeczeństwa, linie i charakter podziałów politycznych oraz kultura polityczna i prawna. W istotnych kwestiach stosunki prawnoustrojowe oraz polityczne nakładają się na siebie. Niektóre podmioty instytucjonalne (np. rządy) mają bowiem – za sprawą swojej podwójnej (tj. politycznej i państwowej) legitymizacji oraz odpowiedzialności – zarówno tożsamość polityczną, jak i tożsamość organu państwowego. Dochodzi wówczas do zderzenia logiki działania politycznego i administracyjnego.

8. Węzłowym zagadnieniem decydowania politycznego są sytuacje decyzyjne. Na każdą sytuację decyzyjną składają się: przedmiot decyzji, to znaczy jednostkowa lub złożona kwestia, która może, a w niektórych razach musi, stać się materią rozstrzygnięcia decyzyjnego; podmioty decyzji, którymi mogą być decydenci jednostkowi lub zbiorowi wyposażeni w kompetencje oraz formalne i materialne możliwości działania; przestrzeń decyzyjna, która obejmuje obszar i pole wyboru; decyzje – jako produkty procesów decyzyjnych. Kiedy potraktujemy zjawisko decydowania jako kategorię zbiorczą i usytuujemy w niej wszystkich decydentów politycznych, dostrzeżemy bez trudu, że w obszarze decydowania politycznego mieści się równocześnie bardzo wiele sytuacji decyzyjnych. Więcej niż jedna sytuacja decyzyjna najczęściej występuje także w przypadku poszczególnych decydentów. Konkretnie sytuacje decyzyjne stanowią podstawę zachowań, które noszą znamiona konkurencji lub współdziałania.

9. Decydowanie polityczne ma charakter otwarty. Zachodzą aktywne relacje między decydowaniem politycznym a jego otoczeniem społecznym, materialnym, aksjologicznym, normatywnym, politycznym i organizacyjnym. W tym otoczeniu znajdują się podstawowe zasoby decydowania politycznego, tam też mieszczą się jego ograniczenia. Działania decyzyjne poszczególnych podmiotów są dynamicznie powiązane z otoczeniem. Polega to na ciągłym odbieraniu różnorodnych sygnałów z otoczenia, ich konwersji w ramach wewnętrznych mechanizmów decyzyjnych oraz wysyłaniu do otoczenia odpowiedzi w postaci „produktu” procesu decyzyjnego. Owym produktem są przy tym nie tylko treści określonych decyzji, ale także związane z nimi narracje, które są kształtowane przez decydentów.

10. W analizie decydowania politycznego trzeba uwzględnić, obok ogólnych prawidłowości dotyczących każdego aktu czy procesu decydowania, specyfikę wynikającą z uwarunkowań, istoty i materii przedmiotowej polityki

oraz charakteru aktorów polityki. Istotne są w tym przypadku także wszelkie zmiany w dziedzinie dominujących stosunków władczych w przestrzeni publicznej, w tym szczególnie pojawianie się, wymagających zagospodarowania, nowych rodzajów władzy – innych niż władza siły. W warunkach ustrojowych współczesnych demokracji, obok władzy opartej na sile państwa lub zagrożeniu użycia siły bądź też na ścisłym wykonywaniu prawa i podporządkowaniu się prawu, istotne znaczenie uzyskuje władza zwana nieraz „władzą symboliczną”, dla której legitymacją staje się reputacja, zaufanie, przekonanie o prawomocności władzy publicznej (Thompson 2010: 126 i n.). Postępujące w szybkim tempie w epoce gwałtownego rozwoju internetu, cywilizacji cyfrowej i sztucznej inteligencji usieciowienie społeczeństwa tworzy nowy mechanizm władzy komunikacji, którego bazą i narzędziem stają się algorytmy pozostające w dyspozycji globalnych administratorów sieci (Castells 2013: 53 i n.; Kreft 2018; Rydlewski 2021: 64 i n.). Dla decydentów politycznych kształtuje się w tych warunkach nowe pole sporu – o posiadanie władzy symbolicznej oraz władzy w sieci.

2. Społeczeństwo jako środowisko i podmiot decydowania politycznego

Decydowanie polityczne, traktowane generalnie lub jako zbiór procesów decyzyjnych prowadzonych przez poszczególne podmioty polityki oraz decyzji stanowiących wynik tych procesów, ma zawsze swój wymiar społeczny. Społeczeństwa zamieszkujące poszczególne państwa stanowią rodzaj terytorialnej zbiorowości społecznej o najszerszym zakresie. Są to wspólnoty mające charakter odrębnych i wewnętrznie ustrukturyzowanych całości kulturowych, politycznych i ekonomicznych. Ich centralnym segmentem w poszczególnych państwach są zazwyczaj wspólnoty narodowe, które wyróżniają się względną odrębnością, wspólną świadomością oraz poczuciem więzi kulturowej, językowej i historycznej. Cechą współczesnych społeczeństw jest ich zorganizowanie polityczne.

W społeczeństwie dochodzi do podziału potrzeb i zadań ludzi na obsługiwane w trybie indywidualnym lub wspólnotowym. Obok potrzeb i zadań powstających w stosunkach między jednostkami pojawiają się potrzeby i zadania wynikające z relacji jednostka – grupa, w tym relacji między jednostkami a globalnymi strukturami instytucjonalnymi społeczeństw, jakimi są państwa oraz wspólnoty terytorialne. Przesądza to o podziale na domenę prywatną i publiczną. Domena prywatna to składowa przestrzeni obejmująca osobiste sprawy ludzi, które nie są związane bezpośrednio z jakąś instytucją publiczną czy też relacją wynikającą z faktu, że ludzie żyją w sformalizowanych grupach

terytorialnych oraz przynależą do struktur instytucjonalnych funkcjonujących w tych grupach, takich jak państwo czy terytorialna wspólnota samorządowa. Sfera prywatna jest w państwach demokratycznych swoistym dobrem osobistym i stanowi obszar ze swej istoty wolny od zewnętrznych ingerencji, a przynajmniej obszar, gdzie owe ingerencje podlegają restrykcyjnej reglamentacji. Drugą częścią składową przestrzeni społecznej jest domena (przestrzeń) publiczna. Obejmuje ona sprawy dotyczące ogółu ludzi, które są związane bezpośrednio ze społecznym (grupowym) funkcjonowaniem jednostek w przestrzeni instytucjonalnej państw oraz terytorialnych wspólnot regionalnych i lokalnych. Dotyczy relacji między poszczególnymi ludźmi a grupami, w tym relacji między jednostkami a globalnymi strukturami instytucjonalnymi (państwami oraz wspólnotami terytorialnymi).

Domena publiczna jest wewnętrznie niejednorodna. Na potrzeby prowadzonych w tej książce rozważań można w tej domenie wyodrębnić cztery podstawowe segmenty. Pierwszy z nich obejmuje aktywność decyzyjną społeczeństwa prowadzoną w ramach instytucji demokracji bezpośredniej oraz przez polityczne podmioty personalne i instytucjonalne, które nie są organami publicznymi (takie jak partie, ruchy polityczne, politycy niepełniący stanowisk w organach publicznych). Aktywność ta jest bezpośrednio związana z prowadzeniem w granicach prawa walki o zdobycie i utrzymanie władzy w przestrzeni publicznej, programowaniem i wartościowaniem polityk publicznych oraz kształtowaniem sytuacji w obszarze artykulacji i agregacji interesów politycznych. Drugi segment domeny publicznej obejmuje aktywność decyzyjną podmiotów łączących tożsamość polityczną ze statusem organów publicznych w państwie (takich jak głowa państwa, premier, ministrowie, parlamentarzyści, organy władzy samorządu terytorialnego). Aktywność ta jest związana z wykonywaniem na podstawie i w granicach prawa funkcji i kompetencji opisanych w prawie w sposób uwzględniający równocześnie interesy i cele polityczne wynikające z tożsamości politycznej danego organu. Trzeci segment domeny publicznej obejmuje aktywność decyzyjną podmiotów o statusie organów publicznych w państwie, która ma charakter wykonawczy i jest prowadzona w ramach oraz na podstawie przepisów prawa w sposób reglamentowany normatywnie w zakresie treści, formy i procedury. Czwarty segment domeny publicznej to aktywność decyzyjna podmiotów wymiaru sprawiedliwości w państwie (sądów), która znajduje wyraz w wyrokach stanowiących w ramach i na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego w sposób niezależny od innych organów władzy, ustalony w ustawach w zakresie zasad, treści, formy i procedury.

Podział na sferę prywatną i publiczną nie ma charakteru bezwzględnego. Między tymi sferami zachodzą liczne interakcje. Te same zdarzenia niejednokrotnie mogą być wartościowane inaczej w kontekście interesów prywat-

nych i publicznych. W ujęciu historycznym i sytuacyjnym różnie przebiega też granica między obu tymi sferami. Współcześnie, w warunkach demokratycznych państw prawa, nie kwestionuje się faktu, że sfera prywatna jest dobrem osobistym i jako taka podlega ochronie przed ingerencją zewnętrzną, zaś sfera publiczna jest dobrem wspólnym i jako taka powinna cechować się przejrzystością i otwartością. Punktem odniesienia dla wartościowania zachowań i reguł w sferze publicznej są przede wszystkim interesy wspólne, zaś interesy indywidualne podlegają w niej ochronie w granicach wyznaczonych przez interesy wspólne. Współcześnie nasila się proces zachodzenia na siebie sfery publicznej i obszaru prywatności. Liczne interesy wspólnot narodowych i terytorialnych, związane głównie z bezpieczeństwem, rozwojem, porządkiem wewnętrznym, a także konieczność zapewnienia wszystkim członkom wspólnoty takich samych gwarancji realizacji praw i wolności powodują, że granica między tym, co publiczne, i tym, co prywatne, nie ma trwałego charakteru i pod pewnymi warunkami może być w konkretnych sytuacjach przekraczana. Zasadniczo istnieje możliwość narzucania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Niejednokrotnie prowadzi to do sytuacyjnego poszerzenia przestrzeni publicznej. Decydenci polityczni powinni jednak pamiętać, że ograniczenia praw i wolności nie mogą naruszać ich istoty.

W domenie prywatnej sprawy wymagające decyzji są (co do zasady) rozstrzygane samodzielnie i we własnym imieniu przez poszczególnych ludzi oraz przez ich związki pośrednie, pozbawione cech terytorialnej wspólnoty o charakterze globalnym (takie jak rodzina, grupa koleżeńska czy sąsiedzka). W przestrzeni publicznej sprawy wymagające podjęcia decyzji są rozstrzygane w ramach (i często w imieniu) grupy społecznej o charakterze całościowym, wyróżniającej się wspólną świadomością oraz poczuciem więzi kulturowej, językowej i historycznej (takimi wspólnotami są narody lub terytorialne wspólnoty regionalne i lokalne), bądź w ramach sformalizowanych organizacji terytorialnych tej grupy (takich jak państwa i jednostki samorządu terytorialnego), a także w relacjach funkcjonalnych i instytucjonalnych między podmiotami działającymi w stosunkach międzypaństwowych i ponadpaństwowych oraz na płaszczyźnie organizacji międzynarodowych i międzypaństwowych.

Wewnątrz społeczeństwa istnieją różnorodne relacje, w tym relacje władcze. W państwach demokratycznych obowiązuje zasada, że władza zwierzchnia należy do społeczeństwa, które sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Kluczowe znaczenie mają w tym przypadku instytucje wyborów powszechnych władz publicznych oraz referenda. Tym samym decyzje w domenie publicznej są podejmowane w państwie demokratycznym przez społeczeństwo (za pomocą różnych form demokracji bezpośredniej) lub też – częściej – przez różnorodne podmioty działające na podstawie legitymizacji

społecznej i wyrażające interesy i dążenia grup społecznych (za pomocą różnych form demokracji pośredniej oraz mechanizmów instytucjonalnych i funkcjonalnych artykulacji i agregacji interesów i dążeń).

Krzyżowanie się sfery spraw publicznych i obszaru spraw prywatnych powoduje, że w decydowaniu publicznym, w tym politycznym, coraz większe znaczenie mają konsultacje, uzgodnienia, zbiorowe przetargi, pakti społeczne, oddziaływanie kontekstowe i kreowanie opinii publicznej. Nowe mechanizmy dochodzenia do decyzji stopniowo ograniczają w przestrzeni publicznej układy hierarchiczne i władcze (w tradycyjnym tego słowa znaczeniu), polecenia i różnego rodzaju arbitralne rozstrzygnięcia (szerzej o tym: Scott 2006: 8 i n.; Rydlewski 2009: 18 i n.). W przestrzeni publicznej kształtują się nowe rodzaje władzy (takie jak władza gospodarcza, ekspercka, określania standardów czy też władza w sferze zarządzania informacjami i nadawania znaczeń poszczególnym faktom i procesom). Modyfikacje zachodzące w obszarze władzy prowadzą do narodzin zjawiska władzy nieautoryzowanej, rozmytej, wyzbytej centrum, do niczego w sposób niewątpliwy nieprzypisanej, pozbawionej wyraźnej struktury odpowiedzialności (Toffler 2003: 24; Beck 2005: 93). Na tym tle dochodzi do transferów między polityką i otoczeniem społecznym. Tracą ostrość podziały między sferą polityczną i administracyjną oraz domeną publiczną i prywatną (Hausner 2008: 415). Władztwo, partycypacja i samorządzenie w wielu sprawach nakładają się na siebie, tworząc nową jakość. W efekcie społeczeństwo zamieszkujące dane państwo staje się nie tylko środowiskiem i adresatem decydowania politycznego oraz przedmiotem działań politycznych, lecz także podmiotem tego decydowania.

Dla decydowania politycznego kluczowe znaczenie ma fakt, że społeczeństwa są w poszczególnych państwach wewnętrznie zróżnicowane pod wieloma istotnymi względami. Decydenci polityczni muszą w swojej aktywności uwzględniać specyfikę społeczeństwa, w ramach którego funkcjonują. Społeczeństwa charakteryzują się złożonością i rozpadają się na różnorodne, względnie autonomiczne wobec siebie grupy, które mają własną logikę wartościowania i działania oraz zróżnicowany stosunek do państwa. W decydowaniu politycznym niezbędna staje się świadomość cech, potrzeb, wyobrażeń, oczekiwań i nawyków dominujących w całym społeczeństwie i w poszczególnych jego segmentach, a także znajomość potencjału rozwojowego oraz dysfunkcji społecznych. Cechy społeczeństwa łącznie wyznaczają układ interesów i oczekiwań, które muszą być brane pod uwagę w procesach decyzyjnych. Współdecydują one o społecznej recepcji poszczególnych decyzji, która może być odmienna w różnych krajach oraz różnych okresach historycznych w tym samym kraju. Nie można się spodziewać skutecznej aktywności politycznej bez uwzględnienia demograficznej, narodowościowej i światopoglądowej charakterystyki społeczeństwa, jego struktury społecznej i ekonomicznej, zróżnicowania

wynikającego z dominacji ludności miejskiej lub wiejskiej oraz zróżnicowania regionalnego. W politycznej aktywności decyzyjnej trzeba się liczyć z różnicami postaw ludzi wobec polityki, powiązanymi zwykle z poziomem wykształcenia, statusem społeczno-zawodowym, sytuacją materialną i tożsamością religijną. Kluczowe znaczenie dla powodzenia w tej aktywności ma rozpoznanie i przyjęcie do wiadomości stanu napięć społecznych oraz podziałów politycznych, a także dominującego modelu kultury politycznej, obywatelskości, dyskursu politycznego i kultury prawnej. Coraz ważniejszym czynnikiem charakteryzującym społeczeństwo w sprawach istotnych dla polityki stają się współcześnie różnice międzypokoleniowe, które można przedstawić w postaci opozycji: z jednej strony – uczestnictwa we wspólnotach online, z drugiej zaś – niekorzystania (dobrowolnego lub wymuszonego) z aktywności w internecie. Zmiennymi istotnymi w kontekście decydowania politycznego są również dominujące w społeczeństwie nastroje, poziom zaufania do instytucji publicznych, poczucie wpływu na sprawy publiczne oraz źródła zadowolenia i obaw.

Współcześnie w sprawach decydowania politycznego coraz mocniej eksponuje się różne formy i metody partycypacji, interaktywności, partnerstwa, deliberacji społecznej oraz delegowania zadań, w tym zlecania wykonywania zadań publicznych organizacjom pożytku publicznego. Z punktu widzenia takiego modelu decydowania wielkiego znaczenia nabiera nie tylko kształt instytucjonalny obywatelskiej sfery publicznej w danym państwie i stan instytucji skupiających obywateli w celu organizowania działań na rzecz realizacji uznanych przez nich wartości i interesów, lecz także faktyczny poziom aktywności obywatelskiej społeczeństwa. Partycypacja wymaga bowiem zarówno określonych regulacji normatywnych, odpowiedniej kultury politycznej decydentów publicznych, istnienia infrastruktury instytucjonalnej służącej wyrażaniu zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań w ramach społecznego sektora non profit (Szustek 2008), jak i gotowości poszczególnych ludzi do osobistego zaangażowania się w działania na rzecz interesu publicznego, do włączania się w rozstrzyganie spraw publicznych. Nie można mówić o partycypacji, gdy nie ma gotowości do zaangażowania społecznego (Szymczak 2013), gdy dominuje apatia polityczna i bierność obywatelska (Szczegóła 2013).

Wśród uwarunkowań decydowania politycznego i – szerzej – całości procesów politycznych na odrębną uwagę zasługuje stan kultury politycznej społeczeństwa. Kultura polityczna stanowi naturalne środowisko polityki, jest to – jak celnie zauważyli amerykańscy autorzy wykładu politologii – „psychologia narodu odnosząca się do polityki” (Roskin, Cord, Medeiros, Jones 2001: 165). Przy całym zróżnicowaniu sposobu rozumienia pojęcia kultury politycznej, jako najczęściej przypisywane jej elementy można wskazać wiedzę, emocje i oceny oraz uznane i postulowane wzory zachowań politycznych manifestujące się

w relacjach między jednostkami i grupami społecznymi a podmiotami aktywnymi w procesie rządzenia i prowadzenia spraw publicznych (przegląd definicji i ujęć tej kluczowej w naukach o polityce kategorii w: Garlicki 2007: 52 i n.). Dla decydowania politycznego kluczowe znaczenie ma to, że kultura polityczna danego społeczeństwa wyznacza indywidualne oraz zbiorowe postawy i orientacje ludzi wobec polityki i życia publicznego oraz określa wzór relacji między poszczególnymi ludźmi i instytucjami politycznymi. Można tu na przykład wyróżnić – odwołując się systematyki zaproponowanej przez G. Almonda i S. Vebera (1963) – typ kultury politycznej o charakterze parafialnym, poddańczym czy uczestniczącym.

Treści dominującego w kulturze politycznej danego społeczeństwa komponentu poznawczego (obejmującego wiedzę i wyobrażenia ludzi o systemie politycznym), aksjologicznego (obejmującego sądy i oceny dotyczące polityki, sytuowane w planie wartości i interesów), emocjonalnego (obejmującego postawy emocjonalne w relacjach obywatela z państwem i z podmiotami systemu politycznego) i behawioralnego (obejmującego zainteresowanie udziałem w kształtowaniu polityki) łącznie wyznaczają poziom zrozumienia znaczenia polityki w życiu społecznym, kształtują oczekiwania ludzi wobec decydentów politycznych, określają granice przyzwolenia społecznego na działania polityczne oraz decydują o zainteresowaniu ludzi osobistym udziałem w działalności politycznej. Decydenci muszą pamiętać, że to, co jest oczekiwane, dopuszczalne i akceptowane w decydowaniu politycznym w jednym państwie, może spotkać się z obojętnością, sprzeciwem i odrzuceniem w innym państwie.

Dla procesów decydowania politycznego decydujące znaczenie ma dominujący w sferze kultury politycznej danego społeczeństwa stosunek: po pierwsze – do państwa (przejawiający się w wizji jego zadań, standardów i granic działania, stopniu gotowości do poświęcenia się na rzecz obrony interesów państwowych, sile identyfikacji z wartościami i ich ustrojową konkretyzacją); po drugie – do demokracji (manifestujący się w jej pojmowaniu, zainteresowaniu osobistym uczestnictwem w procedurach demokratycznych, gotowości do obrony demokracji); po trzecie – do sporu politycznego (konkretyzujący się w jego rozumieniu jako pola bezwzględnej walki lub obszaru współzawodnictwa i dialogu, jako zajęcia dla zawodowych polityków i działaczy lub pola działania zbiorowego, jako sfery bezwarunkowego egzekwowania praw większości, która może wszystko, lub uzgadniania rozwiązań odzwierciedlających i szanujących interesy mniejszości); po czwarte – do innych (w szerokim sensie), w tym do Europy i świata (wyrażający się w oczekiwaniach i roszczeniach, lękach, kompleksach i barierach oraz emocjach).

Aktorzy polityczni w państwie demokratycznym, poszukując dla swoich działań decyzyjnych akceptacji społecznej, powinni uwzględniać fakt, że kul-

tura polityczna jest różna w przypadku poszczególnych grup funkcjonujących w tym społeczeństwie, a nadto, że ulega ona istotnym zmianom w czasie, zarówno jeśli chodzi o wizje państwa, jak i rozumienie jego społecznych zadań oraz granic działania. Decydenci muszą pamiętać, że świadomość ludzi obfituje w swoiste „prywatne teorie” rzeczywistości, prowadzące niejednokrotnie do nieracjonalnych wyobrażeń, ocen i zachowań politycznych. Zjawisko to powinno być z całą powagą rozważane i uwzględniane w procesie rozstrzygania (Reykowski 1999: 109). Decydenci muszą się liczyć ze stanem narodowych urazów, traum i kompleksów, a także treścią dominujących mitów i stereotypów oraz poziomem podatności społeczeństwa na teorie spiskowe. Muszą też brać pod uwagę obecny w danym społeczeństwie poziom populizmu i zapotrzebowania na proste i jednoznaczne programy oraz rozwiązania.

3. Polityka jako przestrzeń przedmiotowa decydowania politycznego

Na temat polityki powiedziano i napisano bardzo dużo. Celem tej publikacji nie jest referowanie dyskusji i sporów, które w tej sprawie miały i nadal mają miejsce. Jednak z uwagi na to, że dla rozumienia istoty i funkcji decydowania politycznego podstawowe znaczenie ma sposób rozumienia takich kwestii, jak: istota, zakres przedmiotowy i różne tożsamości polityki, charakter jej powiązań z państwem oraz mechanizm jej urzeczywistniania, niezbędne jest przedstawienie poniżej kilku uwag na ten temat.

O różnorodności rozumienia polityki bez trudu można się przekonać, studiując to zagadnienie w ujęciach historycznych, poczynając od Arystotelesa – który pojmował politykę jako rodzaj sztuki rządzenia państwem w sposób mający na celu dobro wspólne, przez Machiavellego – który traktował politykę jako sztukę skutecznego rządzenia i mechanizm utrzymania władzy, po Maxa Webera – który przez politykę rozumiał dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy, czy to między państwami, czy też w obrębie państwa, między grupami ludzi, jakie to państwo tworzą (Weber 1998). Z obszernego zbioru współczesnych ujęć polityki wspomnieć można propozycje polskich politologów, odwołujące się zresztą do różnych twórców myśli politycznej z przeszłości, zgodnie z którymi polityka jest rozumiana jako: proces instytucjonalizacji idei (Szczegóła 2001: 155 i n.), proces organizacji życia społecznego (Kaczmarek 2003: 105 i n.), społeczna przestrzeń artykulacji interesów (Kaczmarek 2001: 45 i n.), działalność odzwierciedlająca troskę o dobro wspólne i sztuka roztropnego kojarzenia interesów, proces rywalizacji i współpracy elit (Szczupaczyński 2001: 169 i n.), obszar realizacji interesu elity (Załęski 2005: 209 i n.), sztuka rozwiązywania w środowisku publicznym zadań ryzykownych (Klementewicz 2001: 97 i n.).

Ujmując rzecz jak najbardziej ogólnie, na użytek tej publikacji, za istotę polityki uważam zorganizowaną aktywność ukierunkowaną na ukształtowanie określonego stanu w sferze zasad, celów i sposobów funkcjonowania poszczególnych społeczeństw oraz podmiotów publicznych działających w środowisku społecznym, w tym w pierwszej kolejności państw, a współcześnie także podmiotów ponadpaństwowych. Jest to sfera dokonywania wyborów celów i programów, kreowania kierunków działania oraz jakościowej oceny wyników działań podjętych w państwie. W takim ujęciu politykę można potraktować jako system decyzyjny, który ze swojej istoty zachowuje zdolność realizowania się tylko w warunkach grupowej organizacji społeczeństwa. Stanowiąc formę aktywności polegającej na dokonywaniu wyborów programowych wynikających z wartości uznawanych przez prowadzących działalność polityczną i ich interesów oraz na wdrażaniu w przestrzeni społecznej określonych rozwiązań będących konsekwencją tych wyborów, polityka ma oblicze struktury decyzyjnej. Jest sztuką wykorzystywania istniejących możliwości do osiągania założonych celów. Może być rozpatrywana jako ciąg prowadzonych równolegle przez różne podmioty procesów decyzyjnych służących uzyskaniu optymalnych w ocenie tych podmiotów wyników.

Pod względem przedmiotowym w ramach polityki, a w ślad za tym w decydowaniu politycznym, można wyróżnić trzy podstawowe obszary. Pierwszy z nich (*politics*) obejmuje walkę o zdobycie i utrzymanie władzy w przestrzeni publicznej, przede wszystkim władzy na poziomie państwowym, ale także na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadpaństwowym. Obszar drugi (*policy*) stanowi wykonywanie władzy publicznej w państwie, w tym programowanie i ukierunkowywanie polityk publicznych, m.in. poprzez określanie ich celów i preferencji, strategii i zasad oraz ścieżek realizacyjnych, a także zarządzanie zasobami i dobrami, usługami materialnymi i niematerialnymi oraz ewaluację wyników. W państwie (lub w strukturze ponadpaństwowej) są dokonywane i politycznie legitymizowane wybory dotyczące bilansowania potrzeb i możliwości ich zaspokajania, wsparcia dla ludzi najaktywniejszych i tych wymagających pomocy z zewnątrz, zestawiania potrzeb dnia dzisiejszego i potrzeb przyszłości – w sensie wyzwań strategicznych – na tle dostępnych zasobów, zagospodarowywania kanałów przepływów komunikacyjnych oraz wypracowywania ram normatywnych działania. Obszar trzeci (*polity*) to kształtowanie sytuacji w sferze programowej, organizacyjnej i kadrowej podmiotów artykulacji i agregacji interesów politycznych. Wymienione obszary stanowią areny przenikających się działań decyzyjnych prowadzonych równolegle przez różne podmioty.

Ze wskazanymi wyżej trzema obszarami czy nurtami polityki powiązane są jej dwa, jakościowo odmienne, modele (szerzej o tym: Chmaj, Żmigrodzki 1992: 11–27; Ryszka 2002; Żmigrodzki 1999a: 231 i n.). Pierwszy z nich eks-

ponuje charakter konfliktowy polityki. Podstawowe znaczenie mają w nim zagadnienia: władzy, narzucania i egzekwowania rozstrzygnięć dokonywanych przez jednostki lub grupy w stosunku do innych, walki politycznej, konfrontacji ideologicznej czy światopoglądowej. Drugi model eksponuje dochodzenie do kompromisu w przestrzeni publicznej i budowanie wspólnoty politycznej. Podstawowe znaczenie mają w nim działania ukierunkowane na jak najlepsze zagospodarowanie dostępnych zasobów w celu zapewnienia uporządkowanego trwania i rozwoju wspólnoty (społeczeństwa) zamieszkującej granice danego państwa oraz zapewnienia jak najlepszego zaspokojenia potrzeb członków tej wspólnoty. W tym modelu polityka – by odwołać się do definicji Bernarda Cricka – stanowi „działanie, dzięki któremu dochodzi do uzgodnienia interesów różnych grup społecznych żyjących na obszarze podległym jednej władzy, poprzez przyznanie im udziału w rządach proporcjonalnie do ich znaczenia dla przetrwania i dobrobytu całej wspólnoty” (Crick 2004: 28). W praktyce oba te modele się przenikają. Kluczowe znaczenie dla kształtu decydowania politycznego w państwie ma jednak to, który z nich dominuje w tym państwie. Rozwiązania obowiązujące w sferze decydowania politycznego są bowiem zeterminowane przez model polityki dominujący w danym państwie i różnią się zasadniczo w systemach demokratycznych i niedemokratycznych.

W kontekście decydowania politycznego należy pamiętać, że polityka – mając swoją warstwę ideologiczną, doktrynalną – jest przede wszystkim dziedziną praktyczną, w której liczą się nie tylko zamierzenia i zapowiedzi, lecz także zdolność do działania oraz skutki tych działań. Tym samym nie da się sprowadzić polityki wyłącznie do kreowania ogólnych kierunków działań, w izolacji od instrumentów, które muszą być użyte przy podejmowaniu poszczególnych decyzji, nadawaniu im wymaganej formy oraz implementacji działań z nich wynikających. Obok warstwy doktrynalnej niezbędne jest w związku z tym wypracowanie w ramach podejmowania decyzji instrumentów i mechanizmów aplikacyjnych polityki. W przeciwnym razie należy się liczyć z ograniczeniem skuteczności polityki i powstawaniem zjawisk określanych w nauce o polityce mianem niedecyzji, których podłożem jest przerwanie procesu decyzyjnego przed dokonaniem przemiany rzeczywistości istniejącej w rzeczywistość pożądaną, a nawet przed podjęciem w praktyce działań zmierzających do określonego celu (Chmaj 1999: 200 i n.).

W decydowaniu politycznym nie można ignorować faktu, że współcześnie tradycyjne spory polityczne między prawicą a lewicą ulegają w dużej mierze jakościowym przeobrażeniom. Coraz większego znaczenia nabiera skuteczność działań politycznych oraz ich ekonomizacja. Wartość idei i celów przyświecających polityce zdaje się ustępować miejsca wartości efektów uzyskanych w rozgrywkach politycznych. Wiele wskazuje na to, że „stary konflikt między arystotelesowską polityką jako filozofią praktyczną a racjonalistycznymi

i empirycznymi teoriami nowożytnymi, powstającymi od czasów Machiavellego, Bacona, Hobbesa, które skupiają się przede wszystkim na techniczno-racjonalnym pojęciu polityczności (...)" (Beyme 2005: 37) w naszych czasach jest rozstrzygany na rzecz tych teorii.

Wskazując jako podstawowe obszary przedmiotowe polityki walkę o zdobycie i utrzymanie władzy publicznej, programowanie polityk publicznych oraz kształtowanie sytuacji w podmiotach artykułowania i agregacji interesów, celów i założeń polityki, trzeba mieć świadomość, że współcześnie przestrzeń przedmiotowa decydowania politycznego ulega stałemu poszerzaniu. Granice między aktywnością polityczną a aktywnością o znaczeniu politycznym stają się coraz bardziej nieostre. Poszerza się pojmowanie tego, co polityczne (Blok 2009: 64–72; Jabłoński 2012: 11–42; Minkner 2023: 153 i n.), a nadto o polityczności niektórych zjawisk decydują nie tyle ich cechy, ile relacje i współzależności z innymi zjawiskami (Karwat 2015: 46–47). Trudno niejednokrotnie odróżnić polityczność (stanowiącą cechę stałą) od upolitycznienia (wynikającego z kontekstu sytuacyjnego lub intencyjnego) (Karwat, Ziółkowski 2013: 240–243 i 356–358).

Do zmiennych szczególnie istotnych dla decydowania politycznego w danym państwie należy zaliczyć dominujący sposób rozumienia i model polityki, instytucjonalne zaplecze polityki, jakość dyskursu politycznego oraz relacje między aktywnością polityczną a aktywnością o znaczeniu politycznym.

4. Państwo jako przestrzeń instytucjonalna decydowania politycznego

Główną przestrzenią instytucjonalną, w której odbywa się decydowanie polityczne, są państwa stanowiące równocześnie środowisko, podmiot i przedmiot polityki. W szerokim rozumieniu jest to podstawowa organizacja społeczeństwa. Organizacja specyficzna: całościowa, terytorialna, przymusowa, jeśli chodzi o przynależność do niej, stanowiąca podmiot stosunków międzynarodowych, z założenia suwerenna. W wąskim rozumieniu państwo to przede wszystkim organy i urzędy władzy i administracji. W ujęciu strukturalnym to konstrukcja obejmująca zamieszkującą państwo ludność, instytucje, procedury i rozwiązania kadrowe.

Parametry decydowania politycznego są wyznaczone przez uniwersalne cechy państwa jako formy organizacji społeczeństwa oraz przez ustrój polityczny i prawny poszczególnych państw. Polityka jest nieodłącznie powiązana z państwem. W doktrynalnych i analitycznych dociekaniach istoty i cech państwa przez wieki nagromadziło się wiele zróżnicowanych podejść (Raciborski 2024: 17 i n.). Współcześnie państwo jest definiowane najczęściej jako unikatowa, całościowa,

odrębna i wewnętrznie ustrukturyzowana terytorialna struktura społeczna, polityczna, prawna, administracyjna, ekonomiczna i kulturowa. W definicjach państwa przewijają się takie elementy składowe, jak: ludność, terytorium, władza, prawo i administracja. Ekspozowana jest w nich suwerenność i zdolność państwa do legalnego zastosowania przymusu. Wskazuje się na obowiązki związane z urzeczywistnianiem dobra wspólnego. Badacze wyodrębniają i charakteryzują polityczne i administracyjne aspekty funkcjonowania państwa oraz opisują i wartościują wzajemne relacje między nimi (Szmulik, Żmigrodzki 2007: 13 i n.).

Ogólnie powiedzieć więc można, rekapitulując powyższe uwagi, że państwo stanowi całościową, odrębną i wewnętrznie ustrukturyzowaną, polityczną, prawną, administracyjną, ekonomiczną i kulturową organizację terytorialną. Występuje w nim dany typ ustroju politycznego, panuje – słabiej lub mocniej wyczuwalny, mniej lub bardziej jednorodny – klimat ideowy. Narzędziem do kształtowania określonego oblicza państwa i zasad jego funkcjonowania oraz nadawania stabilności jego konstrukcji jest polityka. Z drugiej zaś strony państwo stanowi podstawową przestrzeń uprawiania polityki, a tym samym również decydowania politycznego. Relacje między nimi można ująć za pomocą dwóch dopełniających się formuł. Pierwsza z nich brzmi: jakie jest państwo, takie są polityka i decydowanie polityczne, druga: jakie są polityka i decydowanie polityczne, takie jest państwo.

Z punktu widzenia tematyki tej publikacji istotne jest, że państwo można potraktować jako podstawową instytucjonalną przestrzeń decyzyjną, w ramach której symultanicznie są rozstrzygane kwestie o fundamentalnym znaczeniu dla jednostek, grup pośrednich oraz funkcjonowania samego państwa i jego relacji z podmiotami ponadnarodowymi i ponadpaństwowymi. Może ono być rozumiane jako system równoległej i permanentnej realizacji wielu funkcji i zadań. Innymi słowy, stanowi ono wieloelementowy system decyzyjny, złożony z wartości, interesów, celów, zasad, norm, instytucji, procedur, kadr i relacji zachodzących w przestrzeni wyznaczonej przez terytorium, obowiązujący na nim porządek ustrojowy, normatywny, organizacyjny, właścicielski i finansowy oraz przez zamieszkującą dane terytorium ludność. W ramach tego systemu dochodzi do nielosowych – a więc celowych i świadomych – wyborów postępowania, dokonywanych w sytuacji istnienia alternatywy, często w warunkach konkurencji. W ten sposób są określane, legitymizowane i wdrażane do praktyki cele, kierunki, hierarchie preferencji i strategie polityki oraz odbywa się zarządzanie zasobami i dobrami, usługami materialnymi i niematerialnymi, a także są wyznaczane ścieżki realizacyjne. Decydowanie publiczne ze swojej istoty dotyczy kwestii związanych z relacjami między władzą, prawem i polityką a dystrybucją dóbr oraz usług materialnych i niematerialnych, a także zarządzaniem zasobami publicznymi.

Kształt i zasady funkcjonowania poszczególnych państw wyznaczają każdorazowo ramy, w których odbywa się decydowanie polityczne. Jako szczególnie istotne dla decydowania politycznego w przypadku danego państwa trzeba wskazać następujące elementy:

- ustrój polityczny;
- konstytucyjne ujęcie zadań i obowiązków;
- model organów władzy publicznej;
- ustrój terytorialny (w tym szczególnie status samorządu terytorialnego);
- treść gwarantowanych w tym państwie wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela;
- usytuowanie na mapie politycznej świata;
- obowiązujący w tym państwie model relacji między polityką a innymi sferami rzeczywistości społecznej (w tym szczególnie między polityką a administracją publiczną, podmiotami gospodarczymi i finansowymi oraz mediami);
- stan zasobów materialnych i niematerialnych.

Przestrzeń decydowania politycznego pozostaje zawsze we wzajemnych związkach z sytuacją istniejącą w państwie, w którym to decydowanie się odbywa. Znaczenie mają tu takie zmienne, jak poziom stabilności, etap rozwoju gospodarczego (faza zrównoważonego rozwoju, recesji lub kryzysu), stan i dynamika zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych państwa.

5. Rządzenie jako podstawowy obszar funkcjonalny decydowania politycznego

Największe nagromadzenie procesów decydowania politycznego i decyzji politycznych występuje w obszarze rządzenia. W efekcie kluczowe znaczenie dla decydowania politycznego w poszczególnych państwach ma obowiązujący w danym państwie model rządzenia, którego standardy przedstawiają się odmiennie w ustroju totalitarnym, autorytarnym i demokratycznym oraz w typach państwa administracyjnego i pomocniczego.

Model rządzenia jest w poszczególnych państwach determinowany przez systemy ustrojowe tych państw. Na użytek tej publikacji przez system ustrojowy rozumiem model normatywny określający zespół zasad dotyczących władzy w danym państwie oraz układ strukturalny, organizacyjny, kompetencyjny organów państwa i wzajemne relacje między tymi organami. Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku sposób określenia suwerena w państwie oraz charakter i model relacji między organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

System polityczny rozumiany jest jako funkcjonalna całość, obejmująca wartości, interesy, normy, instytucje państwowe i struktury pozapaństwowe,

procedury, rozwiązania kadrowe oraz relacje, w obrębie której w danym państwie odbywa się artykułowanie i agregowanie interesów politycznych oraz legitymizowanie i prowadzenie działań związanych z wyznaczaniem i realizowaniem zadań służących zapewnieniu uporządkowanego trwania i rozwoju wspólnoty żyjącej w granicach danego państwa. Istotne znaczenie ma w tej funkcjonalnej całości model systemu partyjnego istniejącego w danym państwie, a zwłaszcza to, czy w ramach tego systemu jest miejsce na swobodną rywalizację czy też charakteryzuje go brak wewnętrznej konkurencji.

Rządzenie to stale zmieniające się pod względem podmiotowym i przedmiotowym spektrum działań i stosunków związanych z wykonywaniem władzy publicznej, rozstrzyganiem konfliktów wynikających z zaspokajania/niezaspokajania potrzeb obywateli oraz ze sposobu zapewniania trwania i możliwie silnej pozycji państwa na arenie międzynarodowej, a także gwarantowania ładu i porządku wewnętrznego. To właśnie rządzenie stanowi podstawową przestrzeń, w ramach której odbywa się we współczesnych państwach decydowanie polityczne. Rządzenie ma wymiar polityczny, ustrojowy, prawny i administracyjny. Pozostaje w ścisłych dwustronnych relacjach z otoczeniem, w tym przede wszystkim otoczeniem społecznym, które generuje wobec niego żądania, poparcia oraz zasilenia. Jest nierozzerwalnie związane z polityką, sprawowaniem władzy i grą polityczną. W ramach strategii politycznej państwa oraz procedur i mechanizmów życia publicznego dochodzi do przetwarzania woli politycznej podmiotu władzy w praktykę działania. Odbywa się to zazwyczaj w wymagających, często niesprzyjających (niekiedy zaś ekstremalnie trudnych) warunkach: istnienia konkurencyjnych celów, oczekiwań i programów, konfliktu interesów, nadmiaru społecznych potrzeb i deficytu możliwości ich zaspokojenia. W tych okolicznościach są podejmowane decyzje w sprawach strategicznych i szczegółowych, które łącznie mają kluczowe znaczenie dla siły państwa.

W wielu państwach, również w Polsce, przedmiotem sporów jest optymalny model rządzenia: liberalny lub konserwatywny, narodowy (eksponujący interesy państwowe i narodowe) lub bardziej kosmopolityczny (akceptujący wspólnotowość ponadnarodową i ponadpaństwową) (Rydlewski 2017). Jest to w dużej mierze twór wykoncypowany, pozostający w sferze wyobrażeń: jego kształt wynika z subiektywnych przesłanek, nie ma bowiem jednego modelu rządzenia uznanego przez wszystkich za optymalny.

Jest rzeczą charakterystyczną, że współcześnie w odniesieniu do rządzenia odchodzi się od wąsko rozumianych ujęć konstytucyjnoprawnych. Dzieje się tak dlatego, że państwa i rządy są już tylko jednymi z wielu podmiotów kreacji rządzenia, zaś polityka staje się jedną z dziedzin, w których manifestuje się rządzenie (Kjær 2009: 11 i n.). Należy przychylić się do poglądu, że rządzenie (*governance*) ma obecnie „zakres szerszy niż system władz publicznych czy

nawet sektor publiczny” i obejmuje swoim zasięgiem „podmioty gospodarki rynkowej (*corporate governance*) oraz podmioty sfery społeczeństwa obywatelskiego w wąskim znaczeniu (*civic governance*), a dopiero w kontekście powyższych kategorii podmiotów – instytucje publiczne (*public governance*)” (Izdebski 2007: 69). Istotą rządzenia staje się w takim ujęciu „ustalanie, stosowanie i egzekwowanie zasad gry” w przestrzeni publicznej (Kjær 2009: 20). Nie da się w związku z tym zrekonstruować relacji w obszarze rządzenia, ograniczając się wyłącznie do opisu normatywnego. Potrzebna jest analiza praktycznej strony tych relacji, która stwarza szansę na dotarcie do sfery „podpowierzchniowej”. Ma to znaczenie dla sposobu analizowania decydowania politycznego.

Decydenci polityczni muszą w swojej działalności uwzględniać fakt, że we współczesnym świecie model rządzenia podlega procesowi jakościowych zmian. Ułomna staje się koncepcja rządzenia zamkniętego w ramach „państwa administracyjnego”, z monopolem rządu na rządzenie. Paradygmat rządzenia, w którym podstawowe znaczenie miało władcze, hierarchiczne rozstrzyganie w systemie organów państwowych, na terytorium ściśle wyznaczonym przez granice państwowe, za pomocą monopolii, nakazów, zakazów, siły i groźby stosowania przymusu, zastępuje w coraz większej liczbie państw nowy paradygmat rządzenia – zespolony z pojęciem współrządzenia oraz koncepcjami: państwa minimalnego, zarządzania przedsiębiorczego, nowego zarządzania publicznego, dobrego rządzenia, rozwiązań socjocybernetycznych i sieci samoorganizujących się. W ramach rządzenia rośnie liczba i znaczenie praktyk, które nie mają charakteru władczego, takich jak konsultacje, negocjacje, uzgodnienia i pakt, a zakres i zasady korzystania przez rządzących z siły państwa są poddawane ścisłej reglamentacji. Ta tendencja zdaje się mieć trwały charakter i nie zmienia tego fakt powracania w niektórych państwach do koncepcji rządzenia scentralizowanego, sprawowanego przez gabinety ministrów, w skrajnych przypadkach zaś przez kierownictwa partii politycznych współtworzących dany rząd.

W świetle rozwiązań ustroju demokratycznego rządzący mają z założenia status przedstawiciela zbiorowego suwerena w państwie, którym jest naród (czy narody). U podstaw decydowania o składzie personalnym, charakterze politycznym i granicach oraz zasadach działania rządzących znajdują się akty wyrażania woli przez samych rządzonych, którzy zachowują uprawnienia do rozstrzygania części spraw w ramach instytucji demokracji bezpośredniej (w tym przede wszystkim referendum) oraz mają dzięki instytucji wyborów okresową zdolność korygowania składu personalnego i politycznego osób uczestniczących w wykonywaniu władzy publicznej.

Proces zasadniczych zmian modelu rządzenia zachodzi w warunkach naruszonej równowagi, z trudnymi jeszcze do przewidzenia kierunkami i wszystkimi konsekwencjami. Państwa oraz rządy i ich administracje w zakresie decydowania znajdują się współcześnie pod wpływem dwojakiego rodzaju uwarunkowań. Z jednej strony dają tutaj o sobie znać uwarunkowania różnicujące: historia, ustrój polityczny, terytorialne i demograficzne cechy państw, struktura narodowościowa, kultura polityczna i prawna społeczeństwa oraz standardy stosunków między rządem i opozycją. Z drugiej strony istnieją uwarunkowania unifikujące środowisko działań decyzyjnych. W państwach członkowskich Unii Europejskiej są to w pierwszym rzędzie: standardy demokracji, impulsy globalizacji, konsekwencje rewolucji informatycznej, wymagania integracji ponadnarodowej, wzrost znaczenia efektywności i jakości w konkurencji między państwami, wspólne wyzwania i zagrożenia (zwłaszcza bezpieczeństwa), mediatyzacja i tabloidyżacja sfery publicznej. Ostatnie lata przyniosły też nowe uwarunkowania decydowania w polityce związane z pełnowymiarową agresją Rosji na Ukrainę oraz realnym zagrożeniem rozprzestrzeniania się konfliktu militarnego w Europie.

Przy rozważaniu kwestii dotyczących siły decyzyjnej państwa trzeba uwzględnić fakt, że państwo uzyskuje w zmieniających się warunkach pozycję gwaranta równowagi wewnątrzsystemowej w ramach układu współrządzenia:

- wielopoziomowego (z udziałem podmiotów ponadpaństwowych – politycznych i finansowych, państwowych – w tym innych niż rządowe, samorządu terytorialnego – umacniającego się na poziomie lokalnym i regionalnym);
- wielopodmiotowego (obejmującego struktury państwowe, samorządu terytorialnego, organizacji pożytku publicznego i podmiotów komercyjnych wykonujących zadania publiczne w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego);
- wielopasmowego (z cechami daleko posuniętej samodzielności zjawisk politycznych i ekonomicznych oraz z autonomicznym znaczeniem przekazów medialnych) (Rydlewski 2009: 165 i n.).

Zamiast szczelnie zamkniętych granic państw narodowych mamy w wielu wypadkach do czynienia ze znaczną swobodą przepływu ludzi, towarów, usług, kapitału i informacji ponad granicami państw. Tłem decydowania staje się multicentryczny charakter systemu prawa polegający na wielości źródeł prawa (Łętowska 2005: 3 i n.). Państwa stają się tylko jednym z prawodawców, a miejsce norm pochodzących od państwowych ustawodawców zajmują w coraz większym stopniu unormowania pochodzące od innych – niepaństwowych – podmiotów, które są przy tym bardzo często oparte na wpływie, oddziaływaniu kontekstowym, standaryzacji, proceduralizacji i koordynacji.

Rządzenie, wraz z wchodzącą w jego skład polityką publiczną, w tym politykami międzysektorowymi i sektorowymi, stanowi obszar programowania, planowania, wdrażania i ewaluacji systemowych działań realizujących wartości oraz interesy wspólne, które mają kluczowe znaczenie dla siły państwa. Celem rządzenia staje się najlepsze zagospodarowanie dostępnych zasobów (naturalnych, ekonomicznych i społecznych) i wywoływanie określonych zachowań ze strony rządzonych (np. przyzwolenia czy też gotowości do partycypacji), a także skuteczne egzekwowanie norm prawnych (Rydlewski 2011). Znajduje to odzwierciedlenie w polityce publicznej rozumianej jako obszar podejmowania przez władzę publiczną powiązanych ze sobą działań dla osiągnięcia określonych celów, w sytuacji gdy mechanizmy rynkowe nie mają zastosowania albo same nie mogłyby działać dostatecznie efektywnie (Szatur-Jaworska 2018; Osiński, Zawiślańska 2016; Wołek 2021). Aby sprostać tym zadaniom, wykorzystuje się też narzędzia z obszaru administrowania, szczególnie tej części administrowania, która przekłada się na zdolność rządu do projektowania, formułowania i wdrażania programów politycznych oraz do realizowania przypisanych mu funkcji. Standardem decydowania politycznego staje się dopełnianie tradycyjnych zasobów rządzenia – prawnego władztwa terytorialnego, siły militarnej i zdolności wymuszania zachowań oraz zasobów ilościowych – przez wiedzę, doświadczenie, autorytet, partnerstwo, skuteczne przywództwo oraz zasoby jakościowe (w tym innowacyjność i zdolność wykorzystania nowych technologii).

Dla decydowania politycznego przez organy władzy wykonawczej w państwie podstawowe znaczenie ma dwoisty charakter struktur rządowych. Z jednej strony są one organami, które działają w imieniu państwa i w celu obsługi zadań wynikających ze sposobu rozumienia w danym przypadku obowiązków tego państwa. Z drugiej zaś strony, przy kształtowaniu programu działania oraz składu personalnego tych organów kluczową rolę odgrywa fakt, że legitymizacja, a w ślad za tym i odpowiedzialność rządu, ma również niezwykle istotny aspekt polityczny. Punktami odniesienia dla działania decyzyjnego rządów są w związku z tym równolegle uwarunkowania ustrojowe oraz zobowiązania o charakterze politycznym. Pojawia się w tym kontekście fundamentalny problem relacji między demokratyczną odpowiedzialnością oraz polityczną tożsamością podmiotów politycznych stanowiących zaplecze gabinetów ministrów.

Jako zmienne szczególnie istotne dla decydowania politycznego w ramach poszczególnych państw trzeba wskazać model rządzenia, kształt instytucjonalny władzy wykonawczej oraz kształt zaplecza politycznego władzy wykonawczej.

6. Aktywne tło doktrynalne jako uwarunkowanie decydowania politycznego

Do działań politycznych ma pełne zastosowanie uniwersalna zasada, zgodnie z którą najpierw istnieje myśl i wyobrażenie rzeczywistości, w tym wyobrażenie rozwiązań optymalnych w danych warunkach w świetle uznanych wartości i interesów, a dopiero później następują działania. Decydowanie polityczne odbywa się zawsze w konkretnym środowisku, w którym dominują pewne doktryny i idee polityczne oraz zmieniające się koncepcje dotyczące celów, modelu, mechanizmów i granic aktywności państwa, władzy publicznej oraz władzy politycznej.

Szczegółowy zakres działania państwa i jego administracji na rzecz zagwarantowania realizacji swoich funkcji jest zróżnicowany ze względu na odmienne koncepcje doktrynalne i zasady ustrojowe państwa. Standardy i granice aktywności państwa inaczej przedstawiają się w ustroju totalitarnym, autorytarnym i demokratycznym. W przypadku przyjęcia doktryny państwa administracyjnego, ogarniającego swoją bezpośrednią aktywnością większość obszarów rzeczywistości, są inne niż w przypadku przyjęcia doktryny państwa pomocniczego, ograniczającego swoją aktywność tylko do dziedzin i sytuacji, które nie mogą obejść się bez bezpośredniej ingerencji organów publicznych.

Współcześnie środowisko doktrynalne decydowania politycznego w państwach demokratycznych kształtuje przede wszystkim spór między koncepcjami liberalnymi i nieliberalnymi. Koncepcje respektowania wspólnoty wartości w ramach triady: wolność, równość, praworządność zderzają się z dążeniami do bezwzględnego egzekwowania swojego systemu wartości, uznanego za jedyny dopuszczalny i wymagający stanowczej obrony. Koncepcje optujące za modelem państwa zdekoncentrowanego, zdecentralizowanego i pomocniczego, z mocną pozycją samorządu terytorialnego i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, zderzają się z projektami zakładającymi istnienie silnej, scentralizowanej władzy państwowej mającej zdolność prawną do bezpośredniego ingerowania w sprawy funkcjonowania poszczególnych ludzi i grup społecznych. Rozumienie rządzenia jako stosunku władczego jednych wobec drugich zderza się z wizjami interaktywnego współrządzenia, rozumianego jako stosunek socjologiczno-polityczny, w którym przenikają się działania podejmowane w sposób względnie autonomiczny przez podmioty współtworzące układ wielopoziomowy, wieloelementowy i wielopasmowy. Koncepcja polityczna nakazująca korzystać z prawa większości w sposób uwzględniający prawa i interesy mniejszości konkuruje z koncepcją, która jest bliższa myśleniu, że wynik wyborczy daje podstawy do każdego dowolnego działania owej większości.

W praktyce działania poszczególnych decydentów politycznych w państwach europejskich miejsce zajmowane we wspomnianym wyżej sporze doktrynalnym wyznacza granice ich zachowania, w tym obszary współdziałania i konfrontacji. Mamy do czynienia z wieloma przejawami polaryzacji i okopywania się na swoich ideowych pozycjach. Przykładem tego może być pojmowanie patriotyzmu – bądź to w sposób właściwy postawom nacjonalistycznym, bądź też w duchu kształtowania i umacniania bliskiej wartościom i interesom narodowym wspólnotowości europejskiej.

Nasuwać się tu istotne pytania. Jak dużo decyzji pozostawić w zakresie kompetencji władz centralnych państwa, jak dużo zaś przestrzeni oddać do decydowania na szczeblu regionów i wspólnot lokalnych? Jak dużo miejsca przeznaczać na działania organów o tożsamości państwowej, a ile na uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej i wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny? Można też zadać pytanie w istocie retoryczne: Czy polityka premiowania interesów społeczeństwa jako całości i eksponowania działań rozwojowych powinna brać górę nad pokusą preferowania za pomocą środków symbolicznych i materialnych swojego wyborczego zaplecza politycznego? I wreszcie postawić trudne pytanie o to, jak dużo działań władz publicznych powinno być ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb bieżących, szczególnie potrzeb ludzi znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej, a jaka część aktywności rządowej ma być ukierunkowana na tworzenie zasobów służących podołaniu wyzwaniom przyszłości. Zróżnicowanie odpowiedzi na te pytania staje się zwykle przesłanką kształtowania agendy politycznej w poszczególnych państwach, a w przypadku układu koalicyjnego, w skład którego wchodzi ugrupowania o rozbieżnych programach, jest też problemem wewnątrzrządowym.

Za zmienną szczególnie istotną dla decydowania politycznego w ramach danego państwa trzeba uznać dominację określonej koncepcji doktrynalnej.

7. Nowe technologie jako generator zmian w decydowaniu politycznym

Panorama środowiska politycznego byłaby niepełna bez uwzględnienia fenomenu naszych czasów, którym jest niezwykle szybki rozwój internetu, nowych technologii cyfrowych i sztucznej inteligencji. Można dyskutować, w jakim stopniu te nowe technologie są dziś jeszcze tylko środowiskiem, w którym ma miejsce decydowanie polityczne, w jakim zaś zakresie stają się one już mechanizmami tego decydowania. Zmiany w tej dziedzinie dokonują się w spektakularnym tempie. Kiedy przed kilku laty, przygotowując książkę na ten temat, zastanawiałem się nad sytuacją rządzenia w epoce informacji, cyfry-

zacji i sztucznej inteligencji (Rydlewski 2021), obawiałem się, że w swoich projekcjach nieodległej przyszłości bywam zbyt śmiały. Dziś wiem, że byłem zbyt ostrożny. Już obecnie „potężne i elastyczne modele językowe, na przykład GPT-4 i Gemini, mogą przekładać polecenia sformułowane w języku naturalnym na kod komputerowy, radykalnie zmniejszając barierę między ludźmi a maszynami”, co tworzy w obszarze decydowania politycznego nowe możliwości i zagrożenia (Kurzweil 2024: 12).

Tempo i ukierunkowanie zmian w dziedzinie nowych technologii powodują, że to nie są już tylko nowinki czy też eksperymenty. To już jest nasza rzeczywistość, coś, z czym stykamy się na co dzień, nawet jeśli tego nie dostrzegamy, bo nie w pełni rozumiemy świat, który nas otacza (a w pewnym sensie także osacza...). W wymiarze globalnym oraz w poszczególnych państwach kultura sieci coraz mocniej przenika do przestrzeni publicznej. Tworzą się powiązania między technologią i polityką, nowe technologie, stając się formą władzy, nabierają charakteru politycznego (Suleyman, Bhaskar 2014: 252). Upowszechnia się nowy rodzaj agresji – wojny informacyjne. W polityce nasila się, szczególnie w okresie kampanii wyborczych, oddziaływanie farm trolli i hakerów, na skutek czego przestrzeń publiczną zalewa fala *fake newsów*. Trwa, wychodząc poza etap eksperymentów, ekspansja nowych technologii, upowszechnianie cyfryzacji, internetu rzeczy i internetu ciała. Postępuje doskonalenie modelu uczenia głębokiego – nowego typu uczenia maszynowego – oraz związany z tym rozwój potężnych modeli językowych. Zachodzą zmiany w globalnym układzie sił wywołane zimną wojną – tym razem właśnie technologiczną, nie polityczną (choć niesie ona za sobą konsekwencje polityczne); na tym tle rysują się nowe podziały i nierówności. Postępuje proces tworzenia cyfrowego państwa, w pewnej mierze przyspieszony przez pandemię koronawirusa i wymuszone przez nią obostrzenia w społecznym funkcjonowaniu. Rośnie uzależnienie państw i ludzi od narzędzi cyfrowych. Pojawiają się nowe napięcia między wolnością a prywatnością i bezpieczeństwem, przybywa cyfrowych zagrożeń bezpieczeństwa. Problemem staje się rozwój broni autonomicznej. Wyraźnie widać niedostosowanie starych regulacji prawnych do nowych wyzwań oraz nieuchronność zmian w stosunkach społecznych i rynku pracy. Coraz bardziej niepewna jest przyszłość obecnego modelu demokracji. Pojawiają się też pytania o dalsze panowanie człowieka nad wytworami nowych technologii.

Wszystkie przywołane wyżej hasłowo procesy i zjawiska sprawiają, że teraźniejszość, a już na pewno nieodległa przyszłość środowiska decydowania politycznego ulega zasadniczym zmianom. Owe procesy i zjawiska mają ambiwalentną naturę, pokazują nam swoje zarazem przyjazne i złowrogie oblicze. Z jednej strony można wskazać niewątpliwie korzyści, dostaliśmy bowiem do dyspozycji:

- narzędzia zdobywania w internecie wiedzy oraz możliwości pozyskiwania i upowszechniania informacji;

- instrumenty interaktywnej komunikacji społecznej w czasie rzeczywistym, bez ograniczeń wynikających z odległości, łączące masowość i zindywidualizowanie (w tym mechanizmy funkcjonujące w dużym stopniu ponad granicami państw i bez udziału urzędowych pośredników);
- instrumenty optymalizacji polityki, komunikacji politycznej i rządzenia (pozwalające na dostęp do informacji publicznej i rejestrów publicznych, wzmocnienie kontroli rządzących, rozwój procedur demokracji, partycypacji społecznej i politycznej);
- środki wspomagania aktywności politycznej, kształtowania społecznego poparcia i organizowania protestów oraz mobilizowania ludzi do działania, bez konieczności powoływania w tym celu formalnych organizacji.

Z drugiej strony w przestrzeni publicznej pojawiają się:

- możliwości kreowania zjawisk groźnych z punktu widzenia podstawowych wartości i interesów społecznych, ograniczania wolności za pomocą zorganizowanego nadzoru w imię zwiększania bezpieczeństwa, naruszania sfery prywatności;
- instrumenty manipulacji i realizacji partykularnych interesów biznesowych i politycznych;
- narzędzia tworzenia i rozpowszechniania różnych teorii spiskowych i budowy „światów równoległych” opartych na negacji prawdy i praw naukowych.

Decydowanie polityczne staje przed nowym wyzwaniem, oto bowiem w kontakcie między człowiekiem i jego otoczeniem oraz w relacjach sieciowych pojawia się nowe narzędzie władcze w postaci algorytmów, znajdujące się w dyspozycji globalnych administratorów sieci (Kreft 2018). Doskonałone są schematy grupowania, sortowania, dopasowywania i wyszukiwania w kontaktach międzyludzkich określonych informacji, kluczowych słów oraz kierunków aktywności, a także niejawne mechanizmy automatycznego rozpoznawania, porządkowania i przetwarzania danych obecnych w zbiorze informacji internetowych. Wszystko to może służyć do kształtowania postaw politycznych i z pewnością jest już w wielkim stopniu do tego celu wykorzystywane. W obszarach bezpośrednio dotyczących decydowania politycznego sprawdza się relacyjna koncepcja władzy Manuela Castellsa, zgodnie z którą: mechanizmy władzy w coraz mniejszym stopniu polegają na stosowaniu przemocy, wydawaniu nakazów i zakazów, w coraz większym zaś – na organizacji i kontroli dyskursu w ramach zindywidualizowanej komunikacji masowej, wzrasta siła władzy sieciowej (kontrolowania dostępu do sieci), władzy sieci (narzucania globalnych standardów sieci), władzy usieciowionej (dominującej pozycji sieci w stosunku do innych) i władzy tworzenia sieci (tworzenia i programowania sieci oraz kontroli punktów łącznikowych między sieciami) (Castells 2013).

8. Decydowanie polityczne jako przedmiot badań naukowych

Decydowanie polityczne stanowi przedmiot zainteresowania badawczego kilku dyscyplin naukowych, w których jest definiowane i analizowane pod różnym kątem (Grenda-Solarska 1978; Habuda 2005; Lipiec-Zajchowska 1999; Penc 1997; Rydlewski 2006; Wilkin 2007; Walker 1994). W badaniach z zakresu nauk o polityce podejmowane są kwestie dotyczące walki o zdobycie i utrzymanie władzy publicznej, wykonywania tej władzy i kształtowania sytuacji w podmiotach polityki, w których odbywa się artykulacja i agregacja interesów politycznych. W kręgu zainteresowania pozostają więc mechanizmy władzy i rządzenia w przestrzeni publicznej, sposoby realizacji interesów i dążeń politycznych oraz zyskiwania przewagi w walce z konkurentami politycznymi (Bodnar 1985; Pietraś 1990, 1998; Wesołowski 2009: 7 i n.; Klementewicz 2010; Laska, Nocoń 2010: 82 i n.). Z kolei w psychologii polityki w ramach badań nad decydowaniem politycznym podstawowe znaczenie uzyskuje model osobowościowy ludzi zaangażowanych w procesy decyzyjne, w tym uwarunkowania psychofizyczne i prawidłowości zachowania poszczególnych ludzi. Dotyczy to zarówno autorów decyzji, jak i wykonawców poszczególnych decyzji oraz tych, do których te decyzje są kierowane. Zwraca się tu uwagę na fakt, że ludzie uczestniczący w procesach decyzyjnych (ale też adresaci decyzji) nie są podmiotami idealnymi, obok zalet (których nieraz trudno się postronnym obserwatorom dopatrzeć...) mają wady (a nawet zaburzenia osobowości), wnoszą do sfery decydowania swój bagaż – przyzwyczajenia, preferencje, uprzedzenia, animozje. Przedmiotem zainteresowania tej dyscypliny są m.in. motywy decyzji ludzi dotyczących głosowania w wyborach, identyfikacji partyjnej i postaw politycznych (Sears, Huddy, Jervis 2008; Koziński 1975; Tyska 1986, 1999, 2010). Pod innym kątem bada się zagadnienia decydowania politycznego w socjologii polityki. Tu na pierwszy plan wysuwane są okoliczności społeczne związane z aktywnością grupową, w tym w ramach ruchów politycznych i partii politycznych, oraz z działaniem w grupie społecznej w różnych fazach decydowania, a także zagadnienia dotyczące wpływu kształtu struktury społecznej na procesy decydowania w obszarze władzy. Badane są m.in. style kierowania działaniami grupowymi, społeczne aspekty zachowań politycznych i aktywności obywatelskiej oraz społeczne konsekwencje różnych konkretnych decyzji politycznych (Wiater 1999; Wnuk-Lipiński 2008; Raciborski 2011). W naukach prawnych badanie procesów decyzyjnych odbywa się w kontekście standardów normatywnych, sformalizowanych modeli i reguł postępowania oraz w ścisłym związku z analizą kwestii legalności. Rozważane są też relacje między decyzjami politycznymi a decyzjami administracyjnymi (Knosala 2011; Habuda 2000). W naukach o zarządzaniu przedmiotem zainteresowania są kwestie instytucjonalne i funkcjonalne decydowania, w tym zagadnienia rozwiązań

organizacyjnych i proceduralnych w decyzyjnych strukturach instytucjonalnych (Koźmiński 1979). W prakseologii bada się problemy efektywności i skuteczności działań praktycznych w decydowaniu (w tym ich celowości i trwałości wyników). W ekonomii rozpatruje się zagadnienia kontekstu finansowego i gospodarczego decyzji politycznych, wykorzystania założeń metodologicznych i narzędzi ekonomii do analizy zachowań w sferze polityki. W nowej ekonomii politycznej badane są zakres i granice obowiązywania w decydowaniu politycznym i funkcjonowaniu struktur władzy publicznej zasady racjonalnego wyboru oraz możliwości zastosowania narzędzi matematycznych i teorii gier do analizy polityki (Wilkin 2004).

W poszczególnych dyscyplinach naukowych (w tym w naukach o polityce), widoczne jest zróżnicowanie ujęć teoretycznych i metodologicznych w podejściu do decydowania politycznego. W niczym nie odbiega to od sytuacji w innych dyscyplinach i badaniach naukowych. W teoriach naukowych – mimo istnienia w danym momencie dość ustabilizowanego stanu wiedzy w ramach danego obszaru tematycznego – często mamy do czynienia z odmiennym widzeniem tych samych zjawisk, konkurencyjnymi ujęciami tych samych zagadnień. Te zróżnicowane ujęcia teoretyczne i metodologiczne wyznaczają główne punkty zainteresowań badawczych i perspektywę poznawczą, ułatwiają wyjaśnianie poszczególnych zjawisk w wymiarze diagnostycznym, analitycznym, porównawczym i prognostycznym. Praktyczne znaczenie poszczególnych teorii zależy od ich wewnętrznej spójności, potencjału poznawczego, możliwości falsyfikacji lub weryfikacji, stopnia akceptacji w środowisku badaczy.

Badania nad decydowaniem politycznym w obrębie nauk o polityce podlegają wpływom wielu koncepcji, czerpią inspiracje z różnych źródeł, co – rzecz jasna – stanowi o ich oryginalności. Koncepcje behawiorystyczne (akcentujące wartość empiryczną, uwolnionej od wartościowania, obserwacji oraz opisu działań) krzyżują się tu z teoriami o charakterze normatywistycznym (eksponującymi modele pożądane). Podejścia instytucjonalne, strukturalne i systemowe konkurują z koncepcjami funkcjonalnymi. Ujęcia modernistyczne (skupione wokół jednego dominującego aspektu badanego zagadnienia) zderzają się z ujęciami postmodernistycznymi (uwzględniającymi liczne punkty odniesienia). Propozycje naturalistyczne (oparte na założeniu, że stan rzeczywisty można skutecznie poznać) spotykają się z podejściem interpretacjonistycznym (wiążącym poznanie z poszukiwaniem dominujących sposobów rozumienia i narracji). Ze zróżnicowaniem teorii wiążą się zwykle różne ujęcia metodologiczne. Trzeba podkreślić, że brak w danej dziedzinie jednej panującej teorii czy też jednego obowiązującego paradygmatu nie musi blokować poznania naukowego. Teorie wielowątkowe i wieloparametryczne mają bowiem także swoją własną specyfikę i przydatność badawczą. W miejsce monopolu jednego ujęcia teoretycznego należy dopuścić – i uznać za wartościowe – synergiczne

wykorzystanie różnorodnych podejść i usytuowanie ich w relacjach wzajemnego dialogu (Marsh, Stoker 2006: 3). Takie też jest założenie tej publikacji, w której wykorzystuję do badania decydowania politycznego ogólną teorię systemów oraz analizę systemową – jako główną metodę badawczą zintegrowaną z analizą funkcjonalną i procesową.

W literaturze przedmiotu trwa spór o szanse powodzenia aktywności analitycznej zmierzającej do optymalizowania decydowania politycznego w przyszłości. Nie ma zgody co do tego, w jakim stopniu decyzje polityczne stanowią efekt działań podporządkowanych konsekwentnie osiągnięciu celów ustalonych już na początku procesów decyzyjnych, w jakim zaś stopniu są one wynikiem modyfikacji celów w trakcie trwających już procesów. W dyskusji na temat możliwości stworzenia ujęć modelowych decydowania politycznego i ich użyteczności ścierają się w literaturze zwolennicy ujęcia synoptycznego bądź inkrementalnego. Niektórzy badacze podkreślają znaczenie racjonalności, inni zaś intuicyjności w decydowaniu politycznym. Zderzają się tu dwa stanowiska. W myśl pierwszego z nich, które ma dłuższą tradycję, decydowanie polityczne odbywa się zgodnie z regułami działania synoptycznego. Już na samym początku powinno zostać ukierunkowane i uporządkowane w sposób celowy. Przyjęte na początku procesu decyzyjnego cele powinny być utrzymane w trakcie jego trwania. W tej narracji motywem wyjściowym jest precyzyjne określenie celu (lub celów) procesu decyzyjnego oraz zdefiniowanie problemów wymagających rozwiązania. W dużym stopniu taki właśnie sposób rozumowania podpowiadał ekonomista i politolog Herbert A. Simon, laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii (Simon, Smithburg, Thompson 1958). Jednak uważał on również, że pełna racjonalność w decydowaniu politycznym jest niemożliwa i przyznawał, iż dobre wyniki można osiągać w ramach ograniczonej racjonalności. Zgodnie z drugim formułowanym w literaturze stanowiskiem, tworzenie polityki ma raczej charakter aktywności inkrementalnej, w dużej mierze dopuszczającej ewolucyjną, mniej lub bardziej uporządkowaną, modyfikację wyjściowych założeń. W takim ujęciu pierwotny cel procesu decyzyjnego wyznacza tylko ogólne ukierunkowanie działań i jest w istotny sposób modyfikowany w praktyce przez wpływ zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych oraz wewnętrznych, którym decycent podlega. Kluczowe znaczenie uzyskują w tym przypadku elastyczność i zdolność ewolucyjnego modyfikowania założeń i celów oraz dostrzegania nowych problemów, które się pojawiają. Podejście preferujące znaczenie inkrementalizmu w tworzeniu polityki, a zarazem dystansujące się od – przedstawianego jako mało praktyczny – modelu racjonalnego decydowania zaproponował już dość dawno Charles E. Lindblom, amerykański ekonomista i politolog (Lindblom 1959). Badacz ten w latach późniejszych powracał do koncepcji eksponującej ewolucyjność w dokonywaniu politycznych wyborów (m.in. Lindblom 1968). Zasad-

nicze znaczenie w jego rozumowaniu ma teza, że politycy i biurokraci nie zaczynają swojej aktywności decyzyjnej od definiowania wartości i celów, lecz szukają rozwiązań w kolejnych, wzajemnie powiązanych krokach, czyli poczynaniach, które mają bliski związek z istniejącą sytuacją oraz dotyczą nieodległej perspektywy. Jest to nie tyle marsz, ile „przedzianie się” w wybranym kierunku. W praktyce decydowania z góry uwzględnia się tylko ograniczoną liczbę informacji oraz potencjalnych wariantów postępowania.

Odnosząc się do zarysowanej wyżej różnicy stanowisk, skłaniam się w tej publikacji do poparcia koncepcji ograniczonej racjonalności. Mam na uwadze przede wszystkim to, że trudno oczekiwać wypracowania dojrzałych rezultatów w sferze teoretycznej bez uwzględnienia prawidłowości zachodzących w praktyce, ale też trudno spodziewać się w praktyce sensownej aktywności decyzyjnej bez wiedzy na temat podstawowych ujęć modelowych wypracowanych w ramach teorii decydowania.

ROZDZIAŁ II

Decydowanie polityczne w ujęciu systemowym

➤ *Do analizy decydowania politycznego może być z powodzeniem wykorzystywana ogólna teoria systemów, zwłaszcza gdy zostanie ona zintegrowana z analizą funkcjonalną i procesową. Kluczowe staje się wtedy przedstawienie w ujęciu modelowym: wielowarstwowej i wieloelementowej struktury wewnętrznej decydowania, powiązań funkcjonalnych między elementami tej struktury, etapów procesów decyzyjnych oraz uwarunkowań, treści i znaczenia wzajemnych relacji między decydowaniem a jego aktywnym otoczeniem.*

➤ *Decydowanie polityczne można przedstawić jako fragment domeny publicznej, w którym procesy decyzyjne są prowadzone równolegle przez różne podmioty. Jego elementy znajdują się w funkcjonalnych zależnościach, interakcjach i sprzężeniach, kształtując sytuacje decyzyjne obejmujące zachowania podmiotów politycznych.*

➤ *Podmioty aktywne w systemie decydowania politycznego są zróżnicowane pod względem formalnym i merytorycznym, mają odmienne usytuowanie oraz różne kompetencje i obowiązki. Cechą wspólną tych podmiotów jest pełniona przez nie rola, polegająca na walce o zdobycie i udział w wykonywaniu władzy publicznej w państwie oraz decydowaniu (albo współdecydowaniu) w kwestiach związanych z wykonywaniem tej władzy.*

➤ *Przedmiotem decydowania politycznego są kwestie z zakresu władzy w przestrzeni publicznej, prawa, polityki, dystrybucji dóbr oraz usług, a także zarządzania zasobami i kanałami komunikacji. W ramach tego decydowania rozstrzygane są sprawy dotyczące zdobywania i wykonywania władzy publicznej, kształtu i sposobu prowadzenia polityk publicznych oraz organizacji i funkcjonowania struktur politycznych, a także wyznaczane są zasady ustrojowe poszczególnych państw oraz reguły artykułowania, agregowania, legitymizowania i prowadzenia działań służących zapewnieniu uporządkowanego trwania i rozwoju wspólnot zamieszkujących państwa.*

➤ *Bez działania systemu decydowania politycznego funkcjonowanie społeczeństw i państw oraz stosunki ponadpaństwowe i międzypaństwowe byłyby niemożliwe. Zakłócenia w tym systemie objawiające się podejmowaniem decyzji przypadkowych, nieprzemyślanych skutkują napięciami, a w sytuacjach skrajnych także kryzysami, chaosem, naruszającymi spokój społeczny oraz wartości i interesy wspólne.*

➤ *System decydowania politycznego ma charakter otwarty, pozostaje w interaktywnych relacjach ze swoim otoczeniem społecznym, politycznym, normatywnym, materialnym i organizacyjnym. Otoczenie systemowe generuje zasoby niezbędne w decydowaniu politycznym, ale też stwarza ograniczenia decyzyjne wynikające z różnorodnych niedoborów, napięć systemowych, dysfunkcji i deformacji sfery publicznej. W systemie wypracowywane są określone rozstrzygnięcia oraz towarzyszące im narracje, a także relacje między podmiotami decyzyjnymi, które łącznie prowadzą do jakościowych zmian w krajowym i międzynarodowym środowisku społecznym oraz gospodarczym.*

1. Potencjał podejścia systemowego w analizie decydowania politycznego

W rozdziale tym rekonstruuje kształt i funkcjonowanie systemu decydowania politycznego w wymiarze makro. Proponuję potraktować decydowanie polityczne w danym państwie jako całość, którą można przedstawić za pomocą wspólnych kilku dyscyplinom kategorii oraz ogólnych zależności, w tym związków przyczynowo-skutkowych między nimi. Przyjmuję założenie, że nie da się wyjaśnić wielu istotnych problemów decydowania politycznego w danym państwie, analizując wyłącznie zachowania decyzyjne indywidualnych podmiotów polityki. Wykorzystuję w dużej mierze ustalenia metodologiczne wprowadzone do nauki przez twórców analizy systemowej.

Należy przypomnieć w tym miejscu, że ogólnoteoretyczną koncepcję systemu politycznego jako konstrukcję badawczą przedstawił w 1953 r., a następnie konsekwentnie ją rozwijał w kolejnych publikacjach kanadyjski politolog David Easton (1953 i 1965). W latach późniejszych różne wersje analizy systemowej można odnaleźć także w pracach takich autorów, jak: Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Karl W. Deutsch, Morton A. Kaplan, zaś w odniesieniu do modeli społecznych Niklas Luhmann (Langer 1977; Wieczorek-Orlikowska 2021). Z pewnym opóźnieniem analiza systemowa została zauważona jako etap tworzenia teorii także w polskiej literaturze (Sztompka 1975).

W kilku poprzednich publikacjach (zwłaszcza: Rydlewski 2002) miałem możliwość wykazać, że analiza systemowa jest przydatna do zdefiniowania i analizy takich kategorii, jak decydowanie polityczne. Użyteczność tej metody wzrasta, gdy jest ona – a taką próbę podejmuję w tej książce – zintegrowana z analizą funkcjonalną i procesową. Odnosi się to do decydowania politycznego rozpatrywanego zarówno w makroskali – jako fragment aktywności w przestrzeni społeczno-politycznej, jak i w perspektywie badań średniego zasięgu – dotyczących ogółu zachowań decyzyjnych poszczególnych podmiotów polityki, a także w mikroskali – w przypadku badania konkretnych (jednostkowych) procesów decyzyjnych prowadzonych przez podmioty systemu politycznego i ustrojowego.

Analiza systemowa bywa przedmiotem refleksji badawczej, także krytycznej (Sztompka 1975: 78). Na rzecz wyboru zastosowanej w tej książce metody analizy przemawiają jednak takie cechy decydowania politycznego, jak jego wielowarstwowa i wieloelementowa struktura wewnętrzna, liczne powiązania funkcjonalne między elementami tej struktury, procesowość działań wchodzących w skład poszczególnych procedur w ramach decydowania politycznego rozpatrywanego jako system oraz otwarte, wzajemne relacje między nim i jego otoczeniem. Przesłanką sięgnięcia po analizę systemowo-funkcjonalną połączoną synergicznie z analizą procesową jest także dążenie do ograniczenia

szumu, który występuje w obszarze decydowania politycznego. Dotyczy to zarówno szumu informacyjnego, którego przyczyny i źródła trzeba wziąć pod uwagę w analizie, jak i czegoś, co można nazwać szumem interpretacyjnym, stanowiącym następstwo zderzania się ze sobą intuicyjnych, nieuporządkowanych metodologicznie osądów badaczy, które prowadzą do błędów poznawczych (na temat tych zakłóceń: Kahneman, Sibony, Sunstein 2022).

W literaturze można odnaleźć wiele dowodów na to, że analiza systemowo-funkcjonalna jest użyteczna w definiowaniu oraz badaniu zjawisk i procesów, które stanowią złożoną wewnątrznie, wieloelementową całość istniejącą w warunkach dużej zmienności, niepewności i ryzyka, a także w badaniach, w których trudne lub niemożliwe jest zastosowanie metod skwantyfikowanych (Findeisen 1985). Wszystkie te okoliczności występują w przypadku decydowania politycznego. Ponadto należy zauważyć, że analiza systemowo-funkcjonalna jest przydatna w rozstrzyganiu złożonych problemów, których rozwiązania nie są ani oczywiste, ani jednoznaczne. Pozwala ona też rozpoznać cechy i znaczenie poszczególnych elementów całości, które są widoczne dopiero wówczas, gdy rozpatrywane są wspólnie.

Zasady obowiązujące w ramach analizy systemowej nakazują wyznaczyć granice decydowania politycznego zdefiniowanego jako system stanowiący element domeny publicznej, dokonać indeksacji elementów składowych tego systemu, określić relacje zachodzące między tymi elementami oraz ustalić przepływy między badanym systemem a jego aktywnym otoczeniem. Takie też są kolejne etapy moich rozważań. Na wstępie ograniczam się jednak tylko do pięciu generalnych uwag.

1. Z różnych ujęć systemowych pozostawiam poza sferą zainteresowania koncepcję, w ramach której cała uwaga jest skoncentrowana na relacjach między systemem a jego otoczeniem, zaś sam badany obiekt traktuje się jako swoistą „czarną skrzynkę”. Dostrzegając kluczowe znaczenie wspomnianych wyżej relacji, za nie mniej ważne trzeba bowiem uznać wnętrze badanego systemu. Dotyczy to zarówno relacji strukturalnych, jak i zachowań, które w tym systemie mają miejsce, a także mechanizmów w nim działających. W ramach przyjętej przeze mnie koncepcji wnętrze systemu decydowania politycznego jest widziane jako swoista „przezroczysta skrzynka” i podlega analizie (na temat modeli systemów: Kasianiuk 2017: 178 i n. oraz przytoczona tam literatura).

2. Wszystkie ujęcia modelowe to abstrakcyjne konstrukcje, które w uproszczony i nieco arbitralny sposób odzwierciedlają rzeczywistość. Odnosi się to zwłaszcza do tych elementów modelu, które nie dają się jednoznacznie przyporządkować do otoczenia lub do wnętrza definiowanego systemu. Jeśli chodzi o decydowanie polityczne, takimi elementami modelu są decydowanie publiczne oraz społeczeństwo. Co do zasady, oba te elementy trzeba umiejscow-

wić w interaktywnym otoczeniu systemu decydowania politycznego. Decydowanie publiczne jest w tym przypadku swoistym nadsystemem (megasystemem), zaś społeczeństwo elementem otoczenia kierującym wobec systemu decydowania politycznego różnorodne żądania, zasilenia i poparcia. Kiedy jednak poddajemy analizie decyzje, które pod względem przedmiotowym, podmiotowym i funkcjonalnym mają podwójną, tzn. polityczną i publiczną, tożsamość, wówczas system decydowania publicznego obejmuje także wnętrze systemu decydowania politycznego. Podobnie, kategorię społeczeństwa, traktowanego jako element modelu, trzeba przesunąć z interaktywnego otoczenia do wnętrza systemu decydowania politycznego, wtedy gdy członkowie wspólnoty społecznej występują w roli wyborców lub też inicjatorów i uczestników referendum, a tym samym stają się podmiotem decydowania politycznego.

3. Przy budowie modelu systemu decydowania politycznego przyjąłem założenie, że należy uszczegółowienie opisu zatrzymać na takim poziomie, który pozwala zachować jego użyteczność w warunkach dynamicznych zmian rzeczywistości. Z założenia więc nie jest to opis konkretnego systemu decydowania, lecz narzędzie do badania różnych systemów decyzyjnych. W mojej ocenie narzędzie to może być wykorzystywane zarówno do analizy aktywności decyzyjnej podmiotów, które mają podwójną tożsamość (są równocześnie podmiotami politycznymi i organami publicznymi), jak i do badania aktywności decyzyjnej podmiotów mających tożsamość wyłącznie polityczną. Może być pomocne w badaniu decydowania prowadzonego przez poszczególnych ludzi i przez złożone struktury instytucjonalne.

4. Ujęcie przestrzeni decydowania politycznego w formie systemu funkcjonalno-procesowego nie tylko stanowi podstawę rekonstrukcji struktury tej przestrzeni oraz analizy zachowań decyzyjnych mających w niej miejsce, lecz także jest dobrym punktem wyjścia do wartościowania tych zachowań oraz do określenia pożądaných działań lub linii postępowania, które mogą pomóc w kształtowaniu w przyszłości aktywności politycznej o wyższej jakości. Trzeba przyjąć, że tak długo, jak długo będą istniały państwa, trwać będzie aktywność decyzyjna zmierzająca do realizacji funkcji właściwych decydowaniu politycznemu.

5. Nie rozważam tutaj szczegółowych relacji, jakie występują między kategorią „analiza systemowa” a takimi pojęciami, jak: „systemowość”, „podejście systemowe”, „teoria systemowa”. Przyjmuję, że analiza systemowa obejmuje „zespół założeń i wskazówek o charakterze metodologicznym, wykorzystujący kategorię systemu do badania konkretnego fragmentu, wymiaru lub aspektu rzeczywistości”, zaś teoria systemowa to „zespół zdań wykorzystujących pojęcie systemu do opisu, wyjaśniania, a niekiedy także przewidywania dynamiki procesów w określonym społecznym uniwersum” (Kasianiuk 2017: 171).

2. Model systemu decydowania politycznego (ujęcie makro)

W dalszych fragmentach książki wykorzystuję graficzny model systemu decydowania politycznego w ujęciu makro przedstawiony na zamieszczonym na początku tego rozdziału rysunku. Model ten sporządziłem z zastosowaniem podstawowych kategorii, jakimi są: polityka, państwo, rządzenie, decydowanie, decyzja, system i proces. Obrazuje on sferę decydowania politycznego i relacje zachodzące między nią a otoczeniem społecznym, politycznym, ekonomicznym i kulturowym w sposób całościowy. Model ten stanowi próbę zintegrowania ujęcia systemowego z podejściem funkcjonalnym i procesowym. Ma charakter teoretyczny i jako taki obrazuje stan nominalny (tzn. założony). W dalszych rozważaniach wykorzystałem go jako narzędzie ułatwiające opis i wartościowanie aktywności decyzyjnej poszczególnych podmiotów działających w polityce. Jeśli chodzi o kluczowe cechy otoczenia systemowego, zaprezentowałem stan odpowiadający czasom współczesnym, który wydaje się mieć względnie trwały charakter.

3. Wymiar strukturalny systemu decydowania politycznego

W ramach systemu decydowania politycznego wyodrębnić można w celach badawczych cztery główne, wieloelementowe warstwy, które składają się na strukturę tego systemu. Są nimi przestrzenie: decyzyjna, podmiotowa, zachowań i relacji. Każda z tych przestrzeni zostanie scharakteryzowana w dalszej części tej analizy. Już teraz jednak warto zarysować wstępnie ich zawartość.

Przestrzeń decyzyjna systemu decydowania politycznego stanowi dla poszczególnych podmiotów swoiste środowisko wewnątrzsystemowe. Usytuowane są w niej: treść polityki i rządzenia (stanowiące pole decydowania); cele i funkcje tego systemu (wyznaczające kierunki działań w systemie); wartości oraz interesy wspólne (stanowiące fundament całego systemu) i partykularne (wyznaczające kierunki aktywności poszczególnych podmiotów decyzyjnych); normy, zasady, standardy i procedury (określające ramy działań w systemie), a także kryteria wartościowania (określające podstawy ewaluacji zachowań w systemie). Treść poszczególnych elementów wewnątrzsystemowego środowiska decydowania politycznego wyznaczają przepisy powszechnie obowiązującego prawa, regulacje wewnętrzne przyjęte w ramach danych instytucjonalnych podmiotów decyzyjnych oraz inspiracje ideologiczne i doktrynalne.

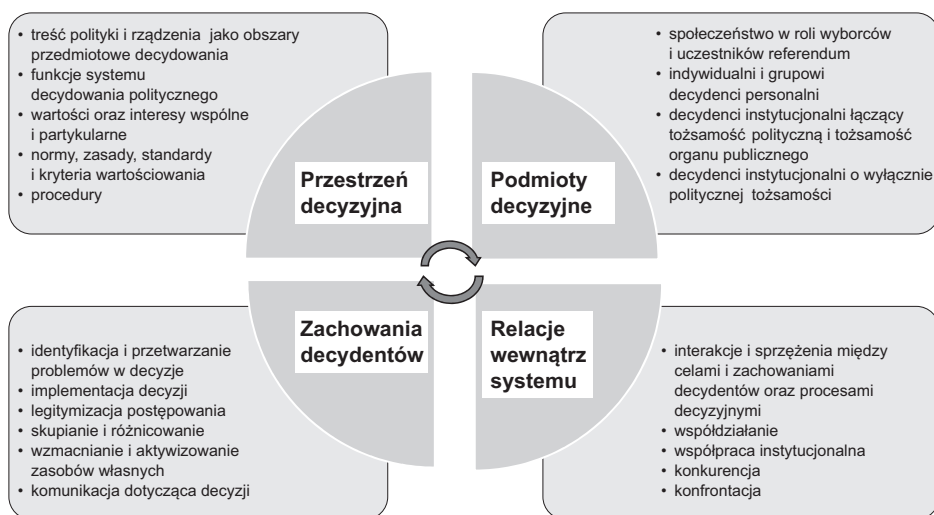
Środowisko decyzyjne jest treściowo zróżnicowane w przypadku poszczególnych podmiotów decyzyjnych, co sprawia, że w tym obszarze występują między nimi relacje zbieżności, odmienności (celów, dążeń, uwarunkowań) lub konkurencji czy konfrontacji. Kluczowym problemem w tym kontekście są zróżnicowane sposoby kojarzenia przez poszczególnych decydentów inte-

resów wspólnych, wynikających z wartości i interesów narodowych i państwowych (służących zapewnieniu uporządkowanego trwania i rozwoju wspólnoty zamieszkującej granice danego państwa oraz stabilizacji społeczno-politycznej), z wartościami i interesami partykularnymi stanowiącymi element tożsamości danego decydenta politycznego i jego zaplecza. Równie ważne jest zróżnicowanie ideowe i doktrynalne decydentów.

W warstwie podmiotowej systemu występują zróżnicowani pod względem swojej tożsamości (politycznej, światopoglądowej) aktorzy personalni i instytucjonalni aktywni w tym systemie. Podmioty te, będące kluczowymi elementami systemu, prowadzą swoją aktywność indywidualnie lub wspólnie. Rozpoznają one sytuacje decyzyjne oraz wypracowują, podejmują, implementują i ewaluują decyzje z obszaru polityki. W warstwie funkcjonalnej systemu znajdują się różnorodne zachowania decydentów, związane z: wychwytywaniem pojawiających się w systemie impulsów decyzyjnych; definiowaniem i przetwarzaniem tych impulsów w decyzje podporządkowane osiągnięciu założonych przez poszczególne podmioty celów; implementacją i ewaluacją decyzji; legitymizowaniem i kształtowaniem wizerunku zachowań decyzyjnych. W warstwie relacji zachodzących w systemie obecne są zjawiska i procesy obejmujące interakcje i sprzężenia między celami i zachowaniami decydentów oraz procesami decyzyjnymi, w tym relacje wyznaczone przez współdziałanie, współpracę instytucjonalną, konkurencję i konfrontację.

Poniżej przedstawiam obraz strukturalno-funkcjonalny systemu decydowania politycznego.

Rysunek 2. Obraz strukturalno-funkcjonalny decydowania politycznego



Źródło: opracowanie własne.

4. Wymiar podmiotowy systemu decydowania politycznego

Podmioty decydowania politycznego są zróżnicowane pod względem formalnym i merytorycznym, odmiennie usytuowane w systemie politycznym, mają różne kompetencje i obowiązki. Tym, co je łączy, jest wykonywana przez nie misja, a mówiąc mniej górnolotnie – pełniona przez nie rola, polegająca na walce o zdobycie i udział w wykonywaniu władzy publicznej w państwie oraz decydowaniu (albo współdecydowaniu) w kwestiach związanych z wykonywaniem tej władzy.

W państwie demokratycznym podstawowym decydującym politycznym jest społeczeństwo, które działa jako zbiorowy aktor polityczny wyrażający swą wolę w ramach procedur wyborczych oraz za pomocą instrumentów demokracji bezpośredniej, przede wszystkim referendum. Poziom aktywności decyzyjnej społeczeństwa w polityce jest wyznaczony przez rozwiązania ustrojowe w państwie oraz przez model kultury politycznej dominujący w danym społeczeństwie, w tym stopień gotowości do partycypacji w rozstrzyganiu spraw wspólnoty. Istotne znaczenie dla procesów decydowania politycznego mają w związku z tym takie cechy społeczeństwa, jak jego struktura oraz przedmioty i linie sporów i podziałów politycznych.

Wśród decydentów politycznych wyróżnić można kilka różnych grup. Po pierwsze, są to podmioty grupowe (o różnym zakresie i stopniu sformalizowania i wielkości, od pojedynczych grup aż do – jak wskazałem powyżej – społeczeństwa jako całości), co nadaje zasadnicze znaczenie specyfice decydowania grupowego. Po drugie – jednostkowi aktorzy personalni (w tym poszczególni politycy), co stanowi o ważności uwarunkowań psychologicznych działania. Po trzecie – personalni i zbiorowi aktorzy zinstytucjonalizowani, wśród których znajdują się tacy, którzy łączą tożsamość podmiotów władzy publicznej i podmiotów politycznych (np. członkowie parlamentu, głowa państwa, rząd, szef gabinetu ministrów), oraz tacy, którzy mają cechy podmiotów pozapaństwowych, ściśle politycznych (np. partie polityczne). Po czwarte – ruchy okazjonalne, pozbawione statusu instytucjonalnego (np. różnego rodzaju grupy inicjatywne).

Wśród aktorów instytucjonalnych polityki funkcjonują podmioty pojedyncze (z jednolitą strukturą wewnętrzną) lub zbiorowe (wieloelementowe, ze złożoną strukturą wewnętrzną). Te ostatnie mają niejednokrotnie charakter kolegialny i wtedy ich zdolność do rozstrzygania jest uzależniona od spełnienia określonych wymagań formalnych. Wśród decydentów politycznych trzeba też wyodrębnić podmioty wieloelementowe, złożone z samodzielnych jednostek mających własne cele, interesy i strategie, które z różnych przyczyn podejmują współpracę w imię osiągania wspólnych celów. Klasycznym przykładem takich podmiotów są koalicje rządowe.

Struktura i wzajemne relacje podmiotów politycznych o tożsamości organów władzy publicznej są wyznaczone przez normy prawa. Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku ustrój państwa, zróżnicowanie pod tym względem sytuacji w monarchiach i republikach oraz państwach totalitarnych, autorytarnych i demokratycznych. Najczęściej regulacje dotyczące kwestii ustrojowych są określone w konstytucjach poszczególnych państw oraz znajdują konkretyzację w ustawach. Współcześnie w większości państw demokratycznych granice kompetencji i obowiązków decyzyjnych podmiotów politycznych o tożsamości organów władzy publicznej wyznacza zasada trójpodziału władz, zgodnie z którą wyodrębnia się podmioty władzy stanowienia prawa (z różnymi wariantami unikameralizmu i bikameralizmu parlamentów), podmioty władzy wykonawczej (z wariantem jednolitości lub dualizmu władzy w relacjach głowa państwa – rząd) oraz – znajdujące się z założenia poza polityką – podmioty wymiaru i wykonywania sprawiedliwości.

Pozycja poszczególnych podmiotów decyzyjnych ma ścisły związek z przesłankami wynikającymi ze struktury wewnętrznej państwa. W tym kontekście szczególnie istotne jest, czy dane państwo ma charakter unitarny (scentralizowany, zdecentralizowany i zdecentralizowany lub zdecentralizowany) czy też jest federacją (państwem związkowym) lub konfederacją (związkiem państw), a także, czy jest to państwo jednolite w układzie kompetencyjnym jednostek terytorialnych czy też występują w nim rozwiązania o charakterze dewolucyjnym lub autonomicznym. W państwach zdecentralizowanych na poziomie lokalnym, a także coraz częściej na poziomie regionalnym, tożsamość polityczną mają również organy stanowiące i wykonawcze samorządu terytorialnego. Cechą właściwą podmiotom politycznym, które są organami publicznymi, jest to, że działają one nie tylko w granicach prawa, lecz także na jego podstawie.

Relacje między podmiotami decydowania politycznego w poszczególnych państwach różnicują nie tylko rozumiane normatywnie rozwiązania ustrojowe, ale również model systemu politycznego i partyjnego oraz kształt zaplecza politycznego władzy wykonawczej (może to być: monopartia, stabilna koalicja większościowa, koalicja minimalnie zwycięska, zaplecze mniejszościowe tolerowane w związku z rozbiem ugrupowań opozycyjnych lub uwarunkowaniami sytuacyjnymi), a także – jak już wcześniej zaznaczyłem – stopień decentralizacji terytorialnej.

Kluczową pozycję wśród podmiotów decyzyjnych o wyłącznie politycznej tożsamości zajmują partie polityczne. We współczesnych państwach istnieje wiele różnych typów czy odmian partii politycznych. Spotkać można partie kadrowe, masowe i wyborcze, stabilne i zmienne, konkurencyjne i antagonistyczne, dominujące i niszowe. Różnie przedstawiają się także swoboda tworzenia i działania partii oraz zasady, na których są oparte relacje między

partiami. Systemy partyjne mogą dopuszczać konkurencję lub – co występuje w państwach niedemokratycznych – mieć charakter niekonkurencyjny. Mogą być jedno-, dwu- lub wielopartyjne; skonsolidowane bądź niestabilne; zdolne do zapewnienia trwałego zaplecza politycznego dla organów władzy publicznej lub też niegwarantujące stabilności politycznej w organach władzy publicznej. W państwach demokratycznych partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowoli i równości obywateli w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.

Należy zauważyć, że w poszczególnych państwach istnieją także pozapartyjne podmioty artykulacji i agregacji interesów politycznych. Te, inne niż partie polityczne, ruchy polityczne wpisane są w różny sposób w mechanizmy kształtowania i funkcjonowania systemu sprawowania władzy w państwie. W tej grupie podmiotów trzeba wskazać różnorodne pozapartyjne komitety wyborcze, fronty narodowe i inne struktury uczestniczące w inicjowaniu i prowadzeniu procesów wchodzących w skład decydowania politycznego.

Podmioty polityczne, które nie są organami publicznymi, działają w granicach prawa. W przeciwieństwie do organów władzy publicznej nie muszą one jednak działać na podstawie prawa. Normy prawa stanowionego przez państwo określają warunki tworzenia, status oraz granice aktywności tych podmiotów. W państwach, które w niedawnej historii miały okresy rządów sprawowanych w ramach systemu monopartii lub partii hegemonistycznej, w systemie prawnym znajdują się zwykle przepisy, które mają blokować zawłaszczanie państwa przez partie polityczne. Do tych gwarancji trzeba zaliczyć m.in. normę polskiej ustawy, w której określono, że partie polityczne „nie mogą wykonywać zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej ani zastępować tych organów w wykonywaniu ich zadań” (ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 372).

Treść i jakość wyborów dokonywanych w ramach procesów decyzyjnych na gruncie polityki są w dużym stopniu determinowane przez cechy podmiotów aktywnych w tych procesach. Dotyczy to zarówno indywidualnych podmiotów personalnych, jak i podmiotów grupowych, w tym takich, które mają charakter instytucjonalny. Poszczególne podmioty decyzyjne może cechować zachowawczość lub otwartość na zmiany, kompromisowość lub parcie do konfrontacji, skłonność do powtarzania rozwiązań znanych z przeszłości lub do eksperymentowania, kierowanie się wielkością potencjalnego wyniku lub pewnością uzyskania wyniku. Dominacja (lub kombinacja) określonych cech stanowi przesłankę zróżnicowania zachowania poszczególnych podmiotów w tej samej sytuacji decyzyjnej. Zachowania podmiotów podejmujących decyzje dodatkowo różnicują takie czynniki, jak wiedza oraz potrzeba i zdolność

pozyskiwania wiedzy, doświadczenie w przyjmowaniu sukcesów oraz porażek i napięcie, umiejętność i skłonność do myślenia strategicznego, wiarygodność, kultura prawna i polityczna, a – w przypadku podmiotów personalnych – zdolności organizacyjne, komunikacyjne, przywódcze (w tym mające znamiona charyzmy), zdolność do myślenia innowacyjnego i wyciągania wniosków z błędów.

Stosunki między podmiotami decydowania politycznego wyznaczają różne, uzależnione od poszczególnych sytuacji, okoliczności. Po pierwsze – wiele podmiotów decyzyjnych niejednokrotnie działa w tym samym czasie na tych samych polach decyzyjnych oraz dąży do zagospodarowania tych samych zasobów. Po wtóre – podmioty te operują zwykle różną narracją na temat przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. Po trzecie – w przypadku poszczególnych podmiotów decyzyjnych występują różnice i podobieństwa w sferze wartości, interesów, programów i ocen. Po czwarte – poszczególne podmioty znajdują się w różnej sytuacji z punktu widzenia partycypacji we władzy publicznej. Obok podmiotów uczestniczących w rządzącej większości są takie, które znajdują się w opozycji do aktualnie rządzących. Wśród tych ostatnich niektóre mają możliwość wykorzystania w swoich działaniach obecności w parlamencie lub regionalnych i lokalnych legislaturach, inne są tej możliwości pozbawione.

Wskazane wyżej okoliczności wyznaczają obszary potencjalnego zbliżenia bądź sporu (nieraz wręcz konfrontacji) między aktorami polityki. Na te okoliczności nakładają się przesłanki formalne, w tym przede wszystkim wymagania ustrojowe obowiązujące w zakresie legitymizacji władzy publicznej, które rodzą konieczność ustalenia wzajemnych relacji między podmiotami i grupami podmiotów pretendujących do uzyskania i wykonywania tej władzy. Na tej podstawie określone są warianty organizacji sceny politycznej i kształtowane są modele konkurencji lub współdziałania, w tym współdziałania w ramach układu koalicyjnego między poszczególnymi aktorami polityki.

Między decydentami politycznymi toczy się nieustannie gra, która znajduje wyraz w dokonywanych przez nich wyborach. Dotyczy to nie tylko podmiotów będących uczestnikami systemowego sporu czy też konfrontacji, lecz także podmiotów, które są zaangażowane w kooperację i współdziałanie, w tym zinstytucjonalizowane współdziałanie systemowe (np. w ramach koalicji rządowych czy współpracy międzyrządowej lub współpracy w ramach struktur ponadpaństwowych). Przykładem klasycznych koalicji są koalicje rządowe, złożone z dwóch lub większej liczby ugrupowań politycznych. Wchodzące w skład tych koalicji podmioty polityczne zachowują swoją tożsamość, a w ich relacjach wzajemnych mieszają się elementy współdziałania i konkurencji. Bezpośrednio wpływa to na przebieg i sposób podejmowania decyzji w ramach struktur koalicyjnych. W tych warunkach pojawia się potrzeba wdrożenia specjalnych

(często mających kształt rozwiązań instytucjonalnych) mechanizmów uzgodnień wewnętrznych, a także konieczność określenia pola działań wspólnych i odrębnych (partykularnych). Praktyka pokazuje, że najtrudniej jest budować i utrzymywać układy koalicyjne między podmiotami, które programowo są sobie najbliższe i mają podobne zaplecze społeczne (Antoszewski 2004: 36 i n.; Kiełmiński 1984; Rydlewski 2000: 65 i n.).

Rozpatrując kwestie podmiotowe decydowania politycznego, nie można pominąć faktu, że niejednokrotnie decydent formalny nie jest w istocie decydującym faktycznym. Politycy delegowani przez swoje ugrupowania polityczne do pełnienia funkcji w organach publicznych mają różną pozycję własną. Dotyczy to przykładowo deputowanych i radnych oraz członków gabinetów ministrów. Wypełniając swoje obowiązki decyzyjne i korzystając ze swoich kompetencji, są oni częstokroć w większym stopniu wykonawcami polityki określonej przez kierownictwo swoich ugrupowań niż kreatorami podejmowanych decyzji. Próbując ocenić rzeczywistą pozycję poszczególnych podmiotów decyzji, trzeba również mieć na uwadze fakt, że politycy aktywni w organach publicznych muszą korzystać w swoich działaniach decyzyjnych z pomocy urzędników, a ci odznaczają się nieraz dużą zdolnością do budowania swojej autonomicznej pozycji. Komplikowanie się materii współczesnej polityki powoduje, że poszczególne podmioty firmujące określone decyzje są w praktyce coraz bardziej uzależnione od grona doradców i ekspertów. Przenikanie się polityki i ekonomii skutkuje tym, że politycy i kolegialne podmioty polityczne niejednokrotnie są poddani w swoich wyborach uwarunkowaniom finansowym i gospodarczym, których treść wyznaczają w sposób względnie autonomiczny właściciele, administratorzy i moderatorzy zasobów gospodarczych. Wszystkie te okoliczności sprawiają, że zdolności formalne decydentów, mając co do zasady istotne znaczenie w całym procesie rozstrzygania, w wielu wypadkach nie odgrywają ważnej roli w procedurach decyzyjnych.

Odrębną grupę wymagającą uwzględnienia w analizach procesów decyzyjnych stanowią znajdujące się w najbliższym otoczeniu decydowania podmioty wpływu politycznego. W sensie statutowym nie należą one do sfery decydowania politycznego, w ujęciu funkcjonalnym bardzo często zbliżają się do tego obszaru. Walka o zdobycie i wykonywanie władzy publicznej nie należy do misji tych podmiotów, równocześnie jednak pod wpływem różnych czynników systemowych i sytuacyjnych podmioty te oddziałują na kształt i funkcjonowanie władzy publicznej. W literaturze można się spotkać z opinią, że w istocie stosunki jawnego i ukrytego wpływu stają się tak samo ważne w polityce, jak stosunki związane z wykonywaniem władzy politycznej (Dahl, Stinebrickner 2007). Zdaniem przywołanych autorów formami wpływu mogą być: zachęta do określonego zachowania połączona z ofertą atrakcyjną dla poddanego wpływowi decydenta, siła lub przymus (groźba użycia siły), perswazja i manipula-

cja, autorytet wyznaczający wzorzec posłuszeństwa. Dynamika relacji między władzą siły, władzą transakcyjną, władzą partycypacyjną i samorządzeniem przyczynia się do tego, że we współczesnych państwach coraz trudniej jest odróżnić w praktyce wpływ na władzę w obszarze publicznym od sprawowania tej władzy. Pojawiają się nowe oblicza czy formy władzy – w postaci: standardów, procedur, informacji, znaczeń faktów (wizerunków) czy też komunikacji społecznej.

W grupie podmiotów wpływu politycznego znajdują się, w zakresie ściśle uzależnionym od konkretnych warunków: uznane w danym państwie lub środowisku autorytety personalne i instytucjonalne, podmioty opiniotwórcze, podmioty lobbingu oraz takie struktury instytucjonalne, jak kościoły i inne związki wyznaniowe, związki zawodowe czy też samorządy zawodowe i gospodarcze, a także podmioty nadawania znaczenia faktom, w tym przede wszystkim media (tradycyjne i – w coraz większym wymiarze – media elektroniczne oraz ich administratorzy). Relacje między polityką i gospodarką powodują, że na liście podmiotów wpływu politycznego trzeba umieszczać korporacje finansowe i gospodarcze. W państwach niedemokratycznych tradycyjnie istotną pozycję w grupie podmiotów wpływu politycznego zajmują struktury siłowe, w tym wojsko.

Model strukturalno-relacyjny podmiotów systemu decydowania politycznego jest ściśle uzależniony od ustroju politycznego danego państwa. W tym przypadku różnice występują także między państwami demokratycznymi. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście podział na republiki i monarchie. W modelu współczesnych państw demokratycznych o charakterze republikańskim, odzwierciedlającym sytuację w większości tych państw, założono, że:

- władza społeczeństwa manifestuje się w trakcie wyborów bezpośrednich oraz w ramach referendów stanowiących,
- legislatura i egzekutywa państwa ma charakter dualistyczny,
- na poziomie regionalnym koegzystują organy rządowe i samorządowe,
- władza lokalna o właściwości ogólnej ma charakter samorządowy,
- zaplecze polityczne ma charakter koalicyjny,
- z koalicją rządową współdziałają sytuacyjnie inne partie polityczne,
- obok partii parlamentarnych działają także partie pozaparlamentarne,
- niektóre podmioty polityki mają inny charakter niż organy publiczne i partie polityczne.

5. Wymiar przedmiotowy systemu decydowania politycznego

Kwestie, które stanowią przedmiot decydowania politycznego, często mają równocześnie wymiar społeczny, normatywny, ekonomiczny i prakseologiczny. Złożone zazwyczaj problemy wiążące się z tymi kwestiami trudno poddają

się próbom kwantyfikowania i najczęściej nie można ich ująć w sposób parametryczny. Specjaliści od planowania i projektowania nazwali takie obiekty decydowania „problemami zapętlonymi” (Rittel, Webber 2016). Problemy te, występując w złożonych systemach nieliniarnych, cechują się zdaniem wskazanych wyżej autorów tym, że: są trudne do zdefiniowania; nie można ich sformułować i rozwiązać w sposób ostateczny; nie podlegają zasadzie, że wszystko się kiedyś kończy; ich rozwiązania mogą być tylko mniej lub bardziej dobre albo złe. Rozwiązywanie tych problemów raczej nie można się uczyć metodą prób i błędów, gdyż są one wyjątkowe i mają specyficzne (niepowtarzalne) rozwiązania jednostkowe. Bardzo często są one symptomem nowych problemów, które mogą być interpretowane w różny sposób.

Kiedy przeanalizuje się materię decydowania politycznego, z większym umiarem trzeba kierować w stronę polityków oczekiwania działań wysokiej jakości. W dużej mierze można również do decydowania odnieść tezę o rządzeniu, mówiącą, że nie cechuje go skończoność i sukces, lecz porażka jako konsekwencja nieuniknionej niekompletności działań (Malpas, Wickham 2016), i w grę wchodzi tutaj nie tylko uwarunkowania podmiotowe (wynikające z cech i zdolności uczestników procesów decydowania), lecz także przedmiotowe (wyznaczone przez charakter materii decyzyjnej). Tradycyjne rozwiązania problemów rozstrzyganych w decydowaniu niejednokrotnie zawodzą.

6. Wymiar funkcjonalny systemu decydowania politycznego

Wspólnotowy charakter społeczeństwa oraz istota państwa wymagają od polityków dokonywania nieustannych, równoległych rozstrzygnięć w sprawach celów i kierunków działań, praktyki zarządzania zasobami i dobrami, usługami materialnymi i niematerialnymi oraz kanałami komunikacji społecznej. Istnieje zapotrzebowanie na tworzenie przez decydentów strategii decyzyjnych i wytyczanie ścieżek ich realizacji w przestrzeni publicznej. Niezbędne jest dokonywanie wyborów dotyczących dystrybucji i redystrybucji dóbr, które wyznaczają pozycję poszczególnych państw, grup społecznych oraz pojedynczych ludzi.

Wielość i rozbieżność pojawiających się w przestrzeni publicznej potrzeb i oczekiwań oraz potencjalnych zachowań decyzyjnych skłania do identyfikowania problemów wymagających rozstrzygnięcia i do podejmowania decyzji, w tym decyzji władczych, w ramach obowiązującego w danym społeczeństwie i państwie układu wartości i interesów, zgodnie z istniejącymi w tym państwie rozwiązaniami ustrojowymi oraz realiami politycznymi. W dotychczasowej praktyce politycznej w poszczególnych państwach oraz w relacjach międzypań-

stwowych i ponadpaństwowych mechanizmy te wchodziły w skład systemów decydowania politycznego.

W perspektywie normatywnej odnoszącej się do celów wspólnych systemu decydowania politycznego strategiczne znaczenie ma kształtowanie takich rozwiązań, jakie mają zapewnić uporządkowane trwanie, integralność i rozwój wspólnoty zamieszkującej granice danego państwa, a także wzmocnić zdolność państwa do zagwarantowania swej integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz odpowiedniej jakości życia społeczeństwa. Współcześnie cele te odnoszą się najczęściej do zapewnienia niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa, wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, ochrony dziedzictwa narodowego, ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju. Ideą przewodnią i zarazem głównym zadaniem decydowania politycznego powinno być uczynienie maksymalnego pożytku z dostępnych zasobów materialnych i niematerialnych społeczeństwa i państwa na rzecz osiągania celów wspólnych.

System decydowania politycznego trzeba rozpatrywać jako ukierunkowaną celowościowo całość obsługującą funkcje planowania i projektowania zadań i rozwiązań w sferze kreowania, legitymizowania, określania kierunków oraz sposobu działania władzy publicznej i kontrolowania tego działania. Realizacja tych funkcji odbywa się na różnych arenach i oznacza aktywność decyzyjną w zakresie ustalania zasad ustrojowych państwa, walki o zdobycie i utrzymywanie władzy publicznej, tworzenia polityk publicznych oraz kształtowania sytuacji w podmiotach politycznych. Wspomniana wyżej aktywność decyzyjna obejmuje działania o charakterze programowym, dyrektywnym, prognostycznym, kontrolnym i mobilizacyjnym. Jest ona prowadzona w sposób trwały i celowy, z uwzględnieniem wartości i interesów właściwych domenie publicznej.

Aktywność decyzyjna podmiotów politycznych odbywa się w ramach partykularnych systemów decyzyjnych obejmujących ich infrastrukturę normatywną, instytucjonalną, finansową, proceduralną i kadrową. Podejmowane w nich działania mają na uwadze zarówno cele wspólne całego systemu, jak i cele partykularne. Te ostatnie, w zależności od sytuacji, wyznaczone są przez interesy danych środowisk politycznych lub związane są z pozycjonowaniem się poszczególnych decydentów na mapie politycznej. Z założenia cele strategiczne całego systemu stanowią granice, w których powinno się odbywać forsowanie przez decydentów swoich celów partykularnych, oraz wyznaczają dopuszczalne relacje między działaniami podejmowanymi równolegle przez tych decydentów. W przypadku naruszenia tej zasady aktywność decyzyjna aktora (lub aktorów) polityki staje się dysfunkcjonalna dla całego systemu decydowania politycznego w danym państwie lub w przestrzeni międzypaństwowej.

W ramach infrastruktury znajdującej się w gestii poszczególnych decydentów funkcjonują podsystemy: strategiczny, zarządzania decyzyjnego, operacyjny, informacji i wiedzy, administrowania siłami oraz środkami i zasobami, wsparcia, ewaluacji i doskonalenia jakości. Rzecz jasna tylko w przypadku najważniejszych graczy politycznych te podsystemy są formalnie wyodrębnione. W innych przypadkach są to tylko wiązki konkretnych zadań, które wymagają obsługi.

7. Wymiar relacyjny systemu decydowania politycznego

Odbývające się równolegle w systemie decydowania politycznego procesy decyzyjne znajdują się w zróżnicowanych relacjach wzajemnych. Procesy te mogą być pozbawione zależności przedmiotowych, przeciwstawne z elementami wspólnymi, przeciwstawne bez elementów wspólnych, konkurencyjne, wzajemnie się wzmacniające. Między podmiotami aktywnymi w systemie decydowania politycznego występują równolegle jakościowo różne relacje. W grupie podmiotów, które stanowią zaplecze władzy wykonawczej, dominują relacje obejmujące kooperację, współpracę koalicyjną, ograniczoną rywalizację oraz uzgadnianie i legitymizowanie decyzji. W przypadku stabilnej sytuacji w obozie rządowym podmioty te prowadzą grę obliczoną na wzmocnienie swojej pozycji w sposób, który nie powinien zagrażać jedności tego obozu. W grupie podmiotów, które sytuacyjnie współpracują z obozem rządowym, granice tej współpracy wyznaczają przede wszystkim dążenia do wzmocnienia swojej pozycji lub też do osiągnięcia celu, który jest wspólny dla rządzących i dla tych podmiotów. Instytucjonalni i personalni gracze polityczni współtworzący frontalną opozycję znajdują się w ostrym sporze z podmiotami rządzącymi, a równocześnie – dążąc do wzmocnienia swojej pozycji – najczęściej rywalizują między sobą, przy czym nieraz wewnątrznie grupują się w ramach doraźnego współdziałania.

Zróżnicowanie relacji dotyczy nie tylko równoległych zachowań różnych decydentów. Poszczególne podmioty decyzyjne uczestniczą jednocześnie w kilku, przenikających się nieraz, procesach decyzyjnych. Niejednokrotnie konkurują ze sobą poszczególne cele procesu decyzyjnego, a dana procedura decyzyjna jest wykorzystywana do wzmocnienia pozycji podmiotu decyzyjnego w innym projekcie. Bardzo często poszczególne decyzje mają z góry określone miejsce w jakiejś hierarchii. Okoliczności te muszą być uwzględnione w trakcie wyjaśniania i wartościowania poszczególnych zachowań decyzyjnych.

Aktywność decyzyjna może polegać na wysunięciu własnej inicjatywy, poparciu lub krytyce rozwiązania zaproponowanego przez inny podmiot, okre-

śleniu warunków wyznaczających treść zachowania w danej sprawie, podjęciu współdziałania w realizacji określonego wariantu rozwiązania zaproponowanego przez inny podmiot.

8. Wymiar produktowy systemu decydowania politycznego

Decyzje polityczne, które są produktami procesów decyzyjnych, przybierają zróżnicowaną formę. Mogą one znajdować wyraz w różnych pod względem formalnym i materialnym przejawach aktywności lub też w świadomym powstrzymaniu się od aktywności. Wynikająca z merytorycznego wyboru nieaktywność to też decyzja.

Z punktu widzenia formalnego wszystkie decyzje można podzielić na: strategiczne, operacyjne, taktyczne, sprawozdawcze, dotyczące czasu bieżącego i planistyczne, przygotowawcze, realizacyjne, kontrolne, jednostkowe, dotyczące grupy spraw i generalne, związane z tworzeniem prawa i z wykonywaniem prawa. Są one też zróżnicowane z punktu widzenia zasięgu terytorialnego. Niektóre z nich mają zasięg ogólnopaństwowy (podmiotami decyzyjnymi są wówczas kierownictwa partii, parlament, głowa państwa, rząd). Inne – zasięg regionalny (decydentami są wówczas m.in. organy wojewódzkich struktur partii, sejmik wojewódzki, marszałek województwa, wojewoda). A jeszcze inne – zasięg lokalny (są one podejmowane m.in. przez organy lokalne partii, radę powiatu lub gminy, starostę, wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Współcześnie rośnie liczba decyzji, które mają zasięg ponadpaństwowy. Odrębną grupę decyzji stanowią rozstrzygnięcia dokonywane przez społeczeństwo w ramach wyborów powszechnych lub referendum.

W polityce nad decyzjami podejmowanymi w warunkach pewności (kiedy znane są z góry efekty podejmowanych działań i nie ma wątpliwości co do prawdopodobieństwa wystąpienia tych efektów) przeważają takie, których podjęciu towarzyszy ryzyko (kiedy znane są możliwe efekty poszczególnych zachowań, ale nie można przewidzieć, które z tych zdarzeń wystąpią faktycznie w danej sytuacji) i znaczna niepewność (kiedy w chwili decydowania nie ma nawet dostatecznej wiedzy na temat możliwych następstw podejmowanych działań oraz warunków zaistnienia tych następstw).

Wśród decyzji politycznych przeważają decyzje kierownicze wyznaczające zachowania innych podmiotów oraz decyzje o charakterze strategicznym. Obok decyzji rutynowych i standardowych bardzo często występują decyzje dotyczące nowych sytuacji, w tym stanów nadzwyczajnych.

W przypadku organów publicznych przeważają decyzje zapadające w sposób sformalizowany, zaś w przypadku podmiotów mających wyłącznie polityczną tożsamość częstsze są decyzje podejmowane z większą swobodą.

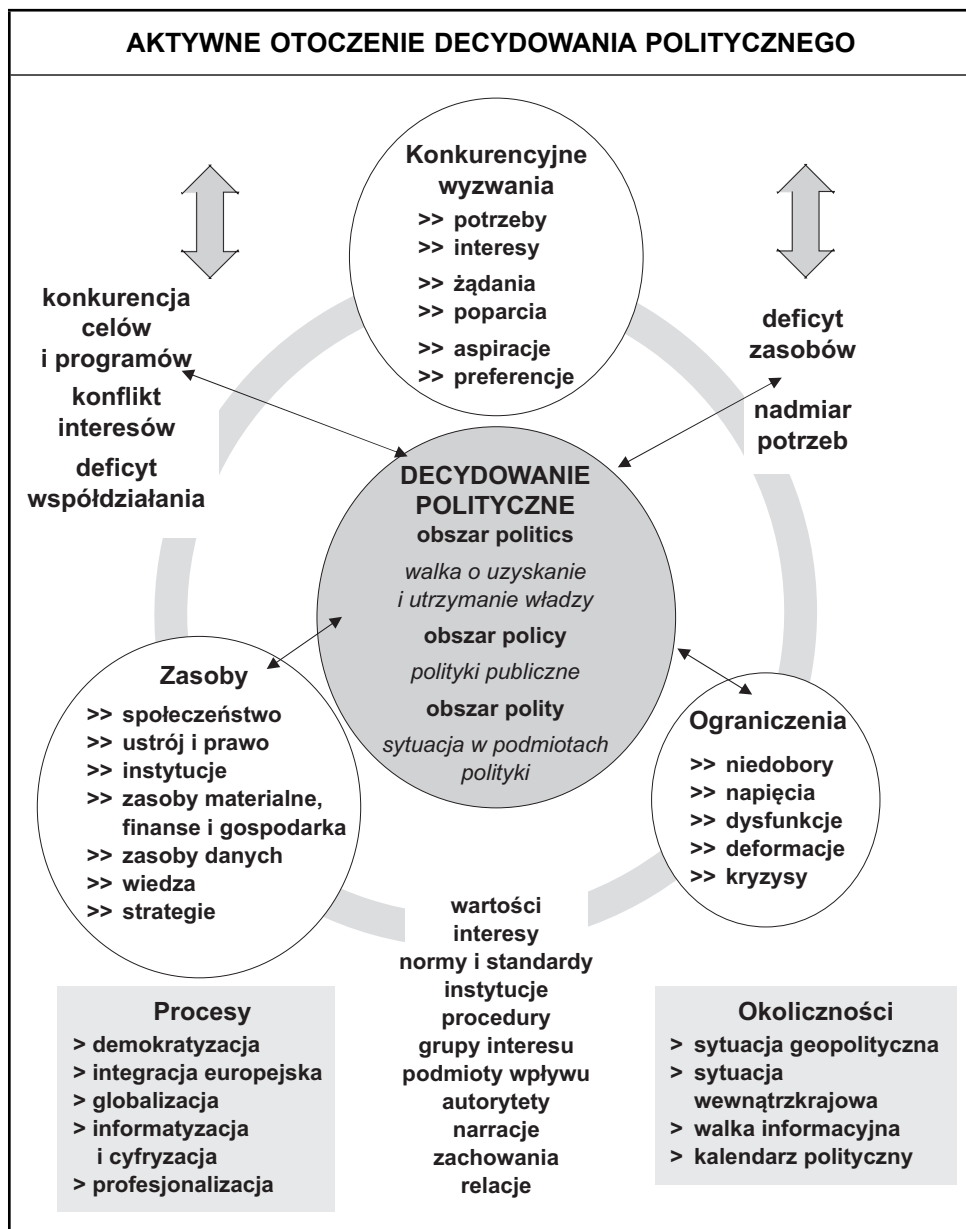
Produktami, które pojawiają się na wyjściu systemu decydowania politycznego, są nie tylko różnorodne decyzje (przybierające formę strategii, programów, projektów, ocen oraz innych rozstrzygnięć systemowych i jednostkowych dotyczących polityki, państwa, władzy, prawa, rządzenia, dóbr i usług oraz zasobów), lecz także informacje o decyzjach oraz narracje towarzyszące decyzji, które w poszczególnych przypadkach budują w przestrzeni publicznej klimat współdziałania, współpracy lub konfliktu, a tym samym stabilizują sytuację polityczną lub też wzmacniają w niej napięcia.

ROZDZIAŁ III

Relacje między systemem decydowania politycznego a jego otoczeniem

- *System decydowania politycznego ma charakter otwarty. Pozostaje w interaktywnych relacjach ze swoim otoczeniem społecznym, politycznym, normatywnym, materialnym oraz organizacyjnym.*
- *Otoczenie systemowe generuje zasoby niezbędne w decydowaniu politycznym oraz tworzy ograniczenia decyzyjne wynikające z różnorodnych niedoborów, napięć systemowych, dysfunkcji i deformacji sfery publicznej.*
- *W każdym procesie decydowania politycznego niezbędne jest uwzględnienie sytuacji, w jakiej dany proces się toczy. W efekcie zachodzących zmian w otoczeniu takie same zachowania decyzyjne mogą mieć odmienną wartość w różnym czasie. Warunki decydowania politycznego w sposób jakościowy zmieniają się w chwili wystąpienia wydarzeń nadzwyczajnych, zwłaszcza wydarzeń prowadzących do sytuacji kryzysowych.*
- *Analizując przebieg impulsów między otoczeniem decydowania politycznego a systemem decyzyjnym, trzeba zidentyfikować zjawiska i mechanizmy w znacznym stopniu deformujące rzeczywisty obraz sytuacji będącej przedmiotem decydowania. W granicach systemu decydowania następują modyfikacje i deformacje treści informacji będące efektem nieuporządkowanego lobbingu, konfliktu interesu, blokad ideologicznych i doktrynalnych oraz powiązań korupcyjnych.*
- *Na wejściu systemu decydowania politycznego pojawia się coraz więcej sygnałów i treści, które są wytworem świadomych i zorganizowanych, nieraz bardzo dobrze zakamuflowanych operacji dezinformacyjnych prowadzonych za pomocą internetu, mediów społecznościowych oraz stale doskonalonych narzędzi sztucznej inteligencji (m.in. zaawansowanych modeli językowych), co powoduje, że niejednokrotnie obraz otoczenia systemowego brany pod uwagę przez poszczególnych decydentów politycznych jest zakłócony.*
- *Produkty wypracowywane w systemie w postaci rozstrzygnięć decyzyjnych, narracji dotyczących tych rozstrzygnięć oraz relacji między podmiotami decyzyjnymi prowadzą łącznie do jakościowych zmian na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej w wymiarze krajowym i międzynarodowym.*
- *Charakter relacji między systemem decyzyjnym podmiotu polityki a jego otoczeniem powoduje, że kluczowe znaczenie uzyskuje w tym systemie właściwie funkcjonujący mechanizm pozyskiwania, grupowania, analizowania i zarządzania informacjami.*

Rysunek 3. Mapa relacji między systemem decydowania politycznego a jego aktywnym otoczeniem



Źródło: opracowanie własne.

1. Oddziaływanie otoczenia na system decydowania politycznego

Otwarty charakter systemu decydowania politycznego polega na tym, że działania decyzyjne poszczególnych podmiotów polityki są powiązane z otoczeniem licznymi relacjami (rys. 3). Podmioty polityki permanentnie odbierają różnorodne sygnały z otoczenia, dokonują konwersji tych sygnałów w ramach wewnętrznych mechanizmów decyzyjnych oraz wysyłają z systemu decyzyjnego do otoczenia sygnały w postaci produktów swojego procesu decyzyjnego.

Między decydowaniem a jego otoczeniem społecznym, materialnym, normatywnym, politycznym i organizacyjnym istnieją wielostronne zwrotne relacje. W otoczeniu systemu znajdują się podstawowe zasoby decydowania politycznego: społeczeństwo (trzeba tu jednak zaznaczyć, że podczas wyborów i referendum nie jest ono zasobem decydowania, lecz samo występuje w roli decydenta), systemy normatywne, instytucje, dobra materialne i niematerialne, potencjał finansowy i gospodarczy, kapitał wiedzy i danych, koncepcje teoretyczne i strategiczne. Dla decydowania politycznego istotne jest też oddziaływanie ograniczeń tego otoczenia, w tym różnorodnych niedoborów, napięć systemowych, dysfunkcji i deformacji sfery publicznej. Otoczenie, w którym prowadzone jest decydowanie, kieruje w jego stronę określone zasilenia (m.in. standardy i wzory zachowań, informacje, normy), ramy ekonomiczne, żądania i poparcia, za którymi stoją zróżnicowane aspiracje i preferencje. W stosunku do podmiotów decyzyjnych otoczenie stwarza zaś szanse i zagrożenia.

W każdym procesie decydowania politycznego trzeba uwzględnić sytuację, w której dany proces się toczy. Na ogół jest to sytuacja dynamiczna. W efekcie zachodzących zmian w otoczeniu takie same zachowania decyzyjne mogą mieć odmienną wartość w różnym czasie. Kluczowym zadaniem jest więc stałe rozpoznawanie istniejącej sytuacji oraz ustalanie najważniejszych relacji zachodzących między otoczeniem a procesem decyzyjnym, gdyż są one źródłem możliwości do wykorzystania (szans) lub zagrożeń, które należy wyeliminować w owym procesie. Dynamiczny charakter sytuacji w otoczeniu procesów decyzyjnych sprawia, że trzeba przewidywać najbardziej prawdopodobne zmiany w tym otoczeniu oraz mieć przygotowane warianty zachowania w różnych sytuacjach.

Dla procesów decydowania politycznego szczególnie ważne są takie elementy otoczenia, jak: stan społeczeństwa, układy uznawanych w nim wartości, obowiązujący porządek normatywny, układ instytucjonalny w przestrzeni publicznej, stan dostępnych zasobów materialnych oraz tzw. zasobów miękkich, główne napięcia i konflikty, kierunki przekształceń społecznych, dominujące

doktryny społeczno-polityczne i związane z nimi paradygmaty oraz sytuacja geopolityczna danego państwa.

W otoczeniu procesów decyzyjnych występują, wzajemnie wzmacniając się lub konkurując ze sobą, elementy uniwersalne oraz specyficzne – właściwe dla poszczególnych państw. Wśród elementów uniwersalnych kształtujących sytuację decyzyjną w państwach europejskich na pierwszy plan wysuwają się współcześnie: stan demokracji i integracji europejskiej, stopień zaawansowania globalizacji, informatyzacji i cyfryzacji oraz postępu naukowo-technicznego, tworzenie się nowego modelu konkurencyjności. Do zjawisk w pewnym sensie typowych dla współczesnych państw (nie tylko europejskich) należy narastanie zagrożeń o globalnym charakterze, umacnianie się pozycji mediów (w tym mediów społecznościowych) i ich tabloidyzacja, a także nasilanie się walki informacyjnej (przybierającej nieraz cechy wojny informacyjnej). Wśród wspomnianych wyżej elementów swoistych dla poszczególnych państw trzeba w pierwszej kolejności wskazać ich historię (zwłaszcza historię polityczną), a także specyficzne cechy terytorium tych państw, ich położenie geopolityczne, kształt ustroju politycznego, strukturę narodowościową i światopoglądową oraz dominującą kulturę polityczną i prawną ludności.

Przekształcenia w otoczeniu systemowym, tworząc nowe warunki decydowania politycznego, wymuszają zmiany modelu tego decydowania. Pod ich wpływem kształtują się w architekturze decydowania publicznego układy wielopoziomowości (z wyodrębnionymi segmentami lokalnymi, regionalnymi, ogólnopaństwowymi, ponadpaństwowymi i wymiarem globalnym), wielopodmiotowości (z obecnością podmiotów państwowych, samorządu terytorialnego, trzeciego sektora, ponadpaństwowych i międzypaństwowych) oraz wielopłaszczyznowości (z autonomizowaniem się warstwy politycznej, ekonomicznej i wizerunkowej). Proces ten jest silnie powiązany ze zmianami modelu władzy publicznej – obejmującymi kształtowanie się nowych relacji między władzą siły, władzą transakcyjną, władzą partycypacyjną i samorządzeniem. Wpływa nań pojawianie się nowych tożsamości władzy, w tym władzy: standardów, procedur, informacji, nadawania wizerunków faktom oraz komunikacji społecznej.

Jakościowe znaczenie dla decydowania politycznego ma fakt, że – bez względu na intensywność działań rozpoznawczych – jego otoczenie charakteryzuje się zawsze ograniczeniami czy niedoborami informacyjnymi. Pociąga to za sobą ryzyko popełnienia błędów w ocenie istniejącej sytuacji, a także w prognozowaniu zmian, które mogą w niej nastąpić. Oddziałuje tu zjawisko określane nieraz jako „obiektywna niewiedza” i „nieprzezwyčajalna niepewność” (Kahneman, Sibony, Sunstein 2022: 133, 164 i n.). Innymi czynnikami, które mogą w znacznym stopniu wpływać na decydowanie (np. zakłócać jego

przebieg), są także występujący w jego otoczeniu konflikt interesów (a tym samym sytuacja konkurencji) oraz aktywność partnerów zewnętrznych zmierzających do realizacji swoich interesów m.in. przez presję grup interesu i różnorodne – niejednokrotnie mające znamiona patologii – działania lobbujące. Przewaga potrzeb nad możliwościami ich zaspokojenia, która jest stałą cechą otoczenia, oznacza, że wszelkie wybory decyzyjne w polityce prowadzą do podziału na wygranych i przegranych. Wyczerpywanie się prostych rezerw materialnych czyni mało przydatnymi w dłuższej perspektywie działania ekstensywne. Systemowe ograniczenia niektórych zasobów, przykładowo zasobów środowiska naturalnego, zmuszają do odrzucenia w procesach decyzyjnych wyborów, które jeszcze niedawno były dopuszczalne (takich jak postawienie na długofalowy rozwój energetyki opartej na surowcach kopalnych). Subiektywny charakter ludzkich motywacji powoduje, że decydenci polityczni muszą wziąć pod uwagę niepełną racjonalność reakcji na dokonywane przez nich wybory, zaś zmienność oczekiwań i preferencji społecznych, objawiająca się dynamiką żądań i poparcia oraz wywoływanych niespełnionymi obietnicami protestów, nadaje zasadnicze znaczenie czynnikowi czasu w decydowaniu. Pojawianie się w otoczeniu nowych spraw i nowatorskich zjawisk niesie za sobą nieznanne dotąd możliwości, wyzwania i ograniczenia w decydowaniu i wymaga otwarcia na zmiany w dokonywanych wyborach. Szybki rozwój nowych technologii, w tym szczególnie technologii cyfrowych, powinien być przesłanką innowacyjnego przekształcania mechanizmów decydowania.

Warunki decydowania politycznego radykalnie zmieniają się w chwili wystąpienia wydarzeń nadzwyczajnych, zwłaszcza tych, które kształtują sytuacje kryzysowe. Liczne doświadczenia, by odwołać się tylko do przykładu pandemii koronawirusa z lat 2020–2022, pokazują, że globalne sytuacje kryzysowe zmieniają układ strategicznych wyzwań i ich znaczenie w zbiorowej narracji i świadomości. Zasadniczym wyzwaniem dla decydowania politycznego staje się w tych warunkach odparcie zagrożeń podstawowych wartości i interesów społecznych oraz zapewnienie bezpieczeństwa egzystencjalnego i ograniczanie pól wykluczenia społecznego. Kryzys czasu pandemii pokazał, że decydenci polityczni zmuszeni są w takiej ekstremalnej sytuacji do istotnych korekt czy redefinicji strategii. W nowy sposób są wówczas kształtowane relacje między wartościami a interesami, zwłaszcza solidarnością międzynarodową a ochroną interesów własnego państwa i jego obywateli, a także między potrzebami bezpieczeństwa a możliwością korzystania z praw i wolności człowieka i obywatela. Najczęściej na znaczeniu zyskują projekty powrotu do koncepcji silnego państwa administracyjnego prowadzącego politykę za pomocą uszczelnienia granic państwowych oraz nakazów i zakazów, ingerujących głęboko m.in. w prawo do prowadzenia działalności gospodarczej. Powracają pytania o rolę, obowiązki

i granice działania państwa oraz o rozłożenie kosztów kryzysu. Następuje przyspieszone przenoszenie aktywności ludzi i podmiotów publicznych do cybersfery.

2. Charakter granicy systemowej decydowania politycznego

Analizując przebieg impulsów między otoczeniem decydowania politycznego a systemem decyzyjnym, trzeba zidentyfikować zjawiska i mechanizmy w znacznym stopniu deformujące rzeczywisty obraz sytuacji będącej przedmiotem decydowania.

W granicach systemu decydowania niejednokrotnie następują modyfikacje i deformacje treści informacji będące efektem nieuporządkowanego lobbingu, konfliktu interesu, blokad ideologicznych i doktrynalnych oraz powiązań korupcyjnych. W granicach systemu decydowania politycznego pojawia się coraz więcej sygnałów i treści, które są wytworem świadomych i zorganizowanych, nieraz bardzo dobrze zakamuflowanych operacji dezinformacyjnych prowadzonych za pomocą internetu, mediów społecznościowych oraz stale doskonalonych narzędzi sztucznej inteligencji (m.in. zaawansowanych modeli językowych). Na wejściu omawianego systemu często pojawiają się jednocześnie różne sygnały, nieraz jawnie sprzeczne ze sobą, co może wywoływać dezorientację decydentów. Muszą się oni mierzyć z szumem informacyjnym, czyli nadmiarem odbieranych informacji i sygnałów, jak również sprzecznymi treściami, które te sygnały ze sobą niosą. Dlatego też obraz otoczenia systemowego brany pod uwagę przez poszczególnych decydentów politycznych jest niejednokrotnie w mniejszym lub większym stopniu zafałszowany. A jeśli mechanizm pozyskiwania, grupowania i wartościowania sygnałów docierających do podmiotu decyzyjnego działa niewłaściwie, w sposób oczywisty wpływa to negatywnie na jakość podejmowanych decyzji.

3. Oddziaływanie systemu decydowania politycznego na otoczenie

System decydowania politycznego i jego otoczenie pozostają w silnych wzajemnych relacjach. Zjawiska i procesy zachodzące w systemie decydowania politycznego aktywnie oddziałują na kształt otoczenia za pośrednictwem stanowiących produkt tego systemu decyzji oraz narracji dotyczących owych decyzji. Trzeba przy tym zauważyć, że nie wszystkie decyzje mają uwarunkowania zewnętrzne, część z nich jest uwarunkowana wewnętrznie. Do otoczenia systemowego nieustannie przesyłane są przez decydentów politycznych różnorodne strategie, programy, projekty, oceny oraz inne wybory systemowe i jed-

nostkowe dotyczące polityki, państwa, władzy, prawa, rządzenia, dóbr i usług oraz zasobów. Przekazywane tam są również uzasadnienia podejmowanych decyzji oraz opinie wyrażające poparcie lub krytykę określonych zachowań. Efektem tych przepływów są zmiany w otoczeniu systemowym, które następują nie tylko w wyniku reagowania na treści poszczególnych decyzji i informacji, lecz także pod wpływem wzajemnych relacji między zachowaniami poszczególnych decydentów. Produkty systemu decydowania politycznego wzmacniają lub osłabiają współdziałanie, współpracę lub konflikt między ludźmi i ich organizacjami.

4. Sprzężenie zwrotne między decydowaniem politycznym a jego otoczeniem

Jako rodzaj sprzężenia zwrotnego można ująć relacje między produktami decydowania politycznego a zmianami w otoczeniu wynikającymi z działań decyzyjnych podjętych w systemie. Pojawiają się informacje o efektach podjętych decyzji, które z założenia powinny stanowić impulsy do utrzymania w mocy i „zagospodarowania” dokonanych wyborów lub do ich zmiany w ramach kolejnego cyklu decyzyjnego.

Właściwie funkcjonujące sprzężenie zwrotne stanowi niezbędny warunek identyfikacji efektów różnych od założonych celów działania decyzyjnego. Pozwala więc uniknąć kontynuowania działań destrukcyjnych z punktu widzenia interesów decydenta.

W działaniach decyzyjnych znajduje odzwierciedlenie reakcja na zidentyfikowane przyczyny podjęcia aktywności. Wartościowanie tych działań wymaga właściwie funkcjonującego sprzężenia zwrotnego. Jeśli treść przyczyny ma dla decydenta znaczenie pozytywne, można w ramach sprzężenia zwrotnego ustalić, w jakim stopniu aktywność decyzyjna przyniosła wzmocnienie tej przyczyny. Przykładem może być poparcie uzyskane w jakiejś istotnej dla decydenta grupie. Jeśli zaś treść przyczyny ma charakter negatywny, w ramach sprzężenia zwrotnego można ustalić, w jakim stopniu określona aktywność decyzyjna przyczyniła się do ograniczenia danej sytuacji niepożądaney, np. postawy krytycznej wobec decydenta w liczącym się dla niego środowisku lub ważnej dla niego sprawie.

Aktywność decyzyjna podmiotów polityki obejmuje zwykle wiele działań prowadzonych równolegle. Ponadto poszczególne działania są niejednokrotnie reakcją na kilka przyczyn równocześnie. Dlatego tak ważna jest zdolność powiązania określonej zmiany w otoczeniu z określonym zachowaniem decyzyjnym. Na podstawie takiego powiązania można tworzyć zasób związków przyczynowo-skutkowych przydatny w kolejnych działaniach decyzyjnych.

5. Strategiczna rola funkcji informacyjnej w systemie decyzyjnym podmiotu politycznego

Charakter relacji między systemem decyzyjnym podmiotu polityki a jego otoczeniem powoduje, że kluczowe znaczenie uzyskuje w tym systemie właściwie funkcjonujący mechanizm pozyskiwania, grupowania, analizowania i zarządzania informacjami. Przekłada się to na kilka szczegółowych wyzwań, którym powinni podołać decydenci, organizując swój warsztat pracy.

Pierwsze z tych wyzwań dotyczy programowania i zorganizowania działalności związanej z pozyskiwaniem informacji. Cechą charakterystyczną otoczenia decyzyjnego jest bowiem nadmiar informacji, który wytwarza szum informacyjny. Zadaniem decydenta jest uruchomienie mechanizmów służących wychwytywaniu informacji istotnych w procesie decyzyjnym. Aby osiągnąć w tym właściwe wyniki, należy eliminować nastawienie statyczne (polegające na uwzględnianiu wyłącznie aktualnego stanu) oraz tzw. myślenie życzeniowe (objawiające się zapotrzebowaniem przede wszystkim na fakty, które potwierdzają przekonania decydenta).

Jeśli chodzi o źródła pozyskiwania informacji, decydent musi mieć świadomość, że informacje są nie tylko narzędziem uzyskiwania przewagi, lecz także przedmiotem gry. We współczesnym świecie toczy się walka informacyjna, w której trzeba się mierzyć z celową dezinformacją i prowokacją ze strony podmiotów nieprzyjanych. Niezbędne jest więc merytoryczne weryfikowanie wiarygodności źródeł informacji. Decydent musi być też przygotowany na to, że niektóre informacje pozostaną niejednoznaczne w sytuacji braku instrumentów ich weryfikacji i że różne istotne uwarunkowania decydowania kształtują się w sposób nieprocesowy, bez wcześniejszych symptomów. Musi być również świadomy tego, że możliwość pozyskiwania przez niego sprawdzonych informacji, a więc informacji pochodzących z pewnych źródeł, w dużym stopniu zależy od przestrzegania standardów komunikacji cyfrowej.

W sprawach selekcji i transmisji informacji decydent powinien dążyć do usuwania barier, które utrudniają rozpoznanie faktycznego znaczenia zebranych informacji. Potrzebny jest w związku z tym sprawny mechanizm ewidencji i grupowania informacji pozyskanych z różnych źródeł, merytoryczna koordynacja w zakresie zarządzania informacjami oraz działanie w dziedzinie informacji w czasie rzeczywistym.

Podstawą decydowania mogą być tylko informacje przekształcone w określone problemy oraz warianty działań. To wymaga uwzględnienia znacznej zmienności sytuacji przy ocenie informacji oraz zdolności definiowania czynników zmiany. Merytorycznie nieuzasadnione – i osłabiające szansę podjęcia właściwych decyzji – jest ograniczanie liczby branych pod uwagę projekcji

i scenariuszy alternatywnych zachowań, ponieważ obniża to jakość interpretacji informacji. Podobnie trzeba potraktować bezkrytyczne przyjmowanie określonych założeń (np. najgorszego lub najlepszego wariantu aktywności, uznania za oczywiste działania racjonalnego, rozciągnięcia swojego sposobu myślenia na postępowanie podmiotu poddanego analizie), a także wspomniane już wyżej myślenie życzeniowe.

Między analitykami i decydentami politycznymi funkcjonuje zwykle złożony układ łączy personalnych i instytucjonalnych mający niejednokrotnie cechy bariery merytorycznej. Pojawiają się tu, wymagające ograniczania, blokady funkcjonalne (braki koordynacji), instytucjonalne (segmentacja i rywalizacja instytucji) i proceduralne (aktywna modyfikacja treści przekazu w fazie selekcji materiału przez szczeble pośrednie, ze szkodą dla jakości przekazu). Zagrożeniem są blokady wynikające z interesów partykularnych poszczególnych podmiotów personalnych i instytucjonalnych (celowe modyfikacje siły sygnałów) oraz blokady intencjonalne (chęć zaspokojenia oczekiwań decydentów).

W fazie samego decydowania merytoryczne analizy i wnioski płynące z zebranych informacji dotyczących stanu otoczenia i wnętrza systemu decyzyjnego oraz oparte na nich oceny są niejednokrotnie wypierane przez przesłanki o charakterze pozamerytorycznym. W grę wchodzi tu takie czynniki, jak:

- subiektywne przekonanie decydentów o wyższości ich własnych ocen i autointerpretacji;
- podporządkowanie interpretacji danym koncepcjom ideologicznym i politycznym;
- wartościowanie wyników w perspektywie doraźnej i krótkoterminowej;
- skłonność do skupiania się na sytuacjach, które już miały miejsce;
- ograniczenia w innowacyjnym myśleniu o wyzwaniach i scenariuszach przyszłości.

ROZDZIAŁ IV

Aktywność decyzyjna podmiotu polityki

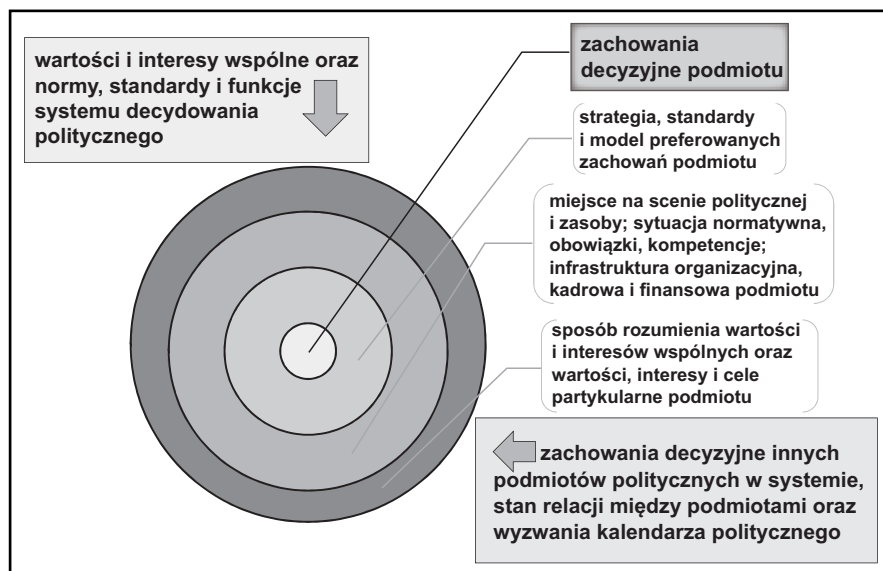
➤ *Aktywność decyzyjna poszczególnych podmiotów politycznych uwarunkowana jest wieloma, stojącymi nieraz w sprzeczności, przesłankami. Należą do nich: wartości i interesy wspólne oraz normy, standardy i funkcje systemu decydowania politycznego; strategie, standardy i model preferowanych zachowań danego podmiotu, a także dominujący w jego przypadku sposób rozumienia wartości i interesów wspólnych oraz wartości, interesów i celów partykularnych podmiotu; cechy tych podmiotów, w tym ich zasoby, sytuacja normatywna, obowiązki, kompetencje, infrastruktura organizacyjna, kadrowa i finansowa; okoliczności wynikające z zachowań decyzyjnych innych podmiotów politycznych w systemie, stanu relacji między podmiotami aktywnymi w tym systemie oraz w jego otoczeniu; wyzwania kalendarza politycznego.*

➤ *Głównymi kierunkami aktywności decyzyjnej podmiotów polityki są: wyznaczanie granic łączenia i różnicowania politycznego; pozycjonowanie interesu wspólnego i partykularnego; identyfikowanie, aktywizowanie i zwiększanie swoich zasobów; wyznaczanie pól współdziałania i konfrontacji; osłabianie zasobów konkurentów politycznych; legitymizowanie działań i budowa wizerunku zachowań; narzucanie w przestrzeni publicznej swojej narracji politycznej.*

➤ *Jednym z warunków powodzenia decyzyjnego danego podmiotu politycznego jest usytuowanie w ramach jego infrastruktury sprawnie działającego instytucjonalnego i funkcjonalnego systemu decydowania. System ten powinien opierać się na ogólnych regułach decydowania oraz uwzględniać specyficzny charakter, cele, zadania, wymagania i ograniczenia decyzji politycznych, a także złożoność, zmienność i wzajemne powiązania problemów objętych tymi decyzjami.*

➤ *Istotnym uwarunkowaniem aktywności decyzyjnej podmiotów politycznych są wyzwania wynikające z kalendarza politycznego obowiązującego w danym państwie, zwłaszcza te, które są związane z wyborami powszechnymi organów władzy publicznej. Okres przedwyborczy to czas szczególnej aktywności decyzyjnej wszystkich podmiotów polityki, wykraczającej poza ich codzienną praktykę. W polityce następuje wówczas koncentracja uwagi na kwestiach utrzymania lub zdobycia władzy w państwie. Czas po wyborach to okres wypracowywania najlepszej pozycji w nowej sytuacji politycznej.*

Rysunek 4. Uwarunkowania zachowania podmiotu aktywnego w systemie decydowania politycznego



Źródło: opracowanie własne.

1. Sytuacja decyzyjna podmiotu politycznego

Jak pokazano na rysunku 4, sytuacja decyzyjna poszczególnych podmiotów decydowania politycznego wyznaczona jest przez wiele, stojących nieraz w sprzeczności, przesłanek. Tymi przesłankami są w szczególności:

- wartości i interesy wspólne oraz normy, standardy i funkcje systemu decydowania politycznego;
- strategię, standardy i model preferowanych zachowań danego podmiotu oraz dominujący w jego ramach sposób rozumienia wartości i interesów wspólnych, a także wartości, interesy i cele partykularne podmiotu;
- cechy tych podmiotów, w tym ich zasoby, sytuacja normatywna, obowiązki, kompetencje, infrastruktura organizacyjna, kadrowa i finansowa;
- okoliczności wynikające z zachowań decyzyjnych innych podmiotów politycznych w systemie, stanu relacji między podmiotami aktywnymi w tym systemie oraz w jego otoczeniu;
- wyzwania kalendarza politycznego.

Już z samego zestawienia uwarunkowań decyzyjnych wynika, że tylko niektóre elementy sytuacji decyzyjnej są zależne od samego decydenta, inne znajdują się poza zasięgiem jego aktywności – nie ma on możliwości ich kształtowania. Ponadto trzeba zauważyć, że sytuacja decyzyjna może być odmiennie

interpretowana przez poszczególne podmioty. Ma ona tym samym swój wymiar obiektywny i subiektywny. W działaniu decyzyjnym na plan pierwszy wysuwa się – z natury rzeczy subiektywny – sposób zrozumienia przez decydenta danej sytuacji decyzyjnej, od tego bowiem w dużej mierze zależą kierunki i sposób postępowania danego podmiotu. Wymiar obiektywny sytuacji decyzyjnej ma natomiast podstawowe znaczenie w ramach zewnętrznej oceny postępowania decyzyjnego. Rozbieżności między obiektywnym kształtem sytuacji decyzyjnej a jej sposobem widzenia przez decydenta stanowi jedną z przyczyn niepowodzeń w działalności tego podmiotu. Mogą one prowadzić do błędnego usytuowania określonych zamiarów decyzyjnych na skali między pewnością osiągnięcia celu a ryzykiem (częściową niepewnością) lub zdecydowaną niepewnością. To, jak duże są owe rozbieżności, zależy od indywidualnych cech decydenta, co będzie jeszcze przedmiotem rozważań w dalszych fragmentach tej książki.

2. Kierunki aktywności decyzyjnej podmiotów polityki

Poszczególne decyzje podejmowane przez podmioty polityczne mają swoją konkretną treść i dotyczą spraw o różnym stopniu ogólności. Razem wzięte powinny one jednak wpisywać się w strategię i taktykę aktywności decyzyjnej tych podmiotów.

Każda indywidualna decyzja polityczna zawiera ładunek treściowy oddziałujący w mniejszym lub większym stopniu na:

- wyznaczanie granic łączenia i różnicowania w podzielonym politycznie społeczeństwie;
- pozycjonowanie interesu wspólnego i partykularnego;
- identyfikowanie, aktywizowanie i zwiększanie zasobów danego podmiotu;
- wyznaczanie pól współdziałania i konfrontacji;
- osłabianie zasobów konkurentów politycznych;
- legitymizowanie działań i budowę wizerunku zachowań;
- narzucanie w przestrzeni publicznej określonej narracji politycznej.

3. Mechanizmy i heurystyki decyzyjne w polityce

Do finalnego rozstrzygnięcia decyzyjnego można próbować dochodzić przy zastosowaniu różnych reguł, mechanizmów i technik działania. Dotyczy to także polityki. Decydent polityczny powinien mieć zdolność wykorzystania w swojej aktywności ogólnych reguł decyzyjnych. Musi jednak także uwzględnić specyfikę materii polityki oraz otoczenia, w którym prowadzi aktywność.

W literaturze przedmiotu opisano kilkaset sposobów rozwiązywania problemów decyzyjnych (*Encyklopedia organizacji i zarządzania* 1982: 266). Można wśród nich wskazać trzy jakościowo zróżnicowane procedury wyznaczające sposób postępowania decydenta (O'Shaughnessy 1975: 94 i n.). Pierwsza z nich, zwana indukcyjną, zakłada przejście od decydowania o szczegółach do podjęcia decyzji o charakterze ogólnym. W tym przypadku decyzje ogólne są w istocie zdeterminowane przez wcześniejsze rozstrzygnięcia szczegółowe i stanowią konsekwencję decydowania w sprawach częściowych. Druga procedura, określana jako dedukcyjna, zakłada przejście od decydowania w zakresie celu ogólnego (wynikającego z wizji strategicznej i stanowiącego zasadniczą podstawę działania) do decyzji o charakterze szczegółowym, które dotyczą celów częściowych. W tym przypadku decyzje w sprawach jednostkowych są podporządkowane, niejednokrotnie w sposób mechaniczny, wybranej generalnej strategii. Trzeci rodzaj procedury zakłada harmonijne połączenie podejścia indukcyjnego i dedukcyjnego.

Harmonizowanie podejścia indukcyjnego i dedukcyjnego stanowi w każdym przypadku najbardziej wartościowy model procedury decyzyjnej. Model ten jest równocześnie najtrudniejszy do realizacji w praktyce. Jego istotą jest przemieszczanie się na przemian między celami i problemami strategicznymi (tym samym zaś – decyzjami o charakterze ogólnym) a celami i problemami szczegółowymi (i związanymi z nimi decyzjami w sprawach częściowych). Powtarzające się w tej procedurze powroty do analizy celu głównego pozwalają na dokonanie oceny tego celu w kontekście wyników decydowania szczegółowego. W przypadku decydenta instytucjonalnego mającego charakter hierarchiczny możliwość harmonizowania podejścia indukcyjnego i dedukcyjnego wymaga drożności w relacjach „góra–dół” oraz „dół–góra”. Skonfrontowanie wyjściowych przesłanek i założeń ogólnych ze stanem faktycznym, a na tej podstawie zweryfikowanie (ewentualne zmodyfikowanie) tych założeń i wykorzystywanie ich już w tym sprawdzonym empirycznie stanie do wyboru wariantu zachowania, jeśli istnieje alternatywny wariant, daje zwykle wartościowe efekty. Harmonizowanie podejścia indukcyjnego i dedukcyjnego zapobiega patologicznej sytuacji w decydowaniu, w której zostaje zerwana więź między celami strategicznymi i szczegółowymi, zaś rozstrzyganie spraw pozostających w istotnych wzajemnych związkach odbywa się bez uwzględnienia owych związków.

W przypadku decydowania politycznego pojawia się przy kształtowaniu mechanizmów i procedur decyzyjnych potrzeba uwzględniania obok uniwersalnych reguł postępowania także okoliczności specyficznych. Wśród tych okoliczności najważniejsze znaczenie mają: wielokryterialność ocen, potrzeba kształtowania i utrzymywania oraz wzmacniania legitymizacji społecznej, znaczna zmienność uwarunkowań, niepewność zdarzeń przyszłych oraz wzrastająca złożoność materii decyzyjnej.

Nakładanie się (często w warunkach konkurencji) kryteriów i celów działania w obszarze decydowania politycznego powoduje, że zawodne stają się w tym przypadku procedury właściwe dla układu, w którym poszukiwanie optymalnego rozwiązania odbywa się z zastosowaniem tylko jednego kryterium. Aktorzy polityki powinni w związku z tym wykorzystywać w praktyce w pierwszej kolejności ogólne reguły obowiązujące w przypadku decydowania wielokryterialnego. Potrzebne stają się więc procedury i narzędzia służące identyfikacji progów krytycznych, definiowaniu wariantu spełniającego wymagania wyznaczone przez te progi, wartościowaniu kryteriów, a w sytuacji skrajnej – szukaniu rozwiązania najmniej niekorzystnego.

Decydenci polityczni powinni pamiętać, że w decydowaniu wielokryterialnym dostępne są różne reguły poszukiwania i badania optymalnego wyboru zachowania. W zależności od konkretnej sytuacji i preferowanego celu pomocne mogą być heurystyki:

- dominacji – w ramach której decydent dąży do najlepszego spełnienia głównego kryterium przy równoczesnym uzyskaniu jak najlepszych wyników z zastosowaniem pozostałych kryteriów;
- koniunkcji – ukierunkowanej na osiągnięcie punktów krytycznych w odniesieniu do wszystkich kryteriów;
- dysjunkcji – w ramach której celem jest przekroczenie założonego progu krytycznego przynajmniej w przypadku jednego kryterium;
- leksykograficzna – w ramach której odbywa się porządkowanie wyborów na podstawie głównego kryterium;
- eliminacji – przewidującej odrzucanie wariantów działania na podstawie liczby kryteriów, dla których nie został przekroczony próg krytyczny;
- maksymalizacji – zmierzającej do spełnienia jak największej liczby wymagań;
- sumowania użyteczności – w ramach której ma miejsce ważenie użyteczności dla wszystkich istotnych kryteriów (szerzej o tym: Nosal 1993: 143).

W decydowaniu wielokryterialnym dokonanie wyboru musi być poprzedzone zestawieniem istotnych w danym przypadku kryteriów, rozeznaniem wymagań związanych z tymi kryteriami, określeniem dla nich punktów krytycznych (tzn. takich punktów, w których szeroko rozumiane zyski zaczynają być mniejsze od kosztów) i ocenieniem, jak poszczególne warianty zachowania mają się do owych punktów. Dopiero na tej podstawie powinno nastąpić wybranie tego spośród dostępnych wariantów, który okazuje się najkorzystniejszy przy zastosowaniu wszystkich istotnych kryteriów.

W sytuacji gdy nie można znaleźć wariantu spełniającego warunki osiągnięcia punktu krytycznego dla wszystkich kryteriów, powstaje konieczność selekcji tych kryteriów. Należy ustalić, które kryterium musi być spełnione

w pierwszej kolejności lub wręcz w sposób bezwzględny. Trzeba też rozstrzygnąć, które kryterium ma ze względów merytorycznych i formalnych charakter pomocniczy, a równocześnie blokuje wybór rozwiązania najkorzystniejszego z punktu widzenia pozostałych kryteriów, tym samym zaś dopuszczalny jest wybór rozwiązania, które nie spełnia tego kryterium. Wspomniane rozstrzygnięcie może niejednokrotnie dotyczyć kilku kryteriów równocześnie. W niektórych sytuacjach niezbędne może się okazać poszukiwanie wariantu najmniej niekorzystnego (wybór najmniejszego zła). Niewątpliwie jest to najtrudniejsza sytuacja decyzyjna, zaś dokonane w ten sposób wybory budzą kontrowersje, zwłaszcza gdy dana decyzja obiektywnie nie musiała zostać podjęta w istniejącej sytuacji. Ocena takich decyzji musi uwzględniać każdorazowo zakres swobody decydenta.

Wielokryterialność wymagań, które powinny spełniać decyzje polityczne, to tylko jedna z przesłanek konieczności posługiwania się w działaniach decyzyjnych rozwiązaniami infrastrukturalnymi o charakterze instytucjonalnym i procesowym. Przemawiają też za tym w przypadku większości decyzji politycznych takie czynniki, jak: ich społeczny wymiar, znaczna zmienność i niepewność sytuacji decyzyjnej, trudne wyzwania wiążące się z koordynacją działań poszczególnych podmiotów decyzyjnych oraz budową relacji między działaniami podejmowanymi w tym samym obszarze przez różne podmioty.

Fakt, że środowiskiem decydowania politycznego jest społeczeństwo, sprawia, że w aktywności aktorów polityki duże znaczenie mają działania ukierunkowane na wzmacnianie poparcia społecznego, m.in. przez stałe monitorowanie jego poziomu w sprawach objętych decydowaniem oraz rozpoznanie potrzeb i wartości dominujących w poszczególnych segmentach społeczeństwa, w tym wśród zwolenników i przeciwników danego podmiotu politycznego oraz w – bardzo ważnej współcześnie w grze o zwiększenie poparcia – grupie osób niezdecydowanych i nieaktywnych politycznie. W decydowaniu politycznym liczy się w zasadniczym stopniu konieczność kształtowania i utrzymywania oraz wzmacniania legitymizacji społecznej. Należy w związku z tym podnosić umiejętności kalkulowania efektów (w ramach permanentnego bilansu kosztów i zysków) kompromisów i konfliktów, wzmacniać układy sojusznicze i koalicyjne oraz uwzględniać samoistną wartość społecznego obrazu decyzji. Istotnym wyzwaniem jest oszacowanie możliwej nieracjonalności reakcji społecznej (grupowej i jednostkowej) na daną decyzję. Społeczeństwo to nie jest laboratorium, w którym wartości są w dużym stopniu przypisane do określonych zachowań. Rzeczą typową jest zróżnicowanie zachowań w ramach społeczeństwa (zarówno – w przypadku wyborów i referendum – jako decydenta, jak i – w praktyce rządzenia – podstawowego środowiska decydowania politycznego) wynikające z odmienności na tle aksjologicznym, politycznym, światopoglądowym i in., ze specyfiki interesów ekonomicznych, z różnic

w poziomie wykształcenia, wreszcie zaś – tego czynnika nie należy pomijać – z oddziaływania różnorodnych emocji czy przyzwyczajęń.

Jest rzeczą oczywistą, że decydowanie polityczne odbywa się współcześnie w warunkach znacznej zmienności, zazwyczaj także niepewności i niejasności sytuacji – w wymiarze krajowym i międzynarodowym. Decydenci polityczni stoją w obliczu wyzwania, jakim jest ograniczanie ryzyka podejmowania decyzji w tych warunkach. Trzeba w związku z tym zadbać o wdrożenie sprawnie działającego mechanizmu zasilania ośrodka decyzyjnego w niezbędne, aktualne i wolne od zafałszowań informacje. Kluczowe w decydowaniu jest uwzględnienie zasobu w postaci czasu. Szybkie i zasadnicze zmiany otoczenia społecznego i politycznego stanowią o zróżnicowanej wartości takiego samego zachowania w różnym czasie oraz nadają fundamentalne znaczenie zdolności działania w czasie rzeczywistym. Sytuacja panująca w chwili podejmowania decyzji (np. dostępność określonych zasobów) może znacznie odbiegać od sytuacji istniejącej w trakcie wdrażania tej decyzji w życie. Trzeba uwzględnić fakt, że mogą się zmieniać zarówno preferencje decydenta, jak i okoliczności towarzyszące decydowaniu. Bilans zysków i strat związanych z wyborem któregoś z wariantów działania zazwyczaj nie przybiera stałej wartości.

4. Infrastruktura decyzyjna podmiotów polityki

Decydowanie wysokiej jakości wymaga, by podmiot decyzyjny posiadał instrumentarium normatywne, organizacyjne, finansowe, funkcjonalne i personalne (Bojar, Rostek, Knopik 2014; Kwiatkowska 2007). Dotyczy to w całej rozciągłości także decydowania politycznego. Nieuporządkowanie struktury danych, które muszą być brane pod uwagę w decydowaniu, i wzrastająca złożoność materii decyzyjnej obligują do doskonalenia aparatu analitycznego oraz efektywnego wykorzystywania mechanizmów wspomagania procesów decyzyjnych w polityce. Należy w związku z tym:

- tworzyć narzędzia pozwalające wychwytywać i definiować problemy wymagające rozwiązania w procesie decyzyjnym,
- zarządzać ryzykiem w decydowaniu,
- identyfikować najbardziej prawdopodobne i najbardziej dotkliwe zagrożenia,
- analizować i testować potencjalne rozwiązania danego problemu,
- przeprowadzać symulacje różnych ścieżek postępowania w procesie podejmowania decyzji,
- kształtować modele prognostyczne.

Obserwacja kluczowych decydentów politycznych wskazuje, że zwiększa się ich aktywność mająca na celu tworzenie i doskonalenie inżynierii działań

decyzyjnych. Nadal jednak jest to aktywność wyraźnie słabsza niż w przypadku decydowania w biznesie lub w działaniach decyzyjnych dotyczących projektów technologicznych w przemyśle.

W prowadzeniu działalności politycznej niezwykle przydatne są badania opinii publicznej służące rozpoznawaniu stanu środowiska społecznego. Badania takie mają długą tradycję sięgającą końca XVIII w. (Sasińska-Klas 2001). Współcześnie badania takie są prowadzone na wielką skalę, a służą m.in. określaniu preferencji politycznych obywateli. Tak więc, poszczególni decydenci tworzą niejednokrotnie własne centra badań społecznych lub zamawiają badania dotyczące interesujących ich tematów. Dzieje się tak między innymi w kontekście wskazania kandydatów do objęcia stanowisk obsadzanych w trybie wyborów powszechnych, a coraz częściej także wyborów wewnątrz partii politycznych. Poznaniu opinii o przygotowywanych decyzjach służą nieraz tworzone w tym celu grupy kontrolne, w których sprawdza się reakcję na planowane działania i wypracowuje optymalny sposób ich przedstawienia. Rozbudowywane są narzędzia komunikacji (w tym komunikacji zwrotnej) w ramach podmiotu decyzyjnego oraz w relacjach ze społeczeństwem.

W gestii decydentów coraz częściej znajdują się narzędzia informatyczne i komputerowe wspomagające pozyskiwanie, przetwarzanie, gromadzenie, porządkowanie, przesyłanie oraz analizę informacji i danych (Kisielnicki 1993; Radoński 2013). Dotyczy to także Big Data – zbiorów danych o dużej objętości, różnorodności, złożoności i zmienności, do których dane są przesyłane strumieniowo z różnych źródeł (w tym z internetu i mediów społecznościowych) w czasie rzeczywistym. Wydobycie z nich nowej wiedzy wymaga zastosowania innowacyjnych metod i technologii (Tabakow, Korczak, Franczyk 2014: 142). Na podstawie posiadanych informacji tworzone są modele i metody optymalizacji rozwiązań, które mają pomóc w lepszym rozpoznaniu sytuacji decyzyjnej i tym samym ograniczyć poziom niepewności lub też eliminować zachowania nieracjonalne decydentów (Łapińska-Sobczak 1993; Kisielnicki 2008: 69 i n.). Na potrzeby decydowania budowane są banki pamięci systemowej, systemy analizy doświadczeń innych podmiotów, zbiory dobrych praktyk oraz mechanizmy modelowania danych. Dane te są identyfikowane, archiwizowane, standaryzowane i przekształcane w informacje przydatne do podejmowania decyzji.

W procesie decydowania wykorzystywane są matematyczne narzędzia z zakresu teorii gier ułatwiające dokonanie optymalnego wyboru zachowania w przypadku konfliktu interesów czy – szerzej rzecz ujmując – w sytuacji, gdy działania podejmowane przez jedne podmioty są warunkowane przez aktywność innych decydentów (Pietraś 1997; Straffin 2001; Watson 2005). Jeśli chodzi o decyzje strategiczne, aktorzy polityczni mają coraz większą moż-

liwość wspomagania swoich wyborów przez sięganie po narzędzia bazujące na określonych sekwencjach logicznych, które zwykle są opisane za pomocą indeksu liczb i języka matematyki oraz informatyki. Coraz wyraźniejsza staje się perspektywa wykorzystania w decydowaniu politycznym nowych technologii informatycznych oraz narzędzi sztucznej inteligencji. W ramach procedur decyzyjnych generowane są algorytmy, które wyznaczają najlepszy sposób postępowania (swoisty przepis zawierający kolejne, logicznie zestawione czynności) w sprawach objętych procesem decyzyjnym. Mechanizm decyzyjny obejmuje w tym przypadku przejście od zdefiniowanej parametrycznie sytuacji wyjściowej do określonej w ten sam sposób sytuacji ustalonej jako cel. Poszczególnym zachowaniom decyzyjnym przypisywane jest miejsce na liście możliwych rozwiązań na podstawie uporządkowanych i zdefiniowanych parametrycznie wartości. Algorytmy uczenia się pozwalają wykorzystywać do wyciągania wniosków zgromadzone dane historyczne i porównawcze dotyczące różnych procesów decyzyjnych.

W wypracowywaniu decyzji zwiększa się rola doradców i ekspertów. W dobrze funkcjonującym systemie doradcy wspomagają decydenta w doborze najlepszego w konkretnej sytuacji sposobu osiągnięcia wybranego już celu, mogą także być pomocni przy szczegółowym zdefiniowaniu samego celu, a także ukierunkowaniu preferencji decydenta. Zadaniem ekspertów i konsultantów jest dostarczanie wiedzy o faktach, procesach oraz prawidłowościach, która może być pomocna w dokonaniu wyboru decyzyjnego (Majone 2004: 113 i n.). Niezależnie od doradców i ekspertów personalnych pojawiają się już elektroniczne systemy eksperckie, które za pomocą zbiorów programów komputerowych wykorzystujących bazę wiedzy, modele i procedury wnioskowania mają wspomagać interpretację dużych zbiorów danych oraz dostarczać w czasie rzeczywistym warianty projektów rozwiązywania problemów decyzyjnych (Trajer, Paszek, Iwan 2012). Rozwój narzędzi sztucznej inteligencji pozwala przewidywać, że to właśnie elektroniczne systemy eksperckie będą coraz szerzej wykorzystywane w decydowaniu.

W ramach decydowania politycznego ściśle powiązane są ze sobą różne działania decyzyjne podejmowane równolegle przez poszczególnych aktorów polityki, które często wzajemnie się warunkują lub uzupełniają. Niejednokrotnie można też mówić o hierarchizacji w procesie decyzyjnym, co oznacza istnienie uprawnień do podejmowania decyzji na danym poziomie. Sytuacja ta wymaga funkcjonowania w zapleczu decyzyjnym mechanizmów koordynacyjnych. Brak tych mechanizmów może w skrajnym przypadku prowadzić do działań decyzyjnych, które się wzajemnie wykluczają lub stanowią dla siebie nieuzasadnione utrudnienie. W złożonych strukturach instytucjonalnych wypracowaniu decyzji niejednokrotnie zagraża wewnętrzna gra interesów między poszczególnymi członkami tych struktur.

Na użytek wyboru najtrafniejszych, najlepszych decyzji powinny być opracowywane, w formie graficznej, drzewa wartości i interesów. Za pomocą drzew czy też diagramów decyzyjnych można bowiem określić wszystkie dostępne opcje i rozważyć alternatywne drogi dojścia do osiągnięcia założonych celów. Można też ustalić kluczowe atrybuty poszczególnych wyborów decyzyjnych oraz ich zagrożenia i konsekwencje, w tym poziom niepewności wszystkich opcji. Ogranicza to intuicyjność i przypadkowość w decydowaniu. W ramach zarządzania złożonością poszczególne problemy decyzyjne powinny być rozkładane na wchodzące w ich skład możliwie proste wybory cząstkowe.

Dopiero na podstawie wskazanych wyżej ustaleń powinny być budowane projekty działań, w których optymalnym rozwiązaniem mogą być, w zależności od zaistniałej sytuacji: maksymalizacja wyniku decydowania, wyraźna preferencja dla jednego celu lub atrybutu, obsłużenie maksymalnie wielu celów, maksymalizacja bezpieczeństwa, wybór dominującej perspektywy – doraźnej lub strategicznej.

Niezależnie od dokonującego się postępu w zakresie narzędzi wspomagania informatycznego decydowanie polityczne nadal ma tylko w ograniczonym zakresie charakter procesu algorytmicznego. W niektórych sytuacjach decyzyjnych budowanie scenariuszy działań na podstawie procedur parametrycznych jest utrudnione lub niemożliwe. Zmusza to do stosowania metod heurystycznych, opartych na twórczym myśleniu, w warunkach ryzyka lub niepewności, na podstawie skojarzeń i subiektywnej oceny prawdopodobieństwa szans i zagrożeń w osiąganiu wybranego celu (lub zespołu celów). Dodatkowego znaczenia nabiera wówczas czynnik ludzki. Dzieje się tak nawet w przypadku podmiotów instytucjonalnych, w których działają przecież konkretni ludzie lub zespoły ludzi. Problem ten zostanie omówiony w ostatnim rozdziale tej publikacji.

Tabela 2. Infrastruktura decyzyjna podmiotu decydowania politycznego

Lp.	Rodzaj rozwiązania i obszar aktywności	Pole przydatności
1.	- receptory systemu decyzyjnego - banki danych - narzędzia informatyczne <i>pozyskiwanie informacji i zarządzanie danymi</i>	- zapewnienie w czasie rzeczywistym informacji o stanie otoczenia decyzyjnego, wyzwaniach decyzyjnych i zachowaniach innych podmiotów - zagwarantowanie w czasie rzeczywistym dostępu do informacji istotnych w danej procedurze decyzyjnej, znajdujących się w zasobach decydenta - zagwarantowanie bieżącego dostępu do danych historycznych i porównawczych - zagwarantowanie bieżącego dostępu do bazy wyników badań ewaluacyjnych

Tabela 2 – cd.

Lp.	Rodzaj rozwiązania i obszar aktywności	Pole przydatności
2.	• komórki programowania strategicznego • komórki planowania operacyjnego • organy statutowe podmiotu decyzji • nowe technologie informatyczne i narzędzia sztucznej inteligencji <i>programowanie strategiczne i planowanie poszczególnych procedur decyzyjnych</i>	• identyfikacja, opracowywanie i klasyfikacja problemów wymagających podjęcia decyzji z własnej inicjatywy lub w odpowiedzi na działania innych podmiotów • określanie programów, planów i harmonogramów działań • opracowywanie perspektywy strategicznej i doraźnej • programowanie algorytmiczne działań decyzyjnych • budowanie scenariuszy działań decyzyjnych na podstawie procedur parametrycznych
3.	• komórki monitorowania sytuacji • komórki ewaluacji • zespoły optymalizujące procedury decyzyjne na podstawie wniosków z ewaluacji <i>monitorowanie, ewaluacja, doskonalenie jakości procedur</i>	• identyfikacja zmian mających znaczenie dla realizowanych procedur decyzyjnych • wieloczynnikowa ocena projektów, programów lub konkretnych procesów decyzyjnych na wszystkich ich etapach, tj. planowania (w ramach ewaluacji <i>ex ante</i>), realizacji (w ramach ewaluacji bieżącej <i>on-going</i>) i mierzenia rezultatów (w ramach ewaluacji <i>ex post</i>) pod kątem kryteriów: skuteczności, efektywności, trafności, spójności, wartości dodanej i trwałości wyniku • opracowywanie rekomendacji dotyczących danego procesu decyzyjnego i (w ramach megaewaluacji) procesu decyzyjnego jako takiego
4.	• komórki analizy i selekcji wyborów decyzyjnych • narzędzia oceny wartości poszczególnych zachowań, w tym zespoły kontrolne recenzujące poszczególne opcje • nowe technologie informatyczne i narzędzia sztucznej inteligencji <i>analiza, symulacja i wartościowanie różnych ścieżek postępowania</i>	• określanie w ramach drzew wartości i interesów oraz diagramów decyzyjnych dostępnych opcji działania oraz alternatywnych dróg dojścia do osiągnięcia założonych celów • ustalanie kluczowych atrybutów poszczególnych wyborów decyzyjnych oraz ich zagrożeń i konsekwencji, w tym poziomu niepewności • identyfikowanie najbardziej prawdopodobnych i najbardziej dotkliwych zagrożeń poszczególnych procesów decyzyjnych • testowanie potencjalnych rozwiązań decyzyjnych • przygotowywanie metaanaliz z wykorzystaniem analiz jednostkowych w celu opracowania dla tego samego lub podobnego problemu uogólnionych wniosków i rekomendacji na przyszłość
5.	• podmioty sterujące • podmioty prowadzące daną procedurę decyzyjną • organy pomocnicze <i>sterowanie i operacyjne zarządzanie procesem decyzyjnym</i>	• administrowanie siłami, środkami i zasobami • wybór reguły określającej sposób postępowania w przypadku decydowania wielokryterialnego • zarządzanie ryzykiem • zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w procesie decyzyjnym

Lp.	Rodzaj rozwiązania i obszar aktywności	Pole przydatności
6.	- własne struktury wykonawcze - podmioty zewnętrzne działające na zlecenie lub w ramach współdziałania <i>implementacja</i>	- wykorzystanie własnych narzędzi wykonawczych - wykorzystanie podmiotów zewnętrznych
7.	- służby informacyjne podmiotu - struktury badania i analizowania treści opinii publicznej - lider polityczny (lub liderzy polityczni) - osoby pełniące funkcje organu decyzyjnego - elementy infrastruktury politycznej podmiotu - zespoły aktywnej prezentacji i polemiki w mediach, w tym w mediach internetowych <i>aktywna komunikacja społeczna</i>	- opracowywanie i realizacja scenariuszy prezentacji decyzji, w tym doprowadzenia informacji o decyzji we właściwym czasie, wraz z wyjaśnieniami niezbędnymi dla jej zrozumienia oraz dla akceptacji dokonanego wyboru, w szczególności przez tych, którzy będą daną decyzję legitymizować, realizować, albo też których decyzja ta dotyczy lub o poparcie których decydent zabiega - ograniczanie znaczenia krytyki decyzji - łączenie informacji z nadaniem podjętej lub przygotowywanej decyzji pożądanego wizerunku
8.	- liderzy podmiotu decyzyjnego - zespoły robocze - instytucjonalne instrumenty koordynacji prac - komisje wspólne złożone z przedstawicieli decydenta i podmiotów współdziałających <i>kontakty wewnątrzsystemowe w strukturach decydenta oraz współpraca z innymi podmiotami</i>	- koordynacja problemowa w sferze celów i strategii działania - koordynacja działań związanych z procesem decyzyjnym - zwiększanie synergii wewnątrzsystemowej - kształtowanie układów sojusznicznych i koalicyjnych
9.	- zespoły doradców - zespoły ekspertów - elektroniczne systemy eksperckie <i>doradztwo programowe i zasilanie eksperckie</i>	- dobór najlepszego w konkretnej sytuacji sposobu osiągnięcia celu wybranego już przez decydenta - poszukiwanie i definiowanie nowych celów decyzyjnych - ukierunkowanie preferencji decyzyjnych - przekształcanie wiedzy ekspertów w wiedzę użyteczną w podejmowaniu decyzji - ocena ekspercka określonych przez decydenta problemów, projektów oraz efektów decyzyjnych
10.	- struktury badania opinii publicznej - struktury analizowania treści opinii publicznej <i>ilościowe i jakościowe rozpoznawanie stanu środowiska społecznego</i>	- rozpoznawanie stanu opinii publicznej w sprawach istotnych dla danej procedury decyzyjnej - identyfikacja wartości i potrzeb dominujących w poszczególnych segmentach społeczeństwa, w tym wśród zwolenników danego podmiotu, w środowiskach konkurencyjnych oraz w grupie osób niezdecydowanych i nieaktywnych politycznie

5. Wybory powszechne jako czas alertu w decydowaniu politycznym

Podmioty polityczne w swej aktywności decyzyjnej stoją w obliczu poważnych wyzwań wynikających z kalendarza politycznego obowiązującego w danym państwie, zwłaszcza związanych z wyborami powszechnymi organów władzy publicznej. Okres przedwyborczy to czas szczególnej aktywności decyzyjnej wszystkich podmiotów polityki, wykraczającej poza ich codzienną praktykę. W polityce następuje wówczas koncentracja uwagi na kwestiach związanych z utrzymaniem lub zdobyciem władzy w państwie. Każde wybory powszechne organów publicznych stają się czasem swoistego alertu w systemie decydowania politycznego. Przygotowania do kolejnych wyborów zaczynają się w istocie nazajutrz po ostatnich wyborach. W rozumieniu politycznym czas wyborów powszechnych prezydentów państw, parlamentów i organów samorządu terytorialnego znacznie wykracza poza formalną kampanię wyborczą i sam dzień głosowania.

Współcześnie nasila się w większości państw tendencja wydłużania w czasie „akcji wyborczej” i działań związanych z wyborami. Ostatni rok przed wyborami to już w większości państw czas prekampanii wyborczej. Obowiązuje zasada, zgodnie z którą im sytuacja jest bardziej niejasna, a wynik niepewny, tym szybciej rozpoczyna się gra wyborcza. Działania pretendentów do objęcia stanowisk publicznych są w pierwszej kolejności ukierunkowane na pozyskanie osób, które nie są zdecydowane, komu udzielą swojego poparcia oraz/ lub deklarują, że nie wezmą udziału w wyborach. Formalna data ogłoszenia terminu wyborów najczęściej jest tylko momentem zmiany zasad i reguł prawnych prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Faktyczna kampania wyborcza trwa aż do dnia wyborów. Internet i media społecznościowe wzmocniły fikcyjność instytucji ciszy wyborczej w tych państwach, w których takie rozwiązanie formalnie obowiązuje.

Poszczególne podmioty polityczne mają w obliczu wyborów powszechnych zróżnicowane cele aktywności. Dla jednych celem jest utrzymanie udziału we władzy publicznej na możliwie najlepszych warunkach, dla innych – wyjście z opozycji i uzyskanie udziału we władzy publicznej. Dla jeszcze innych podmiotów liczy się natomiast zajęcie dominującej pozycji w szeregach opozycji parlamentarnej. W przypadku ugrupowań, które w danym rozdaniu wyborczym nie mają szans na uzyskanie wyniku premiowanego obsadą stanowiska publicznego, kampania wyborcza staje się okazją do zaistnienia na scenie politycznej z myślą o przyszłej pozycji oraz o zwiększeniu swojej rozpoznawalności w innych układach rywalizacji politycznej. W państwach, w których przewidywana jest dotacja budżetowa dla podmiotów mających wynik nieznacznie niższy od gwarantującego zdobycie mandatu lub obsadzenie stanowiska, fak-

tycznym celem niektórych graczy politycznych staje się uzyskanie liczby głosów dającej dostęp do takiej dotacji, a tym samym pozwalającej na finansowanie przyszłej działalności politycznej, w tym w ramach wyborów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego. W przypadku wyborów samorządowych obok celów związanych z wyborem organów jednostek samorządu terytorialnego istotne staje się dla partii politycznych sprawdzanie, z myślą o przyszłości, jak wygląda mapa terytorialna i środowiskowa poparcia oraz jaką nośność polityczną w terenie mają poszczególne tematy podejmowane w kampanii wyborczej.

Bez względu na różnice celów szczegółowych, okres przedwyborczy to – powtórzmy – czas aktywności decyzyjnej wszystkich podmiotów polityki wykraczającej poza ich codzienną działalność. Podmioty te określają za pomocą kryteriów ilościowych i jakościowych oblicze swojego społecznego zaplecza wyborczego oraz badają zainteresowania i preferencje środowisk, z którymi można wiązać nadzieje na polityczne zbliżenie. Dobitnie wyrażają swoje poparcie i żądania dotyczące określonych zjawisk w obszarze społecznym, politycznym i gospodarczym oraz prezentują wyznawane przez siebie wartości. Podmioty instytucjonalne obecne na scenie politycznej dokonują strategicznych wyborów zachowania – między aktywnością a biernością, także między bezpośrednią obecnością w grze wyborczej a poparciem dla tego lub innego podmiotu na scenie politycznej.

W okresie przedwyborczym zmieniają się najczęściej mechanizmy wypracowywania, a zwłaszcza realizowania przez poszczególne podmioty polityczne swoich decyzji. Podmioty te przechodzą na system działania zadaniowego w układzie określonym przez struktury sztabowe. Uruchamiane są dodatkowe mechanizmy: pozyskiwania i zarządzania informacjami, programowania działań, zarządzania napięciami w systemie decyzyjnym, wyzwalania synergii systemowej, optymalizacji wdrażania decyzji, komunikacji wewnątrz samych podmiotów polityki oraz w relacjach ze społeczeństwem, wreszcie zaś – bieżącej ewaluacji. Podejmuje się działania zmierzające do mobilizacji energii społecznej i czerpania z rezerw społecznych. W ramach budowania platform programowych wyraźniej są wyznaczane granice w układzie: my i oni.

Wewnętrzna sytuację decyzyjną w poszczególnych podmiotach zamierzających wziąć bezpośredni udział w wyborach określają działania związane z ustalaniem list kandydatów, obsadą poszczególnych okręgów wyborczych, określaniem preferencji w sprawach promocji poszczególnych kandydatów oraz dystrybucji środków finansowych. Wybierany jest określony model uczestnictwa w bezpośredniej rywalizacji wyborczej. Decyzje z tym związane mogą zakładać start wyborczy: samodzielny, w różnych formach deklarowanego współdziałania, zróżnicowany w przypadku wyborów do różnych organów,

z zapowiedziami współdziałania po wyborach, w ramach kształtowania wspólnych, koalicyjnych komitetów wyborczych.

Okres przedwyborczy to czas wyraźnego ukierunkowania aktywności decyzyjnej podmiotów instytucjonalnych o przenikającej się tożsamości politycznej i tożsamości organów władzy publicznej na wspomaganie interesów sił rządzących. Praktyka pokazuje, że niejednokrotnie prowadzi to do sytuacji patologicznych. Nasila się czerpanie z dostępnych zasobów publicznych w celu wzmocnienia pozycji podmiotów politycznych współtworzących zaplecze polityczne organów władzy publicznej w państwie. Aby zaspokoić potrzeby bieżące kampanii, sięga się do rezerw gromadzonych z myślą o przyszłości. Podejmowane są działania ukierunkowane na selektywne wzmocnienie stopnia zaspokojenia potrzeb i realizacji interesów środowisk stanowiących ostoję władzy i podmiotów wchodzących w skład zaplecza politycznego organów władzy publicznej w państwie. Dochodzi do gry – a właściwie manipulacji – kalendarzem politycznym oraz przedmiotem, treścią i prezentacją decyzji publicznych. Eksponowane są fakty i zjawiska mające potwierdzić wiarygodność rządzących. To, w jakim stopniu organy publiczne o politycznej tożsamości preferują w swym działaniu cele i interesy partykularne (a także – w jakim stopniu społeczeństwo przyzwala na taką polityczną „prywatę” czy ją usprawiedliwia), jest ściśle uzależnione od kultury politycznej i prawnej dominującej w danym państwie.

W państwach, w których podmioty finansowe i gospodarcze są silnie uzależnione pod względem właścicielskim i personalnym od ugrupowań politycznych sprawujących władzę w państwie, wybory stają się okazją do wykorzystywania przez te podmioty dostępnych zasobów do wzmacniania pozycji sił politycznych współtworzących zaplecze polityczne organów władzy publicznej. Zabezpiecza się stabilizację kadrową w podmiotach gospodarczych na wypadek niepoemyślnych wyników wyborów.

Wzmожona aktywność przedwyborcza dotyczy wszystkich graczy personalnych na scenie publicznej. Politycy podejmują w obliczu zbliżających się wyborów strategiczne decyzje, których treścią może być potwierdzenie dotychczasowej afiliacji politycznej lub też poszukiwanie nowego usytuowania na scenie politycznej dającego szansę na uzyskanie – w przypadku transferu – mandatu i lepszej pozycji w nowym rozdaniu politycznym. W tym kontekście w celu uzyskania najlepszej pozycji na listach wyborczych oraz wśród kandydatów do obsady stanowisk poszczególni gracze personalni intensywnie prezentują (czy może raczej reklamują) swój potencjał polityczny. Osoby, które zamierzają się włączyć do gry na scenie politycznej, poszukują afiliacji w ramach istniejących już podmiotów polityki lub też podejmują próby „zainstalowania się” w/przy nowych podmiotach polityki. Głównym celem tych osób staje się uzyskanie rozpoznawalności w społeczeństwie.

Podmioty polityki walczą o głosy wyborców na różne sposoby, prowadząc równolegle wiele działań. Kluczowe miejsce wśród tych działań zajmuje przegląd ewaluacyjny swojej aktywności i niewykorzystanych możliwości w zakresie:

- skupiania swoich zwolenników i wyznaczania zrozumiałej dla swojego zaplecza granicy różnicowania postaw;
- utrzymania i aktywizowania zasobów własnych;
- zwiększania zasobów przez transfery z zewnątrz swojego obozu politycznego;
- pozyskiwania sojuszników w ramach współdziałania z innymi podmiotami politycznymi oraz przez kształtowanie relacji z podmiotami wpływu politycznego;
- budowy wizerunku swoich działań i nadawania znaczenia danym faktom;
- ukierunkowywania debaty publicznej oraz wzmacniania siły swojej narracji w sprawach stanowiących przedmiot decyzji;
- zachowania przywództwa lub wpływu na bieg spraw publicznych.

Poszczególne podmioty polityki przed zbliżającymi się wyborami powszechnymi przygotowują – z myślą o wykorzystaniu w walce o głosy wyborców – swoistą mieszankę obietnic (własnych) i zagrożeń (ze strony swoich przeciwników), która staje się podstawą narracji politycznej kierowanej do swoich zwolenników w kampanii wyborczej. Niejednokrotnie dochodzi do manipulacji wydarzeniami z przeszłości i teraźniejszości. Mnożą się zapowiedzi wyjścia naprzeciw oczekiwaniom materialnym i potrzebom godnościowym swojego zaplecza politycznego. Wykorzystuje się społeczne lęki i nadzieje, eksponuje skandale z udziałem konkurentów politycznych.

Na potrzeby gry wyborczej odbywa się precyzyjne rozpoznawanie potrzeb, interesów, lęków i aspiracji oraz silnych i słabych stron „swoich” i „przeciwników”, a także zakreślanie obszaru sporu politycznego wygodnego dla danego podmiotu polityki i trudnego dla konkurentów. W grę wchodzi tu następujące działania:

- wzmożone diagnozowanie sytuacji na rynku poparcia i odrzucenia politycznego;
- systemowe identyfikowanie zdolności i słabości uczestników rywalizacji politycznej;
- określanie i eksploatacja „tematów i narzędzi kluczy” mogących stanowić ośnowę oferty politycznej, ataku politycznego lub obrony politycznej;
- tworzenie swojej narracji – na temat aktualnej sytuacji oraz przyszłości, także w wymiarze globalnym;
- wzmacnianie polaryzacji.

Tabela 3. Profilowanie sylwetki decydenta politycznego

Lp.	Obszar analizy	Cechy
1.	Wartości intelektualne	• wykształcenie • wiedza • skłonność do korzystania z ośrodków wiedzy
2.	Zdolności komunikacyjne	• zdolność kontaktowania się z ludźmi • komunikatywność • zdolność argumentacji, polemiki i narzucania narracji • szybkość reakcji • zdolność do gry obrazem i wizerunkiem • umiejętność korzystania z nowych technik komunikacji oraz z zaawansowanych technologicznie narzędzi analizy ryzyka
3.	Dojrzałość emocjonalna i organizacyjna	• poziom samokontroli i opanowania • sposób reagowania na atak • zdolność zarządzania kryzysem • zdolność zarządzania informacjami • jakość zarządzania procesem decyzyjnym • jakość zarządzania organizacją
4.	System wartości i motywacje	• światopogląd i tożsamość ideologiczna • stosunek do odmienności i różnorodności • rozumienie praw większości i mniejszości • relacje między motywacjami ideowymi a materialnymi • rozumienie relacji między interesem wspólnym i partykularnym
5.	Doświadczenie życiowe	• dziedzictwo w postaci wartości i zachowań wyniesionych z domu rodzinnego • sytuacja materialna • doświadczenie zawodowe • rodowód polityczny i doświadczenie polityczne • doświadczenie w kontaktach międzynarodowych
6.	Cechy charakterystyczne zachowań	• preferowanie ukierunkowania bieżącego lub strategicznego • preferowanie zachowawczości lub innowacyjności • preferowanie ugodowości lub konfrontacyjności • preferowanie gry na wielkość lub na pewność wyniku • znaki świadczące o przyswojonym modelu kultury prawnej i politycznej
7.	Słabe i czułe punkty	• ciemne sprawy z przeszłości • możliwość powiązania z aferami • kontakty z podejrzanymi środowiskami • lęki i stereotypy utrudniające racjonalne wybory i działanie • chwiejność i brak konsekwencji w działaniu
8.	Stosunki z otoczeniem	• umiejętność nawiązywania kontaktów • stopień możliwej interaktywności w kontaktach społecznych • posiadanie (lub brak) charyzmy i zdolności przywódcze • stopień wiarygodności • poziom wykazywanej odpowiedzialności

Źródło: opracowanie własne.

Systemowe rozpoznawanie cech rywali dotyczy zarówno podmiotów instytucjonalnych, jak i personalnych. Prawdopodobieństwem współczesnych wyborów jest personalizacja sporu politycznego. Wizerunki polityków stają się często ważniejsze od jakości prezentowanych przez nich projektów i programów. W efekcie podmioty instytucjonalne podejmują intensywne działania zmierzające do wzmocnienia wizerunków „swoich” liderów oraz osłabienia (czasem, niestety, do zohydzenia) wizerunków czołowych polityków konkurencji. Ten fragment aktywności sztabów wyborczych jest szczególnie ważny w tych krajach, w których procedury wyborcze przewidują publiczne debaty przywódców rywalizujących ugrupowań lub też kandydatów do najważniejszych stanowisk w państwie.

ROZDZIAŁ V

Obraz jednostkowej procedury decyzyjnej w polityce

➤ *Decydowanie polityczne w każdym przypadku odbywa się w ramach złożonego, wielo-etapowego procesu. Jest tak nawet wówczas, gdy niektóre z etapów procedury decyzyjnej nie są z zewnątrz widoczne lub też nakładają się na siebie. Sytuacja, w której jakiś etap modelowej struktury procesu decyzyjnego został pominięty, skutkuje z reguły błędami merytorycznymi lub formalnymi i trudnościami w osiąganiu założonego celu tego procesu. Uwzględnienie procesowego charakteru decydowania politycznego ma podstawowe znaczenie w analizie zachowań decyzyjnych poszczególnych podmiotów oraz w ramach działań zmierzających do ustalenia szans i zagrożeń w decydowaniu, a tym samym w próbach optymalizacji tych zachowań decyzyjnych.*

➤ *Dla celów analitycznych można w każdej procedurze decyzyjnej wyodrębnić etapy: uruchamiania inicjatywy decyzyjnej; indeksacji i selekcji dostępnych wariantów oraz wyboru wariantu do realizacji; konsultacji i uzgodnień; przekształcenia inicjatywy w projekt; wstępnej ewaluacji projektu wybranego do realizacji; zabezpieczenia komunikacyjnego przygotowywanej decyzji; formalnego podjęcia decyzji; implementacji decyzji; ewaluacji następnej i działania na wyniku; ewentualnej korekty decyzji w kolejnym cyklu decyzyjnym.*

➤ *Z każdym etapem decydowania wiążą się określone zadania, których prawidłowa realizacja może stać się przesłanką powodzenia całego procesu decyzyjnego. Z poszczególnymi etapami wiążą się też niebezpieczeństwa, które – jeśli to one nadadzą charakter całemu procesowi – mogą doprowadzić do porażki danej procedury decyzyjnej.*

➤ *Decydenci powinni zagwarantować sobie każdorazowo rozpoznanie: istoty wyzwań związanych z poszczególnymi etapami danego procesu decyzyjnego; kryteriów, które musi spełniać dana decyzja; elementów systemu, które powinny być aktywne w danej procedurze; punktów krytycznych i zagrożeń wiążących się z daną procedurą decyzyjną.*

➤ *W trakcie trwającego już procesu decyzyjnego zmieniają się, niejednokrotnie w sposób zasadniczy, zewnętrzne lub wewnętrzne okoliczności przesądzające o uruchomieniu danej procedury decyzyjnej lub o wartości wybranego wariantu działań decyzyjnych, co nadaje istotne znaczenie ciągłemu monitorowaniu przebiegu procesu decyzyjnego w celu uchwycenia zmian w sytuacji decyzyjnej. Pomijając etap formalnego podjęcia decyzji, wszystkie etapy tego procesu mają charakter otwarty. Kiedy decydent zauważa, że sytuacja decyzyjna jakościowo się przeobraziła, powinien powrócić do tego etapu postępowania, który został zakończony, a dla którego nowe okoliczności nie mają jakościowego znaczenia, i ponownie realizację kolejnych etapów procesu już z uwzględnieniem nowego kształtu sytuacji decyzyjnej. W skrajnym przypadku może się okazać, że należy zrezygnować z prowadzenia danego procesu decyzyjnego.*

1. Procesowy charakter procedury decyzyjnej w polityce

We wszystkich ujęciach, niezależnie od występujących między nimi różnic, podkreśla się, że proces decyzyjny składa się z kilku etapów, które są mniej lub bardziej wyraźnie wyodrębnione pod względem formalnym w poszczególnych procedurach decyzyjnych. Struktura procesu decydowania jest w literaturze przedmiotem licznych opisów szczegółowych (Rebizant 2012; Dąbrowski, Schumann, Woleński 2015; Malewska 2018). Wskazuje się na odrębności i wyzwania, jakimi charakteryzują się kolejne etapy procesów decydowania:

- wyjście z inicjatywą podjęcia decyzji w danej sprawie, w tym wskazanie i sformułowanie problemu wymagającego rozstrzygnięcia;
- indeksacja możliwych sposobów działania prowadzących do podjęcia decyzji, w tym ustalenie wariantów zachowania decydenta w związku ze zidentyfikowanym problemem;
- wartościowanie możliwych zachowań i wybór konkretnego sposobu postępowania za pomocą określonych kryteriów przyjętych przez decydenta, z inicjatywy własnej lub pod wpływem czynników zewnętrznych;
- przekształcenie pomysłu w projekt spełniający obowiązujące wymagania formalne lub tylko zwyczajowe;
- dokonanie określonego wyboru, a tym samym powzięcie ostatecznej decyzji;
- poinformowanie o fakcie i treści tego wyboru, poprzez ogłoszenie decyzji, kampanię informacyjną i promocyjną lub tylko określone zachowanie wynikające z dokonania takiego, a nie innego rozstrzygnięcia;
- praktyczne wdrożenie dokonanego wyboru;
- wykorzystanie efektów decyzji oraz ewentualnie zapoczątkowanie kolejnych cykli decyzyjnych w danej przestrzeni decyzyjnej.

W decydowaniu politycznym nie zawsze można wyraźnie dostrzec aktywność właściwą kolejnym etapom postępowania. Poszczególne etapy niejednokrotnie nie znajdują odzwierciedlenia w przestrzeni zewnętrznej, zaś przejawiana w nich aktywność ogranicza się tylko do operacji myślowych decydenta. Dzieje się tak szczególnie w przypadku jednoosobowych decydentów personalnych. Czasami jedynym sygnałem świadczącym o tym, że proces decyzyjny miał miejsce, jest podjęcie przez decydenta określonych działań (nieraz tylko w formie deklaracji werbalnej – aktu woli) albo też zachowanie bierne w sytuacji, w której istnieje możliwość zajęcia postawy aktywnej. Działania stanowiące element kolejnych etapów postępowania często nakładają się na siebie. W przypadku decydentów politycznych będących instytucjonalnymi organami publicznymi o złożonej strukturze wewnętrznej etapy procesu decyzyjnego są zwykle wyraźnie wyodrębnione i sformalizowane, często są opisane w systemie prawa i niejednokrotnie podlegają dokumentowaniu. Przedmiotem oceny w tych przypadkach staje się zarówno treść decyzji, jak i forma jej wyrażenia oraz sposób i tryb jej podjęcia.

Tabela 4. Etapy procesu decydowania politycznego

Lp.	Nazwa etapu	Istota danego etapu procesu decyzyjnego
1.	Etap występowania z inicjatywą decyzyjną	identyfikacja i sformatowanie problemu wymagającego podjęcia przez podmiot decydowania politycznego w ramach inicjatywy własnej lub pod wpływem czynnika zewnętrznego
2.	Etap indeksacji, analizy i selekcji wariantów zachowania decyzyjnego oraz wyboru wariantu do realizacji	ocena dopuszczalności politycznej, aksjologicznej, prawnej, społecznej, finansowej i prakseologicznej zgłoszonej inicjatywy oraz ustalenie jej specyficznych wymagań proceduralnych; określenie możliwych zachowań decyzyjnych; wybór wariantu postępowania przeznaczonego do opracowania – z równoczesnym odrzuceniem wariantów niedopuszczalnych, zbędnych lub mniej efektywnych – oraz określenie optymalnego dla wybranego projektu sposobu przekształcenia inicjatywy w dojrzały projekt
3.	Etap konsultacji i uzgodnień	możliwie bezkolizyjne usytuowanie przygotowywanego rozstrzygnięcia w całości spraw prowadzonych przez podmiot decyzyjny oraz zdefiniowanie, wyjaśnienie i usunięcie większości sporów powstałych w związku z przygotowywaną decyzją wewnątrz podmiotu decyzyjnego i w istotnych dla decydenta elementach otoczenia
4.	Etap przekształcenia inicjatywy w projekt	nadanie wybranej do realizacji inicjatywie decyzyjnej właściwej formy zgodnej z obowiązującymi wymogami prawnymi, redakcyjnymi, wizerunkowymi
5.	Etap ewaluacji wstępnej projektu	zweryfikowanie <i>ex ante</i> projektu pod względem jego zgodności z celami strategicznymi podmiotu decyzyjnego oraz w kontekście wymagań sytuacyjnych i prawnych
6.	Etap zabezpieczenia komunikacyjnego przygotowywanej decyzji	wybór jak najlepszych narzędzi służących doprowadzeniu informacji o decyzji wraz z wyjaśnieniami niezbędnymi dla jej zrozumienia i akceptacji do tych, którzy będą daną decyzję legitymizować, realizować, bądź też których decyzja ta dotyczy lub o poparcie których decydent zabiega; ustalenie sposobu ograniczania znaczenia krytyki decyzji; opracowanie sposobu połączenia informacji z walką o nadanie podjętej decyzji pożądanego wizerunku; ustalenie sposobów interaktywnego kontaktowania się z adresatami decyzji
7.	Etap formalnego rozstrzygnięcia decyzyjnego	podjęcie formalnej decyzji w przygotowanych do rozstrzygnięcia sprawach lub też określenie warunków, od których spełnienia uzależnione będzie ponowne zajęcie się daną sprawą przez organ decyzyjny
8.	Etap implementacji decyzji	optymalne wykonywanie podjętej decyzji w sposób pozwalający na kreatywne i pełne wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów (swoich i zewnętrznych), neutralizujący działania czynników niekorzystnych, gwarantujący stałą kontrolę realizacji przyjętych rozstrzygnięć
9.	Etap ewaluacji <i>ex post</i> decyzji oraz wykorzystywania wyniku decyzji	analiza i ocena faktycznych skutków podjętej decyzji, przygotowanie wniosków w sprawach optymalizacji kolejnych procesów decyzyjnych oraz zagospodarowanie osiągniętych celów lub ograniczenie negatywnych skutków decyzji, uruchomienie działań korekcyjnych w przypadku ustalenia, że założone cele nie są osiągnięte

Źródło: opracowanie własne.

W analizie procesów decyzyjnych ważne jest uwzględnienie nie tylko fazy uruchomienia ciągu działań zmierzających do przyjęcia określonego rozstrzygnięcia, etapu prac przygotowawczych poprzedzających formalne rozstrzygnięcie oraz fazy podjęcia decyzji, lecz także tych elementów procesu, które są związane z implementacją oraz ewaluacją *ex post* przyjętego rozstrzygnięcia. Przerwanie analizy procesu decydowania na etapie formalnego przyjęcia rozstrzygnięcia uniemożliwia dokonanie całościowej oceny danej procedury decyzyjnej.

Kluczowe znaczenie dla jakości podejmowanej decyzji ma zrozumienie, że z każdym etapem decydowania wiążą się określone zadania, których prawidłowa realizacja może stać się przesłanką powodzenia całego procesu decyzyjnego. Z poszczególnymi etapami wiążą się też niebezpieczeństwa, które – jeśli to one nadadzą charakter całemu procesowi – mogą doprowadzić do porażki danej procedury decyzyjnej. Powinni o tym pamiętać również decydenci polityczni. Rekonstrukcja i ocena przebiegu zdarzeń mających miejsce na poszczególnych etapach decydowania to czynności niezbędne w badaniu danej procedury. Ważne jest też ustalenie kwestii, które mają jakościowe znaczenie na poszczególnych etapach procesu decyzyjnego. Zależność między poprawnością poszczególnych etapów decydowania a pozytywnym wynikiem całego procesu decyzyjnego uzasadnia bliższe przedstawienie bilansu szans i zagrożeń istniejących na poszczególnych etapach. Poniższa charakterystyka poszczególnych etapów procesu decyzyjnego została przygotowana z myślą o pełnowymiarowym procesie decydowania dotyczącym spraw szczególnie ważnych w przestrzeni politycznej. Chodzi tu przede wszystkim o decyzje nieprogramowalne, nierutynowe, wymagające uwzględnienia wielu, zwykle trudnych do zdefiniowania zmiennych, podejmowane w warunkach ryzyka lub niepewności. W odniesieniu do każdego etapu przedstawiono jego istotę, podstawowe kryteria wyboru, aktywne elementy systemu oraz punkty krytyczne i zagrożenia.

2. Etap uruchamiania inicjatywy decyzyjnej

Istotą etapu generowania inicjatywy decyzyjnej jest identyfikacja problemu wymagającego podjęcia przez podmiot polityczny w ramach inicjatywy własnej lub reakcji na zaistniałe zdarzenia, w tym na zachowania innych podmiotów, oraz ukierunkowanie działań decyzyjnych mających doprowadzić do rozwiązania danego problemu przez wskazanie celów, które zamierza osiągnąć decydet.

Podstawowymi przesłankami aktywności mogą być na tym etapie:

- zobowiązania prawne,
- kompetencje,
- zobowiązania polityczne,

- treść strategii programowej,
- wyzwania płynące z otoczenia,
- uwarunkowania wynikające z sytuacji wewnętrznej w podmiocie decydowania.

Zainicjowanie procesu decyzyjnego może w mniejszym lub większym stopniu zależeć od swobodnego wyboru decydenta. Niejednokrotnie rozpoczęcie procedury decyzyjnej ma charakter obligatoryjny i wynika z bezwzględnych nakazów niepodlegających władztwu decydenta. W przypadku organu władzy publicznej, szczególnie rządu, rozpoczęcie procedury decyzyjnej może wynikać z ustaleń wypracowanych w ramach zaplecza politycznego tych organów.

Aktywnymi elementami systemu powinny być na tym etapie: ogniwa systemu decyzyjnego odpowiedzialne za pobieranie informacji z otoczenia i ich analizę, podmioty prowadzące działalność programową odpowiedzialne za wskazywanie potencjalnych kierunków aktywności, ogniwa planowania prac oraz instrumenty koordynacji prac.

Kryteriami oceny działań na tym etapie wymagającymi uwzględnienia powinny być przede wszystkim:

- legalność,
- niezbędność (lub przynajmniej przydatność),
- adekwatność programowa, społeczna, finansowa,
- dopuszczalność w perspektywie zobowiązań umownych i sojuszniczych,
- stopień prawdopodobieństwa osiągnięcia zakładanych celów działania.

Punktami krytycznymi i zagrożeniami są przede wszystkim: braki w wiedzy o otoczeniu, błędy w interpretacji stanu otoczenia i związków przyczynowo-skutkowych, braki w zakresie wspólnej strategii działania i motywacje partykularne w ramach podmiotu decyzyjnego. Problemem może być na tym etapie postępowania błędna samoocena decydenta dotycząca własnych zasobów. Obciążeniem na tym etapie może być także stosunek decydenta do działań ryzykownych manifestujący się w nadmiernej ostrożności – blokującej działania – lub zbytnej skłonności do ryzyka – otwierającej drogę do działań skazanych na niepowodzenie. Wspomniane wyżej braki i błędy mogą prowadzić do pominięcia jakiejś sprawy wymagającej rozstrzygnięcia lub też do zaangażowania się w działania zbędne czy wręcz szkodliwe.

Bardzo ważnym elementem tego etapu procesu decyzyjnego, szczególnie w przypadku podmiotu instytucjonalnego, są wewnętrzne dyskusje i uzgodnienia w środowisku decydenta, które powinny poprzedzać formalne uruchomienie danej procedury decyzyjnej. Przedmiotem dyskusji powinna być analiza i ocena ryzyka (stopnia niepewności) i zagrożeń występujących w obszarze spraw objętych planowaną decyzją.

Na tym etapie prac należy precyzyjnie określać cel lub też cele działań w ramach danej procedury decyzyjnej. W przypadku wyznaczenia kilku celów

niezbędne jest określenie ich hierarchii. Ukierunkowanie dalszych prac decyzyjnych wymaga także – już na tym etapie procedury – stwierdzenia, czy zamiarem decydenta jest osiągnięcie założonych celów w pełnym wymiarze czy też dopuszcza on realizację celów w okrojonym kształcie, traktując jako zasadniczą wartość zabezpieczenie swoich interesów.

3. Etap indeksacji wariantów zachowania oraz wyboru wariantu do realizacji

Zadaniem etapu indeksacji, analizy i selekcji wariantów zachowania decyzyjnego oraz wyboru wariantu do realizacji jest przeprowadzenie oceny dopuszczalności politycznej, aksjologicznej, prawnej, społecznej, finansowej i prakseologicznej dostępnych sposobów realizacji uruchomionej inicjatywy decyzyjnej. Na tym etapie należy zidentyfikować i zestawzić potencjalne warianty zachowań decyzyjnych, a następnie przypisać tym wariantom określone wartości, dokonać wyboru inicjatyw przeznaczonych do opracowania, z równoczesnym odrzuceniem inicjatyw niedopuszczalnych, zbędnych lub nieefektywnych. Powinno również nastąpić określenie optymalnego dla wybranego projektu sposobu przekształcenia inicjatywy w dojrzały projekt, z uwzględnieniem specyfiki tego wariantu zachowania i uwarunkowań sytuacyjnych. Musi też dojść do rozważenia i wyboru szczególnych wymagań proceduralnych projektu zakwalifikowanego do realizacji.

Kryteriami oceny działań na tym etapie wymagającymi uwzględnienia powinny być przede wszystkim:

- legalność,
- kompletność,
- niezbędność,
- poprawność logiczno-formalna,
- adekwatność programowa,
- dopuszczalność społeczna i finansowa,
- zgodność ze zobowiązaniami umownymi i sojuszniczymi,
- efektywność i zgodność z wymogami proceduralnymi określonymi w aktach normatywnych.

Na tym etapie procesu decyzyjnego aktywnymi elementami systemu powinny być: podmioty odpowiadające za inicjatywy programowe i organizacyjne, instrumenty koordynacji prac, ogniwa pomocnicze systemu decyzyjnego (w tym podmioty odpowiedzialne za pozyskiwanie i analizę informacji oraz danych), komórki analityczne i prognostyczne, organy statutowe podmiotu decyzji.

Głównym zagrożeniem na tym etapie decydowania jest błędna ocena dotycząca stopnia spełniania przez daną inicjatywę poszczególnych kryteriów.

Następstwem takiego błędu może być albo rekomendowanie inicjatywy niedopuszczalnej, zbędnej lub nieefektywnej i zaangażowanie podmiotu decyzyjnego w jej realizację, albo zablokowanie inicjatywy dopuszczalnej, koniecznej i efektywnej. Błędy tego etapu mogą też prowadzić do niedostrzeżenia potrzeby zastosowania w procesie decyzyjnym odrębnego trybu działania.

Na tym etapie prac decyzyjnych mogą być wykorzystywane różne narzędzia informatyczne (w tym narzędzia pozyskiwania i przetwarzania danych oraz identyfikacji ryzyk), teorie i modele matematyczne (takie jak teoria gier czy symulacja decyzyjna) oraz systemy organizacyjne (m.in. systemy projektów, systemy zespołów roboczych ponad strukturami, grupy fokusowe wykorzystywane do testowania reakcji na daną decyzję), wyniki badań społecznych. Narzędziami wspomagającymi dokonanie optymalnego wyboru rozwiązania zakwalifikowanego do dalszych prac są tzw. drzewa decyzyjne – graficznie zobrazowane ścieżki alternatywnych wariantów zachowania zawierające w odniesieniu do poszczególnych ścieżek oceny prawdopodobieństwa i kosztów osiągnięcia zakładanych celów. Trzeba zauważyć, że w wielu przypadkach wynik procesu decyzyjnego jest subiektywnie odbierany przez różne podmioty polityczne (także te reprezentujące tę samą opcję polityczną). Na to, że coś jest uznawane lub nieuznawane za optymalny wybór czy też optymalny rezultat, zazwyczaj wpływa układ konkurencji między tymi podmiotami. Ten sam wynik będzie dla jednych podmiotów sukcesem, dla innych zaś porażką.

4. Etap konsultacji i uzgodnień

Jednym z warunków powodzenia aktywności decyzyjnej jest konstruktywne, kreatywne i możliwie bezkolizyjne usytuowanie przygotowywanych rozstrzygnięć w całości spraw prowadzonych przez dany podmiot decyzyjny. Służyć temu powinien etap konsultacji i uzgodnień.

Potrzebne jest, jeszcze przed nadaniem ostatecznego kształtu przygotowywanej decyzji, ustalenie stanowiska w tej sprawie w ramach samego podmiotu decyzyjnego. Jest to szczególnie ważne w przypadku podmiotów wieloczołowych, takich jak koalicja rządowa. Równie ważne jest rozpoznanie opinii istotnych dla decydenta elementów otoczenia społecznego, politycznego i gospodarczego. W przypadku braku jednomyślności należy dążyć do możliwie pełnego zdefiniowania, wyjaśnienia i usunięcia powstałych rozbieżności oraz rozstrzygnięcia jak największej liczby sporów.

Kryteriami oceny działań konsultacyjnych i uzgodnieniowych, które powinny być brane pod uwagę przez decydenta na tym etapie prac, są:

- przydatność poszczególnych rozwiązań,
- adekwatność programowa, społeczna i finansowa,

- zgodność ze zobowiązaniami umownymi i sojuszniczymi,
- dopuszczalność z punktu widzenia możliwości wzmacniania i poszerzania zaplecza politycznego.

Przedmiotem analizy i rozstrzygnięć powinny być związki przyczynowe i relacje między przygotowywaną decyzją a innymi celami i programami, a także wymogi normatywne i proceduralne.

Na tym etapie decydowania aktywnymi elementami systemu muszą być: liderzy podmiotu decyzyjnego (odpowiadający za cele i strategie działania), zespoły robocze funkcjonujące w ogniwach wykonawczych podmiotu decyzyjnego (z zadaniem określania i wykorzystywania możliwości formalnych i prawnych, organizacyjnych i finansowych), instrumenty koordynacji prac (w tym konferencje uzgodnieniowe), zespoły doradców i organy pomocnicze (np. komitety, pełnomocnicy, rady, komisje, zespoły).

Punkty krytyczne i zagrożenia na tym etapie decydowania to przede wszystkim zakłócenia w obiegu informacji oraz przewlekłość procesu uzgodnień, która sprawia, że przygotowywane rozstrzygnięcie może się stać nieaktualne jeszcze przed jego podjęciem. Brak rozpoznania i skutecznego rozstrzygnięcia spraw spornych może prowadzić do osłabienia lub wręcz zablokowania zdolności podmiotu decyzyjnego do jednolitego działania w ramach swojego środowiska politycznego albo przyczynić się do utrudnienia (w skrajnym przypadku: wstrzymania) dojścia do innego celu istotnego dla tego podmiotu.

Ramy, zasady i status uzgodnień lub konsultacji dotyczących projektu decyzji wynikają z wymagań normatywnych, tradycji politycznej, wyzwań sytuacyjnych, ze swobodnego wyboru decydenta lub z cech tego decydenta. W przestrzeni decyzyjnej mamy także niejednokrotnie do czynienia z wymogiem konsultowania przygotowywanego projektu decyzji z innymi podmiotami przed dokonaniem ostatecznego rozstrzygnięcia. Dotyczy to najczęściej podmiotów, które łączą tożsamość polityczną ze statusem organu publicznego. Konsultacje takie powinny być prowadzone z istotnymi dla decydenta elementami jego otoczenia, np. ze środowiskiem koalicjantów politycznych lub też ważnymi dla decydenta ośrodkami wpływu politycznego.

5. Etap przekształcenia inicjatywy w projekty

W procesie decyzyjnym niezbędne jest nadanie wybranej do realizacji inicjatywie decyzyjnej właściwej formy zgodnej z obowiązującymi wymogami prawnymi, redakcyjnymi oraz wizerunkowymi. Także na tym etapie trzeba stosować kryteria wymieniane już przy okazji charakterystyki poprzednich etapów procesu decyzyjnego, w tym przede wszystkim kryteria legalności, kompletności, niezbędności oraz poprawności formalnej. Ponownie pojawia się kwestia

dopuszczalności projektu działań z punktu widzenia możliwości utrzymania poparcia swojego zaplecza oraz swoich istotnych sojuszników.

Na etapie przekształcenia inicjatywy w projekty aktywnymi elementami systemu powinny być zespoły robocze działające w ramach podmiotu decyzyjnego (w przypadku podmiotu decyzyjnego mającego status organu publicznego są to służby legislacyjne tego organu) oraz podmioty zewnętrzne działające na zlecenie.

Główne punkty krytyczne i zagrożenia na tym etapie wynikają z braku profesjonalizmu zespołów pracujących przy przekształceniu inicjatywy w projekt, wskutek czego powstaje projekt niespełniający wymagań merytorycznych i formalnych. Zagrożeniem może też być motywowana partykularnymi względami (wartościami, interesami itp.) ingerencja zespołów wykonawczych w istotę przygotowanego rozstrzygnięcia, nadająca projektowi nowy jakościowo charakter przez włączenie do niego treści, które nie były przesłanką podjęcia inicjatywy oraz nie stanowiły wcześniej przedmiotu analizy, selekcji i uzgodnień.

6. Etap wstępnej ewaluacji projektu

Każdy opracowany już projekt decyzji powinien zostać, jeszcze przed skierowaniem do formalnego rozstrzygnięcia, zweryfikowany pod względem jego zgodności z celami strategicznymi podmiotu decyzyjnego oraz z wymaganiami prawnymi i sytuacyjnymi. W przypadku podmiotów instytucjonalnych dokonanie oceny formalnoprawnej projektu przed końcowym rozstrzygnięciem niejednokrotnie wymuszają przepisy prawa. Zasada ta powinna jednak obowiązywać także w ramach rozstrzygania przez inne podmioty decyzyjne.

Na tym etapie prac decyzyjnych należy stosować przede wszystkim następujące kryteria oceny działania:

- legalność,
- czytelność i spistość rozwiązań w sferze programowej, prawnej oraz w zakresie kształtowania wizerunku,
- poprawność formalna (w przypadku projektów aktów normatywnych – poprawność pod względem wymagań techniki prawodawczej),
- kompletność w świetle założeń oraz obowiązujących wymagań,
- dopuszczalność decyzji z punktu widzenia zwiększania poparcia dla podmiotu decyzyjnego.

Przedmiotem oceny powinna być także aktualność przygotowywanej decyzji w perspektywie zmian w otoczeniu decyzyjnym, które zaszły w trakcie dotychczasowych prac nad projektem.

Aktywnymi elementami systemu powinny być na tym etapie procesu decyzyjnego zespoły doradców i ekspertów (w przypadku organów władzy publicz-

nej także służby prawne tych organów) oraz podmioty zewnętrzne działające na zlecenie.

Następstwami pominięcia lub niewłaściwego realizowania zadań tego etapu decydowania mogą się stać:

- niedostateczna jakość merytoryczna i formalna decyzji,
- utrudnienie realizacji decyzji (np. w wyniku sprzecznych interpretacji),
- blokada w realizacji decyzji (np. w wyniku zakwestionowania przez trybunał konstytucyjny lub sąd przyjętych rozwiązań),
- utrudnienie osiągnięcia celów uznanych za ważne,
- pogorszenie wizerunku podmiotu decyzyjnego,
- podziały wewnątrz zaplecza politycznego podmiotu decyzji.

7. Etap zabezpieczenia komunikacyjnego przygotowywanej decyzji

W czasach współczesnych w polityce wizerunki liczą się niejednokrotnie bardziej niż fakty, emocje bardziej niż racje rozumowe, a mity bardziej niż prawda. Dlatego tak ważne jest, zwłaszcza w sprawach o strategicznym znaczeniu, opracowanie optymalnego scenariusza prezentacji decyzji. Na etapie zabezpieczenia komunikacyjnego każdego przygotowywanego rozstrzygnięcia powinien nastąpić wybór jak najlepszych narzędzi służących przekazaniu informacji o decyzji we właściwym czasie do wszystkich, którzy będą daną decyzję legitymizować czy realizować, których decyzja ta dotyczy lub o poparcie których decydent zabiega.

Nie chodzi tu tylko o formalną informację, chociaż w przypadku decyzji podejmowanych przez organy publiczne obowiązek przekazania takiej informacji zazwyczaj jest prawnie wymagany. Potrzebne jest także przygotowanie i upowszechnienie wyjaśnień niezbędnych dla zrozumienia oraz akceptacji dokonanego wyboru. Tym działaniom powinno towarzyszyć ustalenie sposobu, w jaki można ograniczyć siłę rażenia krytyki decyzji ze strony konkurentów politycznych. Informowanie o podjętej decyzji musi się łączyć ze staraniami o nadanie jej pożądanego wizerunku. W dobrze funkcjonującym systemie powinny działać mechanizmy otrzymywania informacji zwrotnej o reakcji na decyzję oraz narzędzia bieżącej analizy tej informacji.

Na tym etapie procesu decydowania muszą być uwzględnione:

- standardy i wymogi proceduralne określone w aktach normatywnych,
- wymogi wynikające z zasad komunikacji społecznej oraz ze stanu dostępnych narzędzi tej komunikacji (takich jak: informacja wewnętrzny-systemowa, strona internetowa, konferencja prasowa, wywiady, aktywność medialna, media społecznościowe, internetowe skrzynki kontaktowe),

- uwarunkowania wynikające z potrzeby wzmacniania układu politycznego wspierającego dany podmiot w relacjach z jego zapleczem parlamentarnym i partyjnym.

Na tym etapie prac powinny być aktywne służby informacyjne podmiotu decyzyjnego (w tym rzecznik prasowy) oraz jednostki organizacyjne podmiotu decyzyjnego odpowiedzialne za monitorowanie i analizowanie treści opinii publicznej. W sprawach, które mają zasadnicze znaczenie, do realizacji zadań na tym etapie procesu decyzyjnego powinni się włączyć: lider polityczny (lub liderzy polityczni), kierownictwo podmiotu decyzji, członkowie środowiska politycznego podmiotu decyzyjnego (m.in. parlamentarzyści, znani i cieszący się autorytetem członkowie partii). W miarę możliwości należy też wykorzystać wypowiedzi ekspertów i autorytetów społecznych oraz politycznych. W sprawach o strategicznym znaczeniu niezbędna wydaje się kampania informacyjna i promocyjna w prasie oraz aktywność z wykorzystaniem narzędzi reklamy politycznej.

Zaniechania w działaniach służących zabezpieczeniu komunikacyjnemu przygotowywanej decyzji oraz błędy przekazu informacji o decyzji (źle dobrany czas, kanał lub sposób) mogą się przyczynić do porażki danej decyzji. Duże zagrożenie stanowi też niedostateczne rozpoznanie stanu i dynamiki sytuacji w otoczeniu podmiotu decyzyjnego w kwestiach istotnych dla recepcji podjętej decyzji. Dotyczy to szczególnie błędów w ocenie wartości, norm i wzorów zachowań, a także aktualnej sytuacji obecnych w tym otoczeniu instytucji, grup interesu i autorytetów oraz priorytetowych odbiorców decyzji.

8. Etap formalnego rozstrzygnięcia decyzyjnego

Kluczowym etapem działań jest podjęcie formalnej decyzji w przygotowanych do rozstrzygnięcia sprawach lub też określenie warunków, od których spełnienia będzie uzależnione ponowne zajęcie się daną sprawą przez organ decyzyjny. W tym drugim przypadku proces decyzyjny cofa się na wskazany przez decydenta etap prac.

Podjęcie pozytywnej decyzji w przygotowanych do rozstrzygnięcia sprawach powinno nastąpić tylko wówczas, gdy organ decyzyjny nie ma wątpliwości, że rozpatrywany projekt spełnia kryteria legalności, kompletności, niezbędności, poprawności logiczno-formalnej, adekwatności programowej, dopuszczalności społecznej i finansowej oraz jest zgodny ze zobowiązaniami umownymi i sojuszniczymi decydenta. Na tym etapie prac weryfikowana jest zdolność podmiotu decyzyjnego do działań skutecznych i efektywnych oraz zgodnych z wymogami proceduralnymi. W przypadku podmiotów złożonych sprawdzana jest także zdolność do działań wspólnych.

Aktywny na tym etapie działań jest przede wszystkim organ podmiotu upoważniony do podejmowania rozstrzygnięć. Zadania wspomagające powinny wykonywać jednostki organizacyjne przeznaczone do koordynacji i obsługi prac decyzyjnych (sekretariaty i biura prezydialne).

Główne zagrożenia jakości prac na etapie formalnego rozstrzygania stwarza dopuszczenie do rozpatrywania projektów niedostatecznie przygotowanych (w szczególności pozbawionych informacji na temat punktów spornych i konsekwencji wybrania określonego wariantu zachowania) oraz niedostateczna umiejętność wykorzystania efektów poprzednich etapów procesu decyzyjnego (m.in. próby powrotu do spraw już wcześniej omówionych, ponowne redagowanie projektów oraz dyskutowanie „o wszystkim”). W przypadku organów kolegialnych powodzenie prac na tym etapie zależy w dużej mierze od autorytetu i zdolności osoby sprawującej w tym organie przewodnictwo. Błędy popełnione w tej fazie prac mogą prowadzić do utraty lub znacznego osłabienia zdolności do działań wspólnych. W przypadku rządów lub innych organów kolegialnych, w których decydent ma charakter koalicyjny, różnice zdań mogą doprowadzić do kryzysu blokującego działania wspólne. W każdym razie sygnały świadczące o napięciach towarzyszących podjęciu decyzji, w tym publiczne dystansowanie się członków podmiotu decyzyjnego od decyzji podjętej przy ich zdaniu odrębnym, osłabiają zdolność utrzymania, poszerzania i aktywizowania zasobów politycznych tego podmiotu decyzyjnego. Pozostawiają też skazy na wizerunku publicznym decydenta.

9. Etap implementacji decyzji

Podjęcie decyzji nie kończy w sensie merytorycznym procesu decyzyjnego. Wartość decyzji jest weryfikowana w fazie wdrożenia. Podjętą decyzję trzeba wykonać w sposób umożliwiający osiągnięcie założonych celów, pełne wykorzystanie dostępnych zasobów oraz neutralizowanie czynników niekorzystnych. Trzeba też zagwarantować stałą kontrolę wdrożenia przyjętych rozstrzygnięć.

W tej fazie aktywności decyzyjnej niezbędne jest spełnienie wymogów proceduralnych ustalonych w aktach normatywnych (niejednokrotnie dotyczą one także podmiotów, które nie mają charakteru organów władzy publicznej) oraz przestrzeganie zasad działania skutecznego i efektywnego. Ważna jest konsekwencja w działaniu, umiejętność mobilizacji sił i środków, zdolność pozyskiwania bieżących informacji dotyczących wdrażania decyzji oraz umiejętność neutralizowania działań przeciwnych i pozyskiwania poparcia.

Aktywnymi elementami systemu decyzyjnego muszą być w tej fazie procesu nie tylko instytucje wykonawcze, lecz także podmioty odpowiedzialne za pozyskiwanie informacji oraz ogniwa podmiotu decyzyjnego wyznaczone do

analizowania i programowania prac, sami liderzy i struktury sztabowe podmiotu decyzyjnego. Jeśli względy merytoryczne za tym przemawiają, możliwe jest zlecenie implementacji decyzji podmiotom zewnętrznym lub też włączenie podmiotów sojusznicych do realizacji zadań implementacyjnych.

Zagrożenia na etapie implementacji to:

- niewystarczająca synergia wewnątrz systemu (braki we współdziałaniu podsystemów),
- zaniechanie realizacji podjętych decyzji (które stają się decyzjami wirtualnymi, swoistymi „niedecyzjami”),
- nie dość wnikliwa analiza sposobu realizacji podjętych decyzji.

Implementacja decyzji powinna się odbywać w sposób dający możliwość bieżącego analizowania ich faktycznych skutków oraz pozwalający na podjęcie działań korekcyjnych w przypadku stwierdzenia, że założone cele nie są osiąmane. Można więc mówić o potrzebie bieżącej ewaluacji wdrażanej decyzji.

Gdy w grę wchodzi decyzje strategiczne lub szczególnie trudne, należy rozważyć uruchomienie specjalnej „ścieżki realizacyjnej” i wykorzystać rozwiązania przewidziane dla sytuacji nadzwyczajnych lub dla priorytetowych działań. Trzeba uwzględnić fakt, że podmiotami zaangażowanymi na tym etapie cyklu decyzyjnego mogą być (jeśli zwiększy to efektywność i skuteczność) nie tylko własne struktury instytucjonalne, proceduralne i kadrowe decydenta, lecz także podmioty zewnętrzne – w ramach współpracy programowej lub rozwiązań komercyjnych. Jeśli podmioty decyzyjne mają tożsamość organu publicznego, należy wziąć pod uwagę możliwość działań w ramach partnerstwa społecznego oraz partnerstwa publiczno-prywatnego.

W przypadku każdej decyzji politycznej, szczególnie decyzji trudnej do realizacji, wymagającej ważenia racji lub zawierającej rozwiązania kontrowersyjne, na etapie implementacji wysoce wskazana jest aktywność liderów danego podmiotu decyzyjnego, gdyż świadczy to o jednoznacznym poparciu politycznym dla podjętej decyzji i woli realizacji wypracowanych rozwiązań.

10. Etap ewaluacji *ex post* decyzji i działań związanych z tą decyzją

Finalnym elementem każdego procesu decyzyjnego powinna być całościowa analiza i ocena w ramach ewaluacji *ex post* faktycznych skutków podjętej decyzji. Należy sprawdzić, czy osiągnięto założone cele dzięki – z jednej strony – optymalnemu „skonsumowaniu” korzyści wynikających z podjętej i realizowanej decyzji, z drugiej zaś – ograniczeniu możliwych negatywnych skutków decyzji. Proces decyzyjny powinno zamykać przygotowanie wniosków w sprawach sposobów optymalizacji kolejnych procesów decyzyjnych. W przypadku stwierdzenia, że nie osiągnięto założonych celów lub że – co często się

zdarza – pojawiły się nowe problemy związane z tą decyzją, należy podjąć działania korekcyjne bądź uzupełniające w ramach nowego cyklu decyzyjnego.

W działaniach wynikających z decyzji, a także w przypadku podjęcia decyzji o rozpoczęciu kolejnego procesu decyzyjnego szczególnie ważne jest ustalenie kierunków oraz sposobu korygowania okoliczności towarzyszących realizacji danej decyzji i możliwie pełne wyjaśnienie powodów zmian wprowadzanych do wcześniej podjętej decyzji. Ważne jest także zebranie wniosków, które będą wykorzystane w kolejnych procesach decyzyjnych, tak aby w działalności danego podmiotu ograniczyć do minimum ryzyko popełniania tych samych błędów (co zdarza się w polityce dość często).

Kryteriami wymagającymi uwzględnienia w ramach ewaluacji decyzji są:

- legalność,
- stosowność,
- skuteczność,
- efektywność,
- trwałość efektów,
- użyteczność,
- zgodność z obowiązującymi wymogami proceduralnymi określonymi w aktach normatywnych.

Ewaluacja musi mieć charakter systemowy i odbywać się – będzie to przedmiotem rozważań w dalszej części książki – za pomocą schematów specjalnie opracowanych na jej użytek. Główne zadania z nią związane spoczywają na ogniach programowania oraz instytucjach analitycznych i kontrolnych systemu decyzyjnego. Wyniki ewaluacji powinny być przedmiotem bieżącego zainteresowania liderów oraz „sztabów” podmiotu decyzyjnego.

Przeszkodą w osiągnięciu celów tego etapu procesu decyzyjnego są ograniczenia synergii wewnątrzsystemowej (braki we współdziałaniu podsystemów) oraz ukierunkowanie kontroli wyłącznie na analizę strony formalnej przy równoczesnej rezygnacji z merytorycznej ewaluacji wyników działań decyzyjnych. Poważnym problemem (i częstym źródłem irytacji obserwatorów) jest nagminne niewykorzystywanie wniosków wynikających z ewaluacji. W następstwie braków i błędów na tym etapie procesu dochodzi do kontynuowania działań, które się nie sprawdziły i nie służą osiągnięciu założonych celów, lub też do zmian wymuszonych, wprowadzanych na warunkach dyktowanych przez konkurentów politycznych. Nie trzeba chyba dodawać, że takie karkołomne zmiany są w świadomości społecznej kojarzone z porażką ośrodka decyzyjnego, a nie ze zdolnością do elastycznego modyfikowania przez ten ośrodek swojej polityki.

11. Problem zmian w trakcie procesu decyzyjnego

Z obserwacji praktyki politycznej wynika, że uwarunkowania sytuacji w systemie decydowania politycznego (zarówno zewnętrzne, jak i mieszczące się wewnątrz tego systemu), a także ocena sytuacji decyzyjnej dokonana przez samego decydenta bardzo często ulegają zasadniczym, jakościowym (nieraz nagłym) zmianom już po przejściu do realizacji określonej inicjatywy decyzyjnej. Była już o tym mowa w poprzednich fragmentach tej książki. Jak też wcześniej wspomniałem, w wyniku owych zmian dotychczasowe ustalenia poczynione w trakcie trwającego procesu decyzyjnego mogą się okazać błędne i prowadzić do podjęcia decyzji niedopuszczalnych, zbędnych lub nieoptymalnych. Należy dodać, że niejednokrotnie błędy w decydowaniu dotyczą formułowania celów decyzji. Pojawia się w związku tym pytanie o praktyczny sens wyznaczania przedstawionej w tym rozdziale etapowej „marszruty” jednostkowej procedury decyzyjnej jako drogi do osiągnięcia określonych na początku celów.

W kontekście tego pytania można znowu przywołać obecną w literaturze dyskusję na temat relacji między ciągłością i zmianą w funkcjonalnym modelu procesu decyzyjnego w polityce. Zwracałem na nią uwagę w rozdziale pierwszym tego opracowania, przypominając sposób rozumowania H.A. Simona (Simon, Smithburg, Thompson 1958) oraz stanowisko, jakie zajął w tej sprawie E. Lindblom (1959, 1968). Model racjonalny procesu decyzyjnego „odwołuje się do założeń normatywnych i racjonalności metodologicznej, wymagającej stosowania odpowiedniego sposobu postępowania (algorytmu, procedur). W tym podejściu zakłada się wykonanie kolejno skończonej liczby uporządkowanych kroków, co pozwala znaleźć optymalne rozwiązanie, czyli najlepsze z punktu widzenia przyjętych wcześniej kryteriów” (Kotarba 2022: 150). Model inkrementalny procesu decyzyjnego ma charakter deskryptywny i przyjmuje się w nim, że z powodu wielu okoliczności decydent musi lub chce redefiniować cele swojej aktywności, a więc podlegają one zmianom (Kotarba 2022: 152–153). Na podkreślenie zasługuje fakt, że przesłankami tych zmian mogą być zarówno zdarzenia obiektywne, jak i modyfikacje strategii oraz sposobu wartościowania samego podmiotu decyzyjnego.

Do zasygnalizowanych powyżej kwestii powrócę w końcowej części książki, poświęconej relacjom między teoretycznym i praktycznym obrazem decydowania politycznego. W tym miejscu, odpowiadając wprost na pytanie, jak decydent powinien postępować, gdy w trakcie trwającego już procesu decyzyjnego zmieniają się zasadniczo zewnętrzne lub wewnętrzne okoliczności przesądzające o uruchomieniu danej procedury decyzyjnej lub o wartości wybranego wariantu działań decyzyjnych, lub też o przyjętej koncepcji zabezpieczenia komunikacyjnego, chciałbym podkreślić, że przede wszystkim musi on mieć

świadomość, że „coś” się zmienia, musi więc ciągle monitorować przebieg procesu decyzyjnego, by móc uchwycić zmiany w sytuacji decyzyjnej. Trzeba przyjąć, że – poza etapem formalnego podjęcia decyzji – wszystkie etapy tego procesu mają charakter otwarty. Wraz z uświadomieniem sobie, że sytuacja decyzyjna uległa jakościowemu przekształceniu, decydent powinien powrócić do tego etapu postępowania, który został zakończony, a dla którego nowe okoliczności nie mają jakościowego znaczenia, i ponowić przejście kolejnych etapów procesu już z uwzględnieniem nowej sytuacji decyzyjnej. W sytuacji skrajnej może się okazać, że należy zrezygnować z prowadzenia danego procesu decyzyjnego. W każdej innej sytuacji opisany w tym rozdziale plan zachowuje aktualność i powinien być realizowany, prowadząc do ostatecznie podjętej decyzji.

ROZDZIAŁ VI

Wartościowanie i ewaluacja w decydowaniu politycznym

➤ *Do decydowania politycznego w pełni odnosi się reguła, że jednym z warunków uzyskiwania wyników wysokiej jakości jest prowadzenie systematycznej ewaluacji podejmowanych działań. Ewaluacja jest narzędziem, za pomocą którego można dokonywać w polityce oceny projektów, programów i konkretnych procesów decyzyjnych na etapie ich planowania, realizacji i mierzenia rezultatów. Umożliwia ona identyfikowanie silnych i słabych stron aktywności oraz zmniejsza niebezpieczeństwo powtarzania błędów w kolejnych działaniach.*

➤ *Decydowanie polityczne jest przedsięwzięciem o charakterze programowym, organizacyjnym oraz z zakresu komunikacji społecznej. W efekcie stanowi równocześnie wyzwanie intelektualne (identyfikacja problemów, celów i środków, wartościowanie wariantów i tworzenie programów), organizacyjno-logistyczne (realizacja w czasie rzeczywistym i ewaluacja), polityczne (zapewnienie przywództwa i poparcia), finansowe (zapewnienie ścieżek finansowania i właściwe gospodarowanie środkami) oraz komunikacyjno-mobilizacyjne (nadawanie znaczenia faktom i pozyskiwanie zwolenników).*

➤ *Ewaluacja decydowania politycznego zawsze powinna być wielokryterialna, uwzględniająca uwarunkowania ustrojowe, normatywne, społeczne, polityczne, ekonomiczne, prakseologiczne oraz wynikające z przyjętych zobowiązań umownych.*

➤ *Braki i błędy w decydowaniu politycznym można odnaleźć na kilku jego poziomach. Na poziomie ogólnej strategii działania wynikają one z przyjętego modelu uprawiania polityki. Na poziomie funkcjonalnym wiążą się najczęściej z uchybieniami w zakresie: pozyskiwania informacji i wiedzy oraz zarządzania tymi zasobami w czasie rzeczywistym; programowania i planowania; rozwiązywania napięć i sytuacji kryzysowych; tworzenia synergii w obszarze dostępnych zasobów; implementacji; ewaluacji ex ante i ex post; obiegu informacji wewnątrz systemu decyzyjnego i w ramach komunikacji społecznej; dyskontowania sukcesu decydowania lub ograniczania następstw jego porażki. Na poziomie proceduralnym są następstwem nieprzywiązywania wagi do procesowego charakteru decydowania przez pominięcie lub niedostateczne spełnienie wymagań właściwych poszczególnym etapom decydowania oraz rezygnację z zastosowania specjalnych rozwiązań w przypadku wypracowywania szczególnie trudnych lub ważnych decyzji.*

➤ *Kluczowe znaczenie w decydowaniu politycznym mają zdolności: integrowania – w warunkach głębokich podziałów na scenie politycznej – własnego środowiska według klucza programowego i organizacyjnego; aktywizowania oraz wzmacniania swoich zasobów i demobilizowania oraz osłabiania zasobów konkurentów politycznych; podejmowania okolicznościowej współpracy oraz systemowego współdziałania z innymi podmiotami polityki; określania agendy debaty publicznej; kształtowania w ramach komunikacji społecznej jak najlepszego wizerunku swojej aktywności.*

Tabela 5. Ewaluacja w decydowaniu politycznym

Lp.	Zagadnienia kluczowe	Zakres przedmiotowy
1.	Obszary ewaluacji	• system decydowania politycznego: rozpoznawanie mocnych stron oraz słabości i ryzyk rozwiązań systemowych, wartościowanie obowiązujących w systemie decyzyjnym zasad i praktyki funkcjonowania (makroewaluacja) • aktywność decyzyjna pojedynczego podmiotu decydowania politycznego: rozpoznawanie mocnych stron oraz słabości i ryzyk programów, rozwiązań instytucjonalnych, funkcjonalnych i kadrowych składających się na infrastrukturę decyzyjną danego podmiotu decyzyjnego (ewaluacja średniego zasięgu) • jednostkowy proces decyzyjny podmiotu polityki: rozpoznawanie mocnych stron oraz słabości i ryzyk w rozwiązywaniu dylematów, wykorzystywaniu szans i osłabianiu zagrożeń w danym procesie decyzyjnym oraz wartościowanie uzyskanego wyniku (mikroewaluacja)
2.	Rodzaje ewaluacji	• ewaluacja <i>ex ante</i>: ocena trafności wyboru celu interwencji decyzyjnej na podstawie analizy strategicznej oraz wartościowanie poprawności wyboru ścieżki realizacyjnej dokonywane na początku procesu decyzyjnego • ewaluacja <i>on-going</i>: ocena przebiegu danego etapu procesu decyzyjnego w czasie jego trwania oraz rozpoznanie potrzeby wprowadzenia korekt określonego rodzaju • ewaluacja <i>mid-term</i>: ocena przebiegu procesu decyzyjnego dokonywana pomiędzy poszczególnymi etapami tego procesu oraz rozpoznanie potrzeby wprowadzenia korekt określonego rodzaju • ewaluacja <i>ex post</i>: całościowa ocena przebiegu procesu decyzyjnego dokonywana po jego zakończeniu, służąca ustaleniu stopnia realizacji założonych celów oraz rozpoznaniu potrzeby wprowadzenia korekt w dalszej aktywności decyzyjnej • ewaluacja wewnętrzna: autoewaluacja • ewaluacja zewnętrzna: przeprowadzona przez podmiot niezależny wobec decydenta
3.	Konteksty przedmiotowe ewaluacji	• aksjologiczny: analiza i ocena stopnia zgodności między wartościami odzwierciedlonymi w danej decyzji a wartościami uniwersalnymi o charakterze wspólnotowym oraz między wartościami deklarowanymi a faktycznie przestrzeganymi w danym postępowaniu decyzyjnym • normatywny: analiza i ocena stopnia uwzględnienia w decydowaniu zasady działania w ramach przepisów prawa, a w przypadku organów publicznych także zasady działania na podstawie przepisów prawa • społeczny: analiza i ocena stopnia uwzględnienia w danej decyzji: a) potrzeb wspólnych i partykularnych; b) potrzeb – z jednej strony – osób i środowisk wymagających wsparcia, z drugiej zaś – potrzeb (głównie w sferze rozwiązań prawnych) osób i środowisk walnie przyczyniających się do tworzenia wartości dodanej w ekonomii; c) potrzeb bieżących i przyszłych, w tym strategicznych • polityczny: analiza i ocena stosowności oraz użyteczności danej decyzji w świetle strategicznych celów decydenta, a także jej wpływu na wzmocnienie bądź destabilizację zaplecza społecznego i politycznego decydenta oraz zwiększenie bądź zmniejszenie poparcia dla danego podmiotu decyzyjnego w otoczeniu społecznym • ekonomiczny: analiza i ocena dopuszczalności oraz efektywności finansowej i gospodarczej decyzji

Tabela 5 – cd.

Lp.	Zagadnienia kluczowe	Zakres przedmiotowy
3.	Konteksty przedmiotowe ewaluacji	• prakseologiczny: analiza i ocena skuteczności, efektywności, trwałości wyniku i rozliczalności decyzji oraz jej spójności wewnętrznej i spójności z innymi celami danego podmiotu decyzyjnego • wynikający z relacji umownych: analiza i ocena zgodności decyzji ze zobowiązaniami normatywnymi – międzynarodowymi i wewnątrz krajowymi – oraz z zawartymi umowami społecznymi i politycznymi
4.	Kryteria ewaluacji	• legalność: ocena stopnia uwzględnienia zasady działania w ramach przepisów prawa, a w przypadku organów publicznych także zasady działania na podstawie przepisów prawa • trafność: ocena stosowności i użyteczności celu • skuteczność: ocena stopnia realizacji założonego celu • efektywność: ocena za pomocą wskaźników wkładu, wyniku oraz wartości dodanej • spójność: ocena spójności wewnętrznej działań w ramach procesu decyzyjnego oraz spójności tej procedury z innymi celami danego podmiotu decyzyjnego i innymi jego procesami decyzyjnymi • innowacyjność: ocena stopnia wykorzystania nowych metod i technik wspomagających decydowanie • zakres oddziaływania: ocena oddziaływania wyników decyzji przy wykorzystaniu wskaźników oddziaływania pozytywnego i negatywnego • trwałość wyniku: ocena osiągniętego wyniku pod względem jego trwałości

Źródło: opracowanie własne.

1. Ewaluacja jako mechanizm wartościowania decydowania politycznego

W wielu dziedzinach aktywności coraz częściej stosuje się ewaluację jako systemowe narzędzie oceniania i doskonalenia decydowania. To procedura o profesjonalnym charakterze, wyposażona we własną teorię (Olejniczak, Kozak, Lendzion 2008). Jest wykorzystywana w odniesieniu do decydowania w wymiarze makro – do wartościowania działania w ramach poszczególnych dziedzin aktywności, w analizach średniego zasięgu – do całościowej oceny działań pojedynczych podmiotów, a także w wymiarze mikro – w stosunku do poszczególnych procesów decyzyjnych.

Również w praktyce politycznej ewaluacja stanowi narzędzie, za pomocą którego można dokonywać wielokryterialnej oceny projektów, programów lub konkretnych procesów decyzyjnych na wszystkich ich etapach, tj. planowania (w ramach ewaluacji *ex ante*), realizacji (w ramach ewaluacji bieżącej *on-going*)

i mierzenia rezultatów (w ramach ewaluacji *ex post*), pod kątem: legalności, trafności, skuteczności, efektywności, spójności, wartości dodanej, zakresu oddziaływania i trwałości wyniku decydowania. Rezygnacja z wykorzystania możliwości, jakie niesie ze sobą ewaluacja, utrudnia podejmowanie decyzji o wysokiej jakości.

Ewaluacja coraz częściej bywa elementem procesu decydowania politycznego. Jest ona już standardem postępowania w przypadku działań decyzyjnych niektórych podmiotów mających tożsamość organów władzy i administracji publicznej, szczególnie w sprawach związanych z tworzeniem regulacji normatywnych. Nieco wolniej upowszechnia się w działaniach podmiotów decyzyjnych mających tożsamość wyłącznie polityczną. W ramach Unii Europejskiej, OECD i Banku Światowego badania ewaluacyjne stanowią obowiązkowy mechanizm wykorzystywany w decydowaniu. Ma to związek z eksponowaniem problemu spójności oraz efektywności działań decyzyjnych.

Punktem wyjścia w analizach ewaluacyjnych jest ocena prawidłowości wyboru i zdefiniowania celu wartościowanych działań, a elementami tych procedur staje się opiniowanie dokonywanych wyborów szczegółowych oraz jakości i zakresu oddziaływania wyników danej interwencji decyzyjnej (Haber, Szałaj 2010). Przy wartościowaniu wybranego celu decyzyjnego stosuje się zwykle kryteria łącznie występujące w metodzie SMART (akronim od ang. słów: specific, measurable, attractive lub achievable, realistic lub relevant, time-bound), za pomocą których bada się, czy dany cel jest: konkretny, mierzalny, osiągalny, realistyczny i określony w czasie (Górniak, Keler 2008). Poszukując dróg optymalizacji decyzji politycznych, trzeba zdawać sobie sprawę, że prawidłowo prowadzona ewaluacja służy nie tylko rozliczaniu podjętych działań, lecz także – a może przede wszystkim, zwłaszcza w perspektywie strategicznej – kształtowaniu odpowiedzialności, zwiększaniu profesjonalizmu oraz uczeniu się i samodoskonaleniu decydentów. Jest ona też narzędziem pozyskiwania wiedzy o uwarunkowaniach i prawidłowościach procesów decyzyjnych, sprzyja kształtowaniu rozliczalnej i odpowiedzialnej polityki, doskonaleniu organizacji oraz procedur i polityki kadrowej.

Faktyczna użyteczność ewaluacji zależy od jakości i rzetelności zastosowanych procedur i narzędzi ewaluacyjnych oraz – w dużej mierze – od stopnia wykorzystania uzyskanych wyników (Olejniczak 2008). Analiza programów i polityk w relacjach: założenia–realizacja–rezultat musi mieć charakter systematyczny i powinna być prowadzona z uwzględnieniem kryteriów jakościowych. W literaturze wskazuje się słusznie na zagrożenia pseudoewaluacją, w ramach której manipuluje się wynikami zgodnie z oczekiwaniami decydenta oraz eksponuje się okoliczności wygodne dla zamawiającego badanie. Takie, pozornie obiektywne, analizy i raporty nie pomagają w poprawie działań decyzyjnych (m.in. Kawalec 2017).

2. Wielokryterialność wartościowania w decydowaniu politycznym

Decydowanie polityczne jest przedsięwzięciem o charakterze programowym, organizacyjnym oraz z obszaru komunikacji społecznej. Jest więc równocześnie wyzwaniem:

- intelektualnym (identyfikacja problemów, celów i środków oraz wartościowanie wariantów i tworzenie programów),
- organizacyjno-logistycznym (koordynacja swoich zasobów oraz realizacja w czasie rzeczywistym i ewaluacja),
- politycznym (zapewnienie przywództwa i poparcia),
- finansowym (zapewnienie ścieżek finansowania i właściwe gospodarowanie środkami),
- komunikacyjno-mobilizacyjnym (nadawanie znaczenia faktom i pozyskiwanie zwolenników swojego działania).

Decydowanie polityczne podlega ocenie na podstawie wielu kryteriów równocześnie, co bardzo często oznacza konieczność dokonywania w polityce wyborów pomiędzy kilkoma wartościami, które są równie ważne. (W tradycji kultury europejskiej sytuacja taka określana jest mianem konfliktu tragicznego, z którego nie ma dobrego wyjścia). Należy więc w ramach poszczególnych procesów decyzyjnych poddawać te kryteria ocenie pod względem ich ważności.

Znaczne zróżnicowanie jakościowe decyzji sprawia, że w analizach i ocenach dotyczących decydowania politycznego trzeba uwzględnić elementy wspólne, odnoszące się do każdego przypadku, oraz elementy specyficzne, właściwe tylko dla konkretnych grup (kategorii) przypadków, a nawet poszczególnych sytuacji.

Z punktu widzenia aksjologii podstawowe znaczenie w decydowaniu mają relacje między wartościami, którym nadano priorytet w poszczególnych decyzjach, a wartościami uniwersalnymi o charakterze wspólnotowym, dominującymi w społeczeństwie. Przedmiotem uwagi stają się relacje między wartościami deklarowanymi a faktycznie wcielanyymi w życie przez dany podmiot decyzyjny. Jeśli chodzi o wartości preferowane w procesie decydowania w polityce, istnieją fundamentalne różnice między systemami politycznymi o charakterze totalitarnym, autorytarnym i demokratycznym. W dwóch pierwszych typach ustroju priorytet mają wartości związane z siłą władzy politycznej (głównie sprawczość), w ostatnim – wartość w postaci respektowania prawa. Z kolei w sferze normatywnej wysuwa się na czoło kryterium legalności działania. W przypadku organów politycznych mających tożsamość organu publicznego przedmiotem oceny w zakresie zgodności z prawem są treść, procedura i forma działań decyzyjnych. Kluczowe znaczenie ma w tym przypadku fakt, że organy publiczne w państwie praworządnym powinny działać nie tylko w granicach prawa, lecz także na podstawie prawa powszechnie obowiązującego. W wymiarze społecznym na ocenę decyzji politycznych wpływa stopień zaspokojenia przez nie: a) potrzeb

wspólnych (ogólnospołecznych) i partykularnych; b) z jednej strony – potrzeb osób i środowisk wymagających wsparcia (np. materialnego, z zakresu zabezpieczenia społecznego), z drugiej strony – potrzeb (głównie w sferze rozwiązań prawnych) osób i podmiotów walnie przyczyniających się do tworzenia wartości dodanej w ekonomii, napędzających gospodarkę, będących motorem rozwoju; c) potrzeb bieżących i przyszłych. W perspektywie politycznej kluczowe znaczenie ma to, w jakiej mierze dana decyzja przyczynia się do wzmocnienia bądź osłabienia pozycji decydenta. Przedmiotem oceny staje się w tej perspektywie to, czy dana decyzja zwiększa w otoczeniu społecznym poparcie dla danego podmiotu decyzyjnego czy też zmniejsza je, prowadzi do utraty zaufania, nasila krytykę, destabilizuje sytuację w jego zapleczu itp. W aspekcie ekonomicznym liczą się kryteria dopuszczalności i efektywności finansowej oraz gospodarczej danej decyzji. Z punktu widzenia prakseologii przedmiotem oceny danej procedury decyzyjnej są skuteczność, efektywność, trwałość wyniku i rozliczalność działań decyzyjnych. W katalogu kryteriów oceny postępowania w decydowaniu politycznym musi być uwzględnione także wywiązywanie się decydenta z zobowiązań umownych. Dotyczy to zarówno zobowiązań normatywnych, w tym z zakresu stosunków międzynarodowych, jak i społecznych oraz politycznych.

W polityce, a także w praktyce decydowania politycznego i w wartościowaniu decyzji politycznych dochodzi często do kolizji bądź konkurencji między interesami i celami: partykularnymi i wspólnotowymi (reprezentującymi dobro wspólne), bieżącymi i strategicznymi, wewnętrzkrajowymi i międzynarodowymi. W wartościowaniu decydowania politycznego trzeba uwzględnić równocześnie wymagania narzucone przez system ustrojowy i prawny państwa oraz przez system polityczny. W pierwszym przypadku chodzi o zgodność decyzji politycznej z konstytucją i innymi źródłami prawa powszechnie obowiązującego, w tym ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. W drugim przypadku wartościowanie opiera się na osadzeniu decyzji w kontekście struktury i organizacji politycznej społeczeństwa, układu i charakteru podziałów politycznych, sytuacji wewnętrznej w obozie decydenta, kultury prawnej i politycznej społeczeństwa.

3. Techniki i narzędzia ewaluacji aktywności decyzyjnej w polityce

Merytoryczne rozpoznanie silnych i słabych stron działań decyzyjnych w polityce wymaga systematycznych analiz deskryptywnych (opisowych), predykcyjnych, diagnostycznych i preskryptywnych. Przedmiotem tych analiz powinny być projekty, poszczególne działania i same decyzje. W analizach należy wykorzystywać narzędzia ewaluacyjne pozwalające uzyskiwać porównywalne wyniki ocen. W codziennej praktyce owe oceny dotyczą konkretnego procesu

decyzyjnego oraz poszczególnych jego etapów, także jakości danej decyzji. W wymiarze strategicznym analizy ewaluacyjne dają nam wiedzę o jakości funkcjonowania całego systemu decyzyjnego danego podmiotu. Mogą one także wносить istotny wkład w udoskonalanie strategii działania.

Narzędziami pomocnymi w przeprowadzaniu wspomnianych wyżej analiz coraz częściej są wystandaryzowane matryce ewaluacyjne, w których stosuje się jasne, wyraźnie zdefiniowane kryteria ocen. Na podstawie danych zebranych w czasie badania procedur decyzyjnych zestawia się w matrycach punkty kontrolne dotyczące danego etapu postępowania decyzyjnego i wartościuje jakość „obsługi” tych punktów, a następnie dokonuje się szczegółowej oceny całego procesu decyzyjnego oraz systemu decyzyjnego.

Pamiętając o głównym celu tej książki, tj. wskazaniu czynników pomocnych w szukaniu dróg do podejmowania jak najlepszych decyzji politycznych, przedstawiam w aneksie do książki autorskie projekty uniwersalnych matryc, które mogą, jak sądzę, być wykorzystane w ewaluacji *ex post* i *ex ante* procesu decyzyjnego w polityce. W uwagach uzupełniających do tych matryc zestawilem, z myślą o wykorzystaniu w trakcie ich wypełniania, zdarzające się najczęściej błędy i ograniczenia w działaniu decydentów.

4. Zdolności sprzyjające decydowaniu politycznemu wysokiej jakości

Wnioski wynikające z licznych ewaluacji pozwalają zidentyfikować silne i słabe strony decydowania politycznego oraz dają możliwość ustalenia, jakie są najczęstsze przyczyny powodzenia lub porażki w decydowaniu, a szerzej patrząc – w polityce. Na ich podstawie można wyodrębnić zdolności systemowe, funkcjonalne i procesowe, które stanowią podstawę optymalizacji wyniku aktywności decyzyjnej poszczególnych podmiotów, a także przyczyniają się do podniesienia jakości funkcjonowania całego systemu decydowania politycznego. W różnych fragmentach tej książki wspominałem już niejednokrotnie o zdolnościach pożądanych w decydowaniu politycznym. W tym miejscu zestawiam te zdolności w sposób całościowy.

Sprawne działanie systemu decyzyjnego podmiotu polityki opiera się na zdolnościach:

- pozyskiwania i zarządzania w czasie rzeczywistym informacjami,
- budowania wewnętrznie spójnych programów oraz planów i harmonogramów działania,
- zarządzania napięciami i kryzysami,
- wyzwalania synergii wewnątrzsystemowej,
- właściwej implementacji,
- komunikacji społecznej w sprawach aktywności swojej i konkurentów,

- właściwego wykorzystywania mechanizmów ewaluacji i modernizacji,
- uzyskania i zachowania pozycji kreatora wydarzeń.

Podstawowe znaczenie z punktu widzenia skuteczności i jakości działań decyzyjnych poszczególnych podmiotów polityki mają zdolności:

- identyfikowania i skupiania swoich zasobów społecznych i instytucjonalnych oraz zwiększania i aktywizowania tych zasobów,
- pozyskiwania sojuszników spoza swojego środowiska politycznego,
- kształtowania społecznego obrazu (wizerunku) faktów i nadawania im znaczenia,
- zachowywania klarownego przywództwa w ramach podmiotu decyzyjnego (co jest szczególnie ważne przy dokonywaniu zmian treści i procedur w prowadzonej polityce),
- ukierunkowywania debaty publicznej i wywierania wpływu na bieg spraw w sferze politycznej.

Istotna jest w tym kontekście umiejętność wyznaczenia w sferze wartości i interesów granic między postępowaniem pożądanym, tolerowanym i nieaprobowanym przez dany podmiot decyzyjny, a co za tym idzie – różnicowania sceny politycznej oraz obecnych w przestrzeni politycznej programów i działań.

W aspekcie procesowym kluczowe dla jakości decyzji podejmowanych przez dany podmiot polityki jest zapewnienie w jego systemie instytucjonalnym narzędzi obsługi wszystkich etapów procesów decyzyjnych.

Decydowanie w polityce zawsze odbywa się w zasięgu aktywności innych podmiotów, często na tym samym polu. Ważne w związku z tym są w przypadku każdego decydenta jego umiejętności ustalania granic współdziałania i konkurencji oraz określania zasad współpracy i tworzenia koalicji. W tej dziedzinie wręcz niezbędne są zdolności negocjacyjne oraz umiejętności rozwiązywania problemów wynikających z korzystania ze wspólnych zasobów, czyli tych zasobów, w których swoją aktywność zmierzającą do uzyskania poparcia prowadzą także inne podmioty.

Niepewność, która towarzyszy wszystkim naszym rozważaniom dotyczącym przyszłości czy po prostu przewidywaniom, w jakim kierunku pójdą sprawy wymagające zmian, sprawia, że szczególnego znaczenia nabiera umiejętność przygotowywania przez decydentów politycznych wariantowych programów działania oraz zdolność do elastycznego podejścia w ich wdrażaniu. Wiąże się to z bezwzględną potrzebą systemowej indeksacji i badania źródeł niepewności, definiowania kluczowych niepewności, oceniania podatności poszczególnych założeń i zachowań decyzyjnych na zakłócenia pochodzące z zewnątrz danego podmiotu polityki oraz z jego wnętrza. Powinna tutaj obowiązywać zasada, że bezpieczeństwo poszczególnych procedur decyzyjnych zależy od ich najsłabszych elementów. To właśnie na tych elementach procesów powinny być skoncentrowane projekty rozwiązań alternatywnych. Zasadnicze znaczenie ma

w tym kontekście zdolność do utrzymania przez decydenta stałej kontroli nad przebiegiem procesu decyzyjnego.

Charakter uwarunkowań, materii przedmiotowej oraz aktorów polityki czyni ją dziedziną działań o znacznym ryzyku (Klementewicz 2010: 163–184). W procesie decydowania politycznego nieodzowne wydaje się identyfikowanie i badanie ryzyka, w tym definiowanie poziomu ryzyka w poszczególnych segmentach drzewa decyzyjnego, ustalanie obrazu sytuacji ekstremalnych, przeprowadzanie symulacji zagrożeń poszczególnych wariantów postępowania. Dzięki temu możliwe jest opracowywanie programów awaryjnych.

W czasach kiedy wizerunki medialne (osób, spraw, zjawisk itp.) znaczą niejednokrotnie więcej niż fakty materialne, w polityce ogromnie rośnie ich znaczenie. Indywidualny i grupowy sukces w zmaganiach politycznych jest w dużej mierze uzależniony od umiejętności narzucenia swojej narracji i języka oraz forsowania nośnych społecznie i medialnie tematów i zawłaszczania w ten sposób przestrzeni debaty publicznej. W praktyce aktywność niezgodna z powszechnie uznawanymi wartościami, na którą składa się m.in. żerowanie na ludzkich lękach i niepokojach, szafowanie (często niespełnialnymi) obietnicami, granie na niskich instynktach i manipulowanie prawdą, może się – szczególnie w perspektywie doraźnej – okazywać skuteczna.

5. Braki i błędy prowadzące do porażki w decydowaniu politycznym

Praktyka pokazuje, że w decydowaniu politycznym porażki zdarzają się częściej niż sukcesy. Najsilniejsi aktorzy polityczni kończą zwykle swoją aktywność porażkami, a niejednokrotnie sromotnymi klęskami. Tak dzieje się od dawna, tak też jest współcześnie. I chociaż każda porażka w polityce ma indywidualne oblicze, we wszystkich można odnotować podobne braki i błędy, które wystąpiły w momentach podejmowania decyzji. Analiza poszczególnych przypadków przeprowadzona w ramach procedur ewaluacyjnych pozwala zbudować katalog braków i błędów, które występują najczęściej.

Braki i błędy w decydowaniu politycznym pojawiają się w praktyce na kilku poziomach. Na poziomie ogólnej strategii działania wiążą się one z przyjętym modelem uprawiania polityki. Błędy można więc odnaleźć na etapie wyboru przez dany podmiot określonego modelu rządzenia (który z takich czy innych względów okazuje się nieskuteczny, niewłaściwy czy wręcz zgubny). Takie błędy obciążają całą aktywność decyzyjną danego podmiotu. Trzeba tu przypomnieć, że w przestrzeni publicznej państw demokratycznych funkcjonują współcześnie – i ścierają się ze sobą – dwie diametralnie różne koncepcje rządzenia. Z jednej strony jest to koncepcja, która zakłada i promuje w rządzeniu wielopoziomowość, wielopodmiotowość, pomocniczość i subsydiarność

oraz sieciowość, a także wskazuje na znaczenie parametryzacji, standaryzacji i neutralności politycznej administracji. Z drugiej strony jest to koncepcja, na którą składają się: zarządzanie polityczne prawem (a w efekcie zastępowanie w polityce działania w ramach prawa przez działanie za pomocą prawa), prymat centralnego szczebla państwowego (rządowego), uznanie zasady hierarchiczności władzy, bezpośrednia aktywność podmiotów administracji państwowej, rozbudowa nadzoru administracyjnego, polityczne zarządzanie gospodarką przez własność oraz silne powiązanie administracji z polityką.

Z powyższymi koncepcjami wiążą się zasadnicze dylematy, których sposób rozwiązywania przez poszczególne podmioty określa ich zachowanie decyzyjne w sprawach szczegółowych. Te dylematy dotyczą w szczególności wyboru między filozofią państwa wszechobecnego, w której w skrajnym przypadku siła państwa jest utożsamiana z wszechobecnością jego administracji, a modelem państwa pomocniczego, w którym w skrajnym przypadku mogą występować rozwiązania właściwe państwu „nieobecnemu”, pozostawiającemu ludzi sam na sam z ich problemami. Dotyczą też one wyboru (a może raczej wymierzenia proporcji) między podporządkowaniem decydowania politycznego potrzebom i interesom doraźnym a uwzględnieniem w planach działania zadań strategicznych. Jest rzeczą oczywistą, że przyjęcie wyłącznie perspektywy doraźnej musi być przeszkodą w przygotowywaniu maszyny państwowej do sprostania wyzwaniom przyszłości.

Nie mniej ważne błędy strategiczne w aktywności decyzyjnej w polityce mogą wynikać z założenia, że w państwie demokratycznym w decydowaniu muszą brać górę wartości, interesy i racje ugrupowań politycznych mających większość we władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z tego punktu widzenia niebezpieczne w decydowaniu politycznym są następujące zjawiska:

- nadużywanie demokratycznej legitymacji przy wykorzystaniu socjotechnicznych, prawnych i właścicielskich algorytmów władczych;
- przyjęcie zasady, że „silniejszy” ma prawo decydować w polityce o wszystkim;
- próby pozbawiania mniejszości prawa do współkształtowania rzeczywistości;
- uzurpowanie sobie wyłącznego prawa do kształtowania jednolitego obrazu przeszłości, teraźniejszości i przyszłości pod pretekstem budowania wspólnoty narodowej;
- zamiana projektu rządu w ramach i na podstawie prawa w projekt rządu za pomocą prawa;
- wybiórcze (przy tym nacechowane ideologicznie) podejście do wartości i standardów oraz manipulowanie ich praktyczną treścią;
- niejawne odwoływanie się w działaniach do „ciemnej” strony człowieka (w tym lęków i zawiści);
- przekształcanie stosunków obywatelskich w relacje handlowe;

- traktowanie instytucji i zasobów państwa jako narzędzi i aktywów (łupu politycznego) jednej orientacji politycznej.

Na poziomie funkcjonalnym błędy w decydowaniu wiążą się najczęściej z uchybieniami w zakresie: pozyskiwania i zarządzania informacjami, programowania, zarządzania sytuacjami kryzysowymi, implementacji, ewaluacji i komunikacji społecznej, dyskontowania sukcesu decyzji lub ograniczania następstw porażki.

Doświadczenie pokazuje, że na poziomie funkcjonalnym decydowania politycznego straty (polityczne i wizerunkowe) są wywoływane przez:

- zaniechania w zakresie analizy stanu społeczeństwa;
- brak zrozumienia, że w budowaniu więzi liczą się nie tylko fakty, ale też emocje;
- upraszczanie złożoności przesłanek społecznego dobrostanu;
- przyjmowanie dominacji myślenia parametrycznego, nieuwzględnianie lub marginalizowanie potrzeb „godnościowych”;
- reaktywność, brak własnych projektów aktywizujących pozytywnie umysły i emocje oraz swojej opowieści o sprawach ważnych dla „zwykłych ludzi”;
- mylenie pomocniczości i subsydiarności z nieobecnością państwa w sprawach żywotnych dla ludzi;
- próby arbitralnego przerzucania kosztów na podmioty wypracowujące wartość dodaną.

Przyczyną porażki w decydowaniu politycznym – w zależności od konkretnej sytuacji – jest często niewłaściwe rozumienie złożonego problemu stanowiącego przedmiot procedury decyzyjnej oraz (lub) ignorowanie zależności występujących w materii objętej decydowaniem.

Częstą słabością decydowania jest preferowanie myślenia intuicyjnego zamiast analitycznego oraz dążenie do potwierdzenia przyjętych intuicyjnie założeń i ocen. Warto tu jednak zaznaczyć, że istnieją sprzeczne opinie na temat przydatności odwoływania się w decydowaniu do intuicji. Osobiście uważam, że nie należy sięgać po nią bez wcześniejszego stwierdzenia braku możliwości skorzystania z narzędzi analizy parametrycznej. Posłużenie się intuicją zawsze należy traktować jako opcję „drugiego wyboru”, której zastosowanie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy procedury, które bazują na systemach informatycznych, analizach matematycznych, modelach optymalizacyjnych i zależnościach przyczynowo-skutkowych, okazują się niewystarczające. Może to być następstwem znacznego nasycenia sytuacji decyzyjnej zjawiskami zmiennymi, nowymi, stanowiącymi wyjątek od zasady, słabo ustrukturyzowanymi, wymykającymi się próbom parametryzacji, obciążonymi sporym bagażem ryzyka, niejasności i niepewności.

Decydenci w wielu wypadkach dostrzegają tylko to, co jest zgodne z ich wyobrażeniami, i przejawiają nadmierną wiarę w możliwość osiągnięcia pożą-

danych efektów. W ich decyzjach dają też o sobie znać błędy logiczne wynikające z wadliwej interpretacji faktów i procesów. Niejednokrotnie do porażki w decydowaniu przyczynia się:

- ograniczona umiejętność budowania więzi i sojuszy,
- opóźniona reakcja na zmiany otoczenia oraz inercja proceduralna i instytucjonalna,
- preferowanie kryteriów formalnych,
- reaktywność, niechęć (lub niezdolność) do przyjmowania postawy proaktywnej,
- mechaniczne stosowanie analogii i kierowanie się doświadczeniami z przeszłości.

W warunkach demokratycznego państwa prawnego do porażki w decydowaniu prowadzi nieuwzględnianie wymogów przejrzystości działań, rozliczalności, partycypacji, społecznej inkluzji oraz efektywności w zagospodarowaniu zasobów społecznych i gospodarczych. Na wynikach aktywności decyzyjnej w polityce w coraz większym stopniu ciążyą współcześnie braki w wykorzystaniu nowych technik i rozwiązań systemowych, w tym narzędzi masowej zindywidualizowanej komunikacji internetowej oraz osiągnięć cywilizacji cyfrowej, m.in. sztucznej inteligencji.

Problemem w decydowaniu politycznym okazują się niejednokrotnie niedostatki koordynacji różnych aspektów decyzji mających swoje odrębne mechanizmy i kryteria wartościowania, które muszą być widziane systemowo i całościowo. Koordynacja decyzji nie jest łatwa szczególnie w odniesieniu do dużych projektów. W przypadku decyzji zakładających rewizję lub modernizację dotychczasowych rozwiązań istnieje często konieczność pokonywania oporu przeciwko wprowadzaniu niezbędnych zmian. „Stare” broni się mocno i ma licznych obrońców, a „nowe” wywołuje – w pewnym stopniu zrozumiale – obawy i lęki (nieraz umiejętnie podsycane przez tychże obrońców). Dotychczasowe (nierzadko anachroniczne) rozwiązania niejednokrotnie w perspektywie doraźnej „sprzedają się” lepiej niż zmiany, w których widać najpierw dodatkowe koszty i konieczność ponadstandardowego wysiłku, a dopiero później pozytywne efekty. Odrębny problem stanowi niestabilność w sferze decydowania wynikająca z silnej pokusy zarzucenia projektów poprzedników w przypadku zmiany na pozycji rządzącej większości. Pojawiają się wtedy trudności w kontynuowaniu projektów strategicznych ponad zmianami politycznymi. Materia decydowania politycznego staje się najczęściej terenem bieżącej gry i walki politycznej. W tej sytuacji błędem jest ignorowanie faktu, że poważne zmiany w tej dziedzinie wymagają konsekwentnego wsparcia politycznego, zabezpieczenia w zakresie komunikacji społecznej oraz minimum współdziałania rządzących i opozycji.

W wartościowaniu poszczególnych procesów decydowania politycznego – pod kątem braków i błędów – kontroli należy poddać:

- etap identyfikacji i oceny problemów decyzyjnych,
- procedury wyboru opcji w decydowaniu,
- komunikację (w tym aktywność związaną z informacją, wyjaśnieniem, promocją, przedstawieniem decyzji),
- relacje między rozwiązaniem siłowym i możliwym kompromisem,
- poziom kooperatywności (otwarcie na innych),
- stosunek do błędów (a raczej powtarzania błędów popełnionych w przeszłości),
- uwzględnienie psychologicznych aspektów danej decyzji,
- stopień wykorzystania dostępnych narzędzi optymalizacji działań,
- sposób wykorzystania czasu jako zasobu decydowania,
- rozstawienie akcentów w relacjach między potrzebami bieżącymi i strategicznymi.

Na poziomie proceduralnym błędy są następstwem lekceważenia procesowego charakteru decydowania i polegają na pominięciu lub niedostatecznym spełnieniu wymagań poszczególnych jego etapów. Kluczowe dla uzyskania decyzji wysokiej jakości podejmowanych przez dany podmiot polityki staje się w związku z tym zapewnienie w jego systemie instytucjonalnym narzędzi obsługi wszystkich etapów procesów decyzyjnych.

Jeśli chodzi o sprawy praktyczne, trzeba odnotować, że do błędów w decydowaniu politycznym dochodzi na skutek trudności w relacjach między ośrodkami decyzji a ośrodkami wiedzy. W tym kontekście warto podkreślić, że wielu błędom mogłoby zapobiec czerpanie przez decydentów politycznych ze wskazań tzw. kultury uczenia się – jako silnej przesłanki rozwoju.

W analizie nie wolno pomijać czynnika mentalnego, czyli tego, że błędy decydentów mogą wynikać ze skłonności do tworzenia własnego, alternatywnego obrazu świata, do zamykania się w kręgu swojej wizji rzeczywistości – jako przestrzeni prawd równoległych. Podejmowane decyzje mają pasować do takiego obrazu rzeczywistości (często sprzecznego z ustaleniami nauki, np. o globalnym ociepleniu – *vide* decyzja o nierespektowaniu paryskiego porozumienia klimatycznego).

W dłuższej perspektywie niebezpieczne staje się w decydowaniu politycznym pomijanie rekomendacji podmiotów międzynarodowych oraz standardów prawa międzynarodowego. Dotyczy to w szczególności rekomendacji Unii Europejskiej w sprawie zagwarantowania w rządzeniu i decydowaniu publicznym działania odpowiedniej jakości, a więc: przejrzystego, efektywnego, odpowiedzialnego, poddającego się rozliczeniu, interaktywnego i spójnego, czy też postulatów Banku Światowego w sprawie zagwarantowania w przestrzeni publicznej wolności wyrażania opinii publicznej, stabilności, braku przemocy, efektywności.

ROZDZIAŁ VII

Decydowanie polityczne w Polsce w latach 2015–2024 w perspektywie ewaluacyjnej

➤ *Na wybory dokonywane w procesie decyzyjnym w zasadniczy sposób wpływa środowisko, w którym odbywa się dana procedura decyzyjna. Do najważniejszych uwarunkowań decydowania politycznego należą: okoliczności czasu i miejsca, stan społeczeństwa, kierunki zmian społecznych i główne tendencje w polityce, dominujące koncepcje polityczne, prognoza zmian strategicznych w świecie, zdarzenia i procesy nadzwyczajne.*

➤ *Nie ma rozwiązania decyzyjnego, które można uznać za najlepsze w każdej sytuacji. Takie samo rozstrzygnięcie może w różnych warunkach prowadzić do sukcesu lub porażki. Nie można mechanicznie przenosić doświadczeń decyzyjnych z jednych państw na inne państwa oraz z jednych okresów historycznych w danym państwie na inne okresy. Odmienne oceny takich samych (lub tych samych) zachowań decyzyjnych mogą wynikać również z tego, że dany podmiot decyzyjny wchodzi w skład zaplecza politycznego organów władzy wykonawczej lub że znajduje się on w opozycji.*

➤ *W analizie i ewaluacji konkretnych procesów decyzyjnych powinny być wykorzystywane ujęcia teoretyczne i metodologiczne decydowania politycznego. Kluczowe znaczenie ma scharakteryzowanie sytuacji w punktach uznanych w teorii za krytyczne (tzw. zmiennych kontrolnych) pod względem celowości, legalności, skuteczności, efektywności, faktycznej użyteczności społecznej i trwałości wyników danego procesu.*

➤ *Poszczególne procesy i zachowania decyzyjne w polityce w Polsce w latach 2015–2024 miały indywidualne oblicze i własną dramaturgię oraz różną jakość. Rozpatrywane łącznie pozwalają sformułować kilka uwag na temat silnych i słabych stron aktywności decyzyjnej podmiotów politycznych w Polsce w tych latach i wskazać te jej cechy, które wykraczają poza jednostkowe przypadki i stanowią element szerszego tła. Przede wszystkim trzeba odnotować zrozumienie przez ludzi znaczenia ich głosu jako wyborców oraz postępujące (nie bez zahamowań) wyłączanie spraw bezpieczeństwa i obronności z bieżącej gry politycznej. Dawaty o sobie znać trudności w uzgadnianiu wartości i interesów partykularnych z wspólnymi. Duch konfrontacji brał górę nad postawą „pokojowej” konkurencji, a dostępne zasoby były marnotrawione z powodu deficytów zdolności współdziałania (w relacjach między rządzącymi a opozycją oraz wewnątrz tych dwóch obozów). Powtarzały się sytuacje złego rozpoznania sytuacji decyzyjnej i zależności występujących w materii objętej decydowaniem oraz lekceważenia standardów obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym (m.in. dotyczących przejrzystości, rozliczalności, partycypacji i społecznej inkluzji w zagospodarowaniu zasobów). Nie przypisywano należytego znaczenia ewaluacji procesów decyzyjnych i decyzji w optymalizacji kolejnych procedur decyzyjnych.*

1. Założenia, przedmiot, cele i ograniczenia dokonanego przeglądu

W tym fragmencie książki podejmuję próbę analitycznego spojrzenia na aktywność decyzyjną podmiotów politycznych w Polsce w okresie od 2015 r. do końca 2024 r. Czynię to z intencją praktycznego wykorzystania uwag teoretycznych i metodologicznych przedstawionych we wcześniejszych rozdziałach tego opracowania. Nie prezentuję tu spojrzenia obejmującego wszystkie procesy decyzyjne, przedstawiam tylko swój komentarz ewaluacyjny do kilku szczególnie interesujących z punktu widzenia jakościowego, a zarazem różnych pod względem merytorycznym sytuacji i procesów decyzyjnych. Ewaluacja ta w niektórych przypadkach dotyczy procesów decyzyjnych, które już się zakończyły, ma więc charakter oceny *ex post*. W pozostałych przypadkach jest to komentarz do procesów jeszcze trwających w chwili dokonywania analizy, ma więc on charakter oceny *mid-term*.

Poszczególne noty ewaluacyjne zostały opracowane na podstawie analizy dostępnych w przestrzeni publicznej dokumentów, materiałów urzędowych, analiz specjalistycznych, diagnoz, komentarzy i informacji prasowych, wyników badań opinii publicznej oraz mojego monitoringu zachodzących zdarzeń i toczących się procesów. Z konieczności opieram się nieraz – w sprawach aktywności wewnętrznej podmiotów decyzyjnych niedostępnej dla zewnętrznego obserwatora czy analityka – na źródłach pośrednich i dlatego w niektórych fragmentach dotyczących wewnętrznych mechanizmów poszczególnych procesów decyzyjnych w miejscu tez stawiam tylko hipotezy. W poszczególnych przypadkach przyjąłem strukturę analizy zaproponowaną w przedstawionych w tej książce matrycach ewaluacyjnych. Zwróciłem uwagę tylko na najważniejsze elementy komentowanych procesów. Skoncentrowałem się na tych zachowaniach podmiotów politycznych, które utrudniały osiągnięcie celów założonych w procesie decyzyjnym.

Rozpaczynam ten przegląd ewaluacyjny od scharakteryzowania środowiska, w którym prowadzone są współcześnie w Polsce procesy decyzyjne w polityce. Za podstawę tej charakterystyki przyjąłem uniwersalne zmienne kontrolne dotyczące tła procesów decyzyjnych w polityce, które zaproponowałem w pierwszym rozdziale książki. Jak już wcześniej podkreślałem, relacje między ogólnymi prawidłowościami w obszarze decydowania politycznego a ich konkretyzacją w odniesieniu do poszczególnych państw oraz okresów historycznych muszą być rozpatrywane w świetle uwarunkowań czasu i miejsca (Rydlewski 2014: 239 i n.). Wszystkie zjawiska i procesy społeczne dokonują się bowiem w określonym czasie (Sztompka 2012: 533), zaś kategorie czasowe odgrywają istotną rolę w budowaniu rzeczywistości politycznej (Borowiec 2013: 13).

Sama treść zachowań decyzyjnych w polityce nie jest wystarczającą podstawą do ich oceny. W ich wartościowaniu liczy się też kontekst wyznaczany

przez zjawiska i tendencje dominujące w określonym czasie w otoczeniu danego systemu decydowania politycznego, w relacjach między owym otoczeniem a systemem decyzyjnym oraz w samym tym systemie. Każda ocena decydowania i jego „produktów” musi więc uwzględniać nie tylko prawidłowości uniwersalne, lecz także okoliczności specyficzne, dotyczące konkretnego społeczeństwa, państwa, modelu polityki, rządzenia.

Poniższy przegląd obejmuje:

- zachowania decyzyjne podmiotów politycznych związane z wyborami parlamentarnymi, wyborami Prezydenta RP, organów samorządu terytorialnego oraz posłów do Parlamentu Europejskiego;
- aktywność decyzyjną władz państwowych w związku z pandemią COVID-19;
- przebieg decydowania w sprawach projektu rządowego znanego pod nazwą Polski Ład;
- zachowania decyzyjne podmiotów politycznych dotyczące Krajowego Planu Odbudowy i związanych z tym kwestii gwarancji praworządności;
- aktywność decyzyjną obejmującą reakcję na zasadniczą zmianę sytuacji geopolitycznej Polski, zwłaszcza na inwazję militarną Rosji na Ukrainę i jej skutki dla Polski;
- aktywność decyzyjną obozu rządowego ukształtowanego po wyborach parlamentarnych z 15 października 2023 r. w sprawie realizacji zapowiedzianych rozliczeń nieprawidłowości w rządzeniu w Polsce w latach 2015–2023 i w sprawie zmian kierunków polityki;
- aktywność decyzyjną Prezydenta RP w sytuacji gdy rząd wywodzi się z obozu politycznego głowy państwa i gdy rząd jest w opozycji do tego obozu.

Wybór ten nie jest przypadkowy. Pozwala on bowiem opatrzyć komentarzem działania decyzyjne:

- związane z sytuacjami wynikającymi z kalendarza politycznego;
- będące reakcją na nagłe zdarzenia o wielkim zasięgu i traumatycznym charakterze;
- służące osiągnięciu wyznaczonego przez decydenta celu, jakim jest wzmocnienie swojej pozycji na scenie politycznej;
- wymagające współdziałania Polski i Unii Europejskiej;
- będące następstwem zdarzeń nadzwyczajnych, zagrażających podstawowym wartościom i interesom państwa;
- stanowiące próbę wprowadzenia do polskiej polityki wymagań rozliczalności i odpowiedzialności;
- pokazujące aktywność decyzyjną Prezydenta RP w zmieniającym się środowisku politycznym.

2. Specyfika środowiska decydowania politycznego w Polsce współczesnej

Przypomnę, że do najważniejszych uwarunkowań procesów decydowania politycznego zaliczyłem stan społeczeństwa, państwa, polityki i rządu. Poniżej zestawiam najważniejsze okoliczności składające się na te uwarunkowania w Polsce po 2015 r. Charakterystykę przedstawiłem w syntetycznych tezach dotyczących lat 2015–2024.

Stan społeczeństwa polskiego

1. Trwał proces zmniejszania się zasobów demograficznych i starzenia się społeczeństwa. Wyzwaniem decyzyjnym w polityce państwa było powstrzymanie spadku poziomu reprodukcji ludności i ograniczenie zagrożenia depopulacją. W relacjach międzypokoleniowych zwiększało się zróżnicowanie interesów i potrzeb życiowych oraz modeli funkcjonowania ludzi z poszczególnych grup wiekowych. Rosnący odsetek osób w wieku poprodukcyjnym stawał się poważnym problemem o znaczeniu politycznym. Trudnym wyzwaniem okazało się poprawienie (podniesienie stopnia pokrycia wydatków) wydolności systemów świadczeń emerytalnych i opieki społecznej oraz zdrowotnej, które dotyczą coraz większej części społeczeństwa. Język i argumentacja mająca na celu aktywizowanie i ukierunkowywanie zachowań i wyborów politycznych zmieniały się w taki sposób, aby przekaz ten trafiał do ludzi starszych.

2. Postępowały indywidualizacja i atomizacja społeczeństwa, różnicowanie postaw ludzi w sferze wartości i interesów. Kształtowało się społeczeństwo jednostek (a w najlepszym wypadku rodzin) w miejsce społeczeństwa grup społecznych i zawodowych, pogłębiała się prywatyzacja życia społecznego. Dbanie przede wszystkim o potrzeby i interesy własne oraz przesuwanie na dalszy plan interesów wspólnotowych znajdowało wyraz w preferencjach politycznych (prawicowych lub centroprawicowych) dużej części społeczeństwa polskiego. Opisane tendencje odzwierciedlały się także w indywidualnych (choć podzielanych przez wielu ludzi, bo inspirowanych popularnymi koncepcjami głoszonymi w internecie, często sprzecznymi z nauką, np. w kwestii szczepień) alternatywnych „teoriach” rzeczywistości.

3. Istotne z punktu widzenia prowadzonej polityki były następujące zjawiska charakteryzujące sytuację w Polsce:

- znaczna jednolitość ludności pod względem narodowościowym i etnicznym,
- przewaga liczebna ludności identyfikującej się z religią katolicką i deklarującej przynależność do Kościoła rzymskokatolickiego,

- przeważający i zwiększający się odsetek ludności mieszkającej w miastach,
- duże zróżnicowanie dochodów i warunków życia.

Mimo transferów socjalnych utrzymywały się wysokie nierówności majątkowe, zagrażające spójności społecznej, a podział na biednych i bogatych powodował, że ludzie mieli zróżnicowane oczekiwania wobec polityków. Politycy musieli też uwzględniać w swych działaniach zjawisko regionalizacji biedy. Inflacja nasiliła podział na biednych i bogatych.

4. W kwestiach aksjologicznych wyraźnie zaznaczało się traktowanie wolności jako wartości szczególnie pożądanej oraz oczekiwanie sprawiedliwości i równości w życiu publicznym, a także uznawanie potrzeby zapewnienia ochrony najsłabszym. Akceptacji zasady równości towarzyszył deficyt otwarcia na odmiennosć i wielokulturowość. Przeważało poparcie dla demokracji, jednak przy dość często wyrażanej akceptacji modelu silnej władzy.

5. Poczucie więzi wspólnotowej w społeczeństwie osłabiały podziały polityczne, które głęboko wchodziły w sferę emocji. Podziały te (dotyczące przeszłości i tzw. polityki historycznej, teraźniejszości, przyszłości) miały charakter antagonistyczny, zaś rywalizacja przybierała kształt konfrontacji. Można mówić o trwałym politycznym i ideowym konflikcie, w którego następstwie nasilała się w Polsce polaryzacja polityczna (zasadniczy podział na dwa „plemiona”, zbliżone liczebnie). Stan ten wykazywał dużą stabilność i utrzymał się także po zmianie rządu w 2023 r.

Na zachowania wyborcze zwolenników ugrupowań prawicowych wpływało poparcie dla prowadzonej przez te ugrupowania polityki. Wynikało ono – jak wskazują badania opinii publicznej – z przeświadczenia, że rządzący w latach 2015–2023:

- dostrzegli potrzeby zwykłych ludzi;
- są odważni – nie boją się występować przeciw partykularnym interesom elit, jeśli kolidują one z interesami „zwykłych Polaków”;
- pomagają najbiedniejszym, wdrażają poprzez transfery socjalne politykę wyrównywania sytuacji materialnej polskich rodzin;
- dbają o interes narodowy, bronią Polski przed uzurpacyjną polityką Unii Europejskiej, która ogranicza polską suwerenność;
- pokazują prawdziwą historię Polski, na przekór błędnym ocenom i decyzjom z przeszłości;
- są obrońcami narodowych wartości, w tym wartości katolickich.

Odmienny charakter motywacji politycznych dominował wśród zwolenników pozostałych ugrupowań politycznych. W tym przypadku występowało znaczne zróżnicowanie oczekiwań programowych, a zasadniczym zwornikiem środowisk opozycyjnych stawało się dążenie do odsunięcia od władzy polityków Prawa i Sprawiedliwości oraz koalicjantów tej partii.

Po wyborach parlamentarnych w 2023 r. motywem jednoczącym przeciwników Prawa i Sprawiedliwości stało się dążenie do niedopuszczenia do wyboru w 2025 r. kandydata tej partii na urząd Prezydenta RP. Osoby zajmujące krytyczne stanowisko wobec PiS i jego koalicjantów uzasadniały swą postawę najczęściej tym, że rządzący w latach 2015–2023:

- zawłaszczyli państwo, traktując je jako narzędzie realizacji swoich ideologicznych, politycznych i osobistych interesów;
- obsadzali wyłącznie swoimi ludźmi instytucje państwa;
- przywrócili zasadę „czyja władza, tego administracja” oraz zmarginalizowali instytucję służby cywilnej, m.in. przez ograniczanie otwartego i konkurencyjnego naboru, upolitycznienie ścieżki kariery i destabilizację pozycji urzędników służby cywilnej oraz upolitycznienie stanowisk dyrektorów generalnych urzędów;
- pozbawili ludzi „inaczej myślących” podstawowych praw i wolności, traktowali uzyskanie w wyniku demokratycznych wyborów niewielkiej większości jako przesłankę do wyeliminowania wszystkich innych sił politycznych z udziału w decydowaniu, działali zgodnie z zasadą „większość bierze wszystko”;
- szukając poparcia w Kościele katolickim, poddali życie publiczne oddziaływaniu (czy wręcz ciśnieniu) norm motywowanych religijnie, w tym w sprawach tak ważnych, jak treści przekazywane w edukacji czy też dopuszczalność i zasady dotyczące przeprowadzania aborcji;
- przywrócili w kluczowych obszarach gospodarki zarządzanie przez własność, w patologiczny sposób powiązali interesy „swoich ludzi” z zasobami publicznymi, wyraźnie naruszając zasadę ograniczania konfliktu interesu;
- łamali kanony demokracji oraz zasady konstytucji (nie mając większości konstytucyjnej, tj. prawa do zmiany treści ustawy zasadniczej, zmieniali rozumienie jej przepisów, w tym w zakresie trójpodziału władz), preferowali model państwa scentralizowanego i wszechobecnego, utożsamiając siłę państwa z jego omnipotencją;
- wykorzystali pandemię do wzmocnienia swojego potencjału za pomocą narzędzi ukierunkowanego transferu środków budżetowych do „swoich” samorządów terytorialnych.

Jak już zaznaczyłem wcześniej, podziały polityczne w społeczeństwie miały trwały charakter. Utrwalał je m.in. mechanizm transferu środków budżetowych do podmiotów, które wprowadziły do Sejmu swoich przedstawicieli lub uzyskały w wyborach wskazany w ustawie minimalny poziom poparcia. Podziały te, wychodzące poza grupy bezpośrednich graczy politycznych, były wzmacniane przez „swoich” ekspertów, media i przedstawicieli środowisk opiniotwórczych.

6. Kulturę polityczną społeczeństwa cechowało mierne zainteresowanie polityką (zwiększające się tylko w okresie kampanii wyborczych lub w przypadku wzrostu napięć społecznych i politycznych) i słabe zrozumienie treści i znaczenia polityki. Granice zaangażowania obywatelskiego wyznaczała niewielka skłonność do osobistego udziału w polityce oraz w procedurach demokracji bezpośredniej. Znajdowało to odzwierciedlenie w zwykle małej frekwencji wyborczej, niskiej aktywności referendalnej i słabym wykorzystywaniu prawa do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Mobilizacja elektoratu w wyborach parlamentarnych w 2023 r. stanowiła tylko jednorazowy wyjątek od wskazanej wyżej prawidłowości. Poziom partycypacji społecznej określał rozdział między przekonaniem o celowości współdziałania a praktyczną gotowością do jego podjęcia. Polacy wykazywali ograniczoną aktywność na rzecz innych osób czy grup. Wyjątek stanowiła znaczna pomoc udzielana uciekinierom z Ukrainy w pierwszych miesiącach agresji rosyjskiej (swego rodzaju ewenementem jest też wspieranie Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy).

7. Kultura prawna społeczeństwa była naznaczona napięciem między normami prawa naturalnego i stanowionego oraz swobodnym stosunkiem do obowiązku przestrzegania prawa. Obywatele nisko oceniali jakość stanowionego prawa oraz funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości. Przy tym dawało o sobie znać społeczne oczekiwanie, by państwo i jego organy funkcjonowały na podstawie i w granicach prawa. Zaufanie do prawa osłabiały nasilające się przypadki rządzenia za pomocą prawa (nieraz w jego wynaturzonej postaci), a także postępujący paraliż systemu oceny konstytucyjności ustaw i innych przepisów prawa oraz systemu wymiaru sprawiedliwości.

8. Utrzymywał się niski poziom zaufania społecznego, w tym w relacjach między władzami szczebla centralnego a znaczną częścią społeczeństwa. Brak zaufania ujawniał się także wewnątrz obozu władzy oraz w stosunkach panujących w środowiskach opozycji. Deficyt zaufania blokował w dużej mierze możliwości wykorzystywania w rządzeniu miękkich zasobów społecznych. Z badań opinii publicznej wynika, że poza krótkimi okresami po wyborach w społeczeństwie przeważały krytyczne opinie na temat sytuacji politycznej i perspektyw rozwoju gospodarczego. Lepsze były oceny dotyczące sytuacji i perspektyw własnej rodziny. Jednak w myśleniu o bieżącej sytuacji w Polsce strach, niepokój, obawy i lęk przeważały nad zadowoleniem. Poczucie podmiotowości obywatelskiej przejściowo wzrastało po kolejnych wyborach parlamentarnych (dotyczy to przede wszystkim nastrojów społecznych po wyborach w 2015 r.). W pozostałych okresach dominowało ograniczone poczucie sprawstwa i możliwości wpływania przez obywateli na to, co dzieje się w skali całego kraju. Trzeba jednak zaznaczyć, że poczucie wpływu na sprawy kraju było w całym analizowanym tu okresie większe niż w początkach demokratycznych przemian

i transformacji ustrojowej. Poczucie lekceważenia przez władzę deklarowało w przededniu rozpoczęcia rządów PiS około 40% badanych. W kolejnych dwóch latach odsetek ten zmalał do 31%, następnie zaś wzrósł do 44%. Po stopniowej poprawie samopoczucia społecznego w latach 2015–2019, kondycja psychiczna Polaków istotnie się pogorszyła w czasie pandemii koronawirusa. Pierwsze symptomy poprawy samopoczucia zarejestrowano w badaniach pod koniec 2022 r., a bardziej widoczne zmiany były zauważalne w kolejnych latach.

9. Dynamicznie zmieniały się mechanizmy komunikacji społecznej i politycznej, co w istotny sposób wpływało na kształt opinii publicznej. Wprawdzie w dalszym ciągu duże znaczenie miały kontakty rodzinne i środowiskowe, a ważną rolę w kształtowaniu tejże opinii zachowywały tradycyjne media, w tym w pierwszej kolejności telewizja, ale równocześnie szybko wzrastało znaczenie mediów i komunikatorów elektronicznych w zakresie pozyskiwania informacji i urabiania opinii oraz w dziedzinie indywidualnej komunikacji masowej. Powstały warunki do prowadzenia działalności politycznej za pomocą łączy internetowych. Rosło zapotrzebowanie na jednoznaczne i szybko udzielane odpowiedzi. Słabło oddziaływanie autorytetów instytucjonalnych i personalnych. Następował też spadek autorytetu Kościoła katolickiego.

10. W świadomości społecznej silnie zakorzeniona jest wizja Polski jako państwa, któremu za sprawą zasług historycznych należą się szacunek, specjalne względy i wyjątkowe miejsce we wspólnocie europejskiej (i w ogóle w świecie). Roszczeniowość charakteryzuje też stosunek większości Polaków do zadań i obowiązków państwa wobec obywateli – „zwykłych ludzi”. Na akceptację mogła więc liczyć polityka transferów socjalnych, eksponowania interesów osób i grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i wskazywania tych, którzy im nie sprzyjają (czyli, użyję nacechowanego ideologicznie zwrotu, „wrogów ludu”). Społeczeństwo, w dużej mierze nastawione populistycznie (Sadura, Sierakowski 2023), tworzyło przestrzeń dla populistycznej polityki; w tych warunkach znacznie ograniczona była możliwość uzyskania poparcia społecznego bez głoszenia tezy, że wszystkim należy się tyle samo. W pewnej części społeczeństwa panowało przekonanie, że winę za wszelkie niedostatki i niedogodności życia ponoszą elity społeczne, które nie liczą się z potrzebami zwykłych ludzi. Społeczny potencjał rozwoju umacniał się dzięki wzrastającemu poziomowi wykształcenia, coraz lepszej znajomości świata oraz (sprawdzonej) umiejętności zachowania się Polaków w sytuacjach trudnych. Potencjał ten osłabiały natomiast: mała otwartość na zmiany, niewielka innowacyjność, deficyty myślenia strategicznego oraz liczne narodowe urazy, traumy i kompleksy, a także zauważalna podatność na teorie spiskowe, która uwidoczniła się szczególnie w kwestiach dotyczących źródeł pandemii i sposobów jej ograniczania.

11. W całym analizowanym w książce okresie w społeczeństwie polskim przeważał zdecydowanie pogląd, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów. Zarejestrowano tendencję wzrostową deklaracji zwolenników rządów demokratycznych (CBOS, komunikat nr 128/2024). Dodam, że taką tendencję potwierdzały wszystkie badania społeczne prowadzone przez CBOS od 1992 r. Osoby nastawione pozytywnie do demokracji stanowiły w 1992 r. 52% badanych, w kolejnych latach wskaźnik ten rósł, wyniósł 80% w 2023 r. i utrzymał się na wysokim poziomie w końcu 2024 r., kiedy wyniósł 72%. W 2015 r. 40% badanych deklarowało, że w gruncie rzeczy nie ma dla nich znaczenia, czy rządy są demokratyczne czy niedemokratyczne, natomiast w 2023 r. taką opinię wyraziło już tylko 22% (był to najniższy wskaźnik w czasie wszystkich prowadzonych wcześniej badań), a w końcu 2024 r. 26% respondentów. Zjawisko poparcia dla rządów demokratycznych ma cechy trwałości. Równocześnie należy zaznaczyć, że istnieje spora, chociaż malejąca w latach 1992–2024 grupa osób, według których rządy niedemokratyczne mogą być niekiedy bardziej pożądane niż rządy demokratyczne. W 2015 r. takie deklaracje złożyło 40% respondentów, w 2023 r. – 23%, zaś w końcu 2024 r. – 25%. Jeśli dodać osoby, które nie mają w tej sprawie zdania (we wskazanych wyżej latach było takich respondentów odpowiednio: 20%, 15% i 19%), to pojawia się konieczność uwzględniania w opisie środowiska decydowania politycznego sporej liczby osób, dla których stosunek do demokracji nie jest czynnikiem decydującym o poparciu tego lub innego ugrupowania politycznego. Na uwagę zasługuje fakt, że osoby, które nie uzależniają swoich wyborów politycznych od stosunku do demokracji, częściej można spotkać na wsi. W 2024 r. aż 41% respondentów mieszkających na wsi nie zgadzało się z opinią, że rządy demokratyczne są bardziej wartościowe, a 17% wykazywało w tej kwestii obojętność. Trzeba też zauważyć znaczny odsetek badanych uchylających się od uznania wyższości rządów demokratycznych nad rządami niedemokratycznymi wśród tych, którzy deklarowali poparcie dla PiS (w 2024 r. stanowili oni 38% respondentów), oraz tych, którzy deklarowali, że nie są zdecydowani, na kogo głosować (w 2024 r. – 40%), lub że nie zamierzają głosować w wyborach do Sejmu (w 2024 r. – 46%).

12. Na obraz społeczeństwa polskiego w analizowanym tu okresie w nadzwyczajnym stopniu i zakresie wpływała pandemia COVID-19. Wskutek pandemijnych obostrzeń pojawiły się blokady w kontaktach międzyludzkich, gospodarce i życiu politycznym. Restrykcje dotknęły całe społeczeństwo, ale szczególnie uderzyły w ludzi młodych, którzy zostali skazani na zahamowanie aktywności i izolację w czasie bardzo ważnym z punktu widzenia rozwoju kompetencji emocjonalnych i społecznych. Wielu z nich zostało pozbawionych dodatkowego – i często niezbędnego w ich szczupłym budżecie – zasilenia finansowego pochodzącego z różnych form aktywności zawodowej równoległej

do nauki i studiów. Ogólne zmęczenie społeczeństwa koniecznością samoizolacji oraz konsekwencjami różnorodnych ograniczeń w normalnej aktywności uruchamiało postawy i stany mentalne typowe dla ludzi w sytuacji napięć i zagrożenia. Obniżył się znacznie poziom optymizmu. Łamano (choć raczej sporadycznie) wprowadzane zakazy i nakazy, a wewnętrzna niezgoda na sytuację wyrażała się m.in. we wskazywaniu braku logiki w narzucanych społeczeństwu restrykcjach. Ludzie stawali się otwarci na różnorodne teorie spiskowe i podatni na wpływ osób podpowiadających łatwe (na ogół wprowadzające w błąd) rozwiązania w ekstremalnie trudnej sytuacji. Nasilały się zachowania skrajne (od całkowitego wycofania do agresji). Ukształtowały się sprzyjające warunki dla radykalizacji postaw politycznych oraz poszukiwania przez ludzi tych, którzy tchną w nich „nową nadzieję”.

13. Drugim nadzwyczajnym czynnikiem wpływającym na stan świadomości i postawy polityczne społeczeństwa były zagrożenia i lęki związane z pełnowymiarową agresją militarną Rosji na Ukrainę. Zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa stało się jednym z najważniejszych wyzwań politycznych – obok przeciwdziałania problemom wynikającym z inflacji i wzrostu cen oraz z niewydolności systemu opieki zdrowotnej. W tych też obszarach koncentrowały się główne oczekiwania społeczne w stosunku do polityków.

Powyższa syntetyczna charakterystyka społeczeństwa polskiego w ostatnich latach pokazuje tylko zjawiska i tendencje dominujące. Jest to obraz uśredniony. Decydenci polityczni musieli brać pod uwagę zróżnicowanie tego obrazu, to znaczy uwzględniać czynniki rzutujące na identyfikację polityczną i zachowania polityczne. Do tych czynników należy zaliczyć przede wszystkim: sytuację materialną, udział w praktykach religijnych, zainteresowanie polityką, miejsce zamieszkania, status społeczno-zawodowy, wiek, poziom wykształcenia i płeć. W niewielu sprawach politycy mogliby adresować swoje działania obliczone na wzmocnienie pozycji własnej (lub swojego ugrupowania) do społeczeństwa jako całości. W związku z tym aktywność programowa i wizerunkowa poszczególnych partii politycznych była ukierunkowana najczęściej na określoną grupę odbiorców, tj. grupę, w której znajdowali się dotychczasowi zwolennicy lub w której można pozyskać nowych stronników. Tak sprofilowana komunikacja polityczna prowadziła do funkcjonowania w przestrzeni publicznej równoległych, często zasadniczo odmiennych, rozpisanych na głosy narracji w wielu fundamentalnych sprawach. W te różne narracje wpisywały się media oraz środowiska i instytucje pozapolityczne, które sympatyzowały z poszczególnymi podmiotami polityki. „Popękane polskie społeczeństwo” (Cześnik, Grabowska 2017) utraciło jednolitość m.in. pod wpływem ostrej konkurencji na scenie politycznej.

Charakter i stan państwa

1. Na początku analizowanego tu okresu Polska miała już za sobą przyjęcie standardów obowiązujących w państwach Unii Europejskiej i zasad wspólnego bezpieczeństwa NATO oraz konstytucyjną implementację rozwiązań ustrojowych i prawnych stanowiących kanon państwa demokratycznego. Odchodziliśmy od modelu państwa władzy do modelu państwa usług społecznych, od państwa scentralizowanego do państwa w dużym stopniu zdecentralizowanego, zdekoncentrowanego, zorganizowanego wielopoziomowo i wielopodmiotowo. Trwał w Polsce czas modernizacji jakościowej, której celem było wypracowywanie podstaw zrównoważonego i odpowiedzialnego rozwoju.

2. Wszyscy decydenci polityczni musieli w swojej aktywności liczyć się z tym, że w państwie istnieje konstytucyjnie potwierdzony i gwarantowany system republikański, określony przez zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Musieli też pamiętać, że ramy aktywności politycznej wyznaczały zasady, zgodnie z którymi:

- naród zdefiniowany jest w konstytucji jako suweren w obszarze władzy zwierzchniej w państwie;
- obowiązuje nadrzędność i bezpośrednie stosowanie konstytucji oraz związanie ratyfikowanym prawem międzynarodowym;
- system organów władzy publicznej oparty jest na zasadzie podziału władz między organami władzy ustawodawczej (Sejmem i Senatem), wykonawczej (Prezydentem RP i Radą Ministrów) i sądowniczej (sądami i trybunałami);
- organy władzy ustawodawczej oraz Prezydent RP pochodzą z wyborów powszechnych.

Sytuację w obszarze prawno-administracyjnym i politycznym kształtowały też następujące czynniki: dopuszczalność instytucji referendum ogólnokrajowego i lokalnego oraz unitarny charakter państwa, zasada decentralizacji terytorialnej władzy publicznej i konstytucyjnie gwarantowana pozycja samorządu terytorialnego jako podmiotu uczestniczącego w sprawowaniu władzy publicznej.

3. Istniały konstytucyjne gwarancje pluralizmu politycznego i konkurencyjności w ramach układu władzy. W konstytucji został zawarty katalog zadań państwa obejmujący:

- strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa,
- zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli,
- strzeżenie dziedzictwa narodowego,
- zapewnienie ochrony środowiska,
- nakaz kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju.

4. Decyzje i działania podmiotów polityki musiały być zgodne z przepisami konstytucji określającymi pozycję człowieka i obywatela w państwie. Chodzi tu w szczególności o zasadę ochrony życia i przyrodzonej godności człowieka oraz rozbudowane treściowo wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, a także wolności i prawa osobiste, polityczne, ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Obowiązywała zasada proporcjonalności, dopuszczająca ograniczanie praw i wolności tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie, bez naruszania istoty tych praw i wolności.

5. Jak w przypadku każdego państwa, przestrzeń politycznej aktywności decyzyjnej w Polsce w całym badanym tu okresie wyznaczały: stan zasobów materialnych, wielkość terytorium, położenie geograficzne i geopolityczne, potencjał demograficzny, stan zasobów naturalnych oraz potencjał gospodarczy i finansowy, naukowy, technologiczny i militarny państwa. Ważny był także stan zasobów niematerialnych, w tym międzynarodowy wizerunek i reputacja państwa oraz społeczeństwa, dziedzictwo historyczne i potencjał kulturowy. W latach 2015–2023 Polska stopniowo traciła opinię państwa będącego liderem procesów integracyjnych w Europie, zaczęła być postrzegana jako państwo stojące się problemem w relacjach europejskich. Utrudniało to udział Polski w rozwiązywaniu problemów regionalnych i globalnych. Zasoby niematerialne państwa w analizowanym okresie osłabiał deficyt wiarygodności i zaufania społecznego w relacjach władz publicznych z obywatelami oraz niski poziom społecznej identyfikacji z państwem i jego polityką. Społeczne zaufanie do władzy i przekonanie, że sprawy w kraju idą w dobrym kierunku, stanowią bowiem ważne uwarunkowanie decyzji w polityce.

6. Przestrzeń działalności politycznej wyznaczały możliwości i ograniczenia związane z usytuowaniem państwa na mapie politycznej świata. Dotyczyło to w szczególności konsekwencji członkostwa Polski w licznych międzypaństwowych i ponadpaństwowych strukturach instytucjonalnych, w tym w ONZ, Radzie Europy, Unii Europejskiej, OECD oraz NATO. Niezwykłego znaczenia nabrało (w związku z agresją Rosji na Ukrainę) położenie Polski na wschodniej flance Unii Europejskiej i NATO – na granicy z Rosją, Ukrainą i Białorusią.

7. Dawały o sobie znać napięcia i niespójności między modelem normatywnym a praktycznymi relacjami polityki z innymi sferami rzeczywistości społecznej. Dotyczyło to przede wszystkim relacji między polityką a administracją, strukturami władzy politycznej w państwie a podmiotami gospodarczymi i finansowymi, wreszcie – strukturami władzy politycznej w państwie a mediami (w tym elektronicznymi) i administratorami zindywidualizowanej komunikacji masowej. W obszarach tych formalnie zagwarantowany był priorytet interesów wspólnych nad interesami partykularnymi poszczególnych pod-

miotów polityki, jednak praktyka funkcjonowania władz publicznych nosiła wyraźne znamiona upolitycznienia.

Za sprawą aktywności podmiotów posiadających równocześnie tożsamość polityczną i tożsamość organu władzy publicznej postępował proces polityzacji administracji rządowej i zasobów z udziałem właścicielskim państwa. W następstwie kolejnych nowelizacji ustawowych służba cywilna w administracji rządowej nabierała coraz bardziej fasadowego charakteru. Ośrodki władzy politycznej w państwie włączały podmioty gospodarcze i finansowe uzależnione od Skarbu Państwa do realizacji partykularnych interesów politycznych rządzącej większości. Ośrodki te w ostantacyjny sposób podporządkowywały sobie programowo i kadrowo media publiczne (w tym regionalne). Politycy rządzącej większości, nadużywając prawa, korzystali z dostępu do środków publicznych i wykorzystywali narzędzia władzy publicznej w prowadzeniu swojej partyjnej działalności. Upolitycznienie dotknęło także politykę państwa wobec organizacji trzeciego sektora, wśród których finansowo uprzywilejowane były struktury związane programowo i personalnie z obozem rządowym.

8. Charakter państwa ulegał w dużej mierze zmianom – i to bez rewizji treści norm konstytucyjnych (w związku z brakiem w parlamencie większości konstytucyjnej). Kierunek zmian (destruktywnych z punktu widzenia dotychczasowych zasad ustrojowych) wyznaczała interpretacja norm prawa dokonwana przez organy władzy publicznej i kierownictwo mającego większość w parlamencie ugrupowania politycznego. Po 2015 r. można mówić w Polsce o dwóch rozbieżnych modelach państwa. Pierwszy z nich wyznaczały normy konstytucyjne kreujące demokratyczne państwo prawne. Drugi z tych modeli kształtowała praktyka działania organów publicznych, w której nie brakowało decyzji stojących w jawnej sprzeczności z zasadami konstytucyjnymi. W ciągu pierwszego roku po wyborach parlamentarnych w 2023 r. nowy obóz rządzący próbował zmieniać zastaną sytuację polityczną. Jednak nieraz sięgał po działania prowadzone na granicy prawa, co generalnie wynikało z blokowania zmian ustawowych przez prezydenta – związanego z obozem politycznym, który właśnie na jesieni 2023 r. utracił władzę. Równolegle do procesu sanacji trwały więc procesy destrukcji. Dochodziło do nienormalnej sytuacji, w której dwa człony władzy wykonawczej, tj. rząd i prezydent, zajmowały odmienne stanowisko w sprawie legalności funkcjonowania niektórych konstytucyjnych organów publicznych oraz obsady kadrowej ważnych stanowisk w systemie władzy publicznej. Przedmiotem sporu – i tematem dwóch skrajnie różnych narracji – były (i nadal są) składy i prawomocność działania Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa i organów prokuratury, a także status licznej grupy sędziów powołanych na stanowiska przez prezydenta w sposób kwestionowany przez rząd. Kontrowersje dotyczące legalności powołań w Sądzie Najwyższym znalazły wyraz w relacjach między izbami tego sądu oraz między

poszczególnymi sędziami. Polska żegnała rok 2024 w stanie poważnego kryzysu konstytucyjnego w sferze wymiaru sprawiedliwości, przy wyłączonych mechanizmach kontroli konstytucyjności prawa (zob. Rada Ministrów, uchwała 162). O skali zamierzonej destrukcji porządku prawnego świadczy fakt, że u progu 2025 r. prezes Trybunału Konstytucyjnego Bogdan Świączkowski złożył do zastępcy prokuratora generalnego Michała Ostrowskiego obszerne zawiadomienie o możliwości popełnienia przez premiera, marszałków obu izb parlamentu oraz niektórych sędziów i prokuratorów „przestępstwa zamachu stanu” (<https://www.pap.pl/aktualnosci/prezes-tk-prokurator-ostrowski-wszczal-sledztwo-w-sprawie-podejrzenia-o-zamach-stanu>).

9. Polskę w dużym stopniu ominęły niebezpieczeństwa wynikające z globalnego kryzysu gospodarczego i finansowego przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI wieku (być może z powodu niewielkiego udziału w gospodarce światowej), w ciągu kilku następnych lat w znacznej mierze udało się ograniczyć jego skutki, został osiągnięty stan równowagi wewnątrzsystemowej. W 2015 r. Polska znajdowała się już na etapie zrównoważonego rozwoju. Równocześnie wyczuwalne było narastające napięcie społeczne związane z tym, że w polityce nie uwzględniano w wystarczający sposób potrzeb i aspiracji liczących się grup społecznych. Rządzące do jesieni 2015 r. ugrupowania polityczne były oskarżane o niesprawiedliwe dzielenie wypracowywanych środków oraz o niedostateczne uwzględnienie i poszanowanie potrzeb godnościowych ludzi znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej. Następne lata przyniosły eksplozję inflacji, którą z trudnościami opanowywano w 2024 r.

10. W kolejnych latach analizowanego okresu pojawiły się w Polsce duże zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. Najpoważniejsze zagrożenie wewnętrzne stwarzała pandemia COVID-19 wraz ze swymi konsekwencjami, które zmusiły decydentów do poszukiwania rozwiązań optymalnych z punktu widzenia ochrony zdrowia publicznego oraz zapewnienia w miarę normalnych i bezpiecznych warunków życia i pracy ludności. Z kolei największe zagrożenie zewnętrzne stanowiła coraz bardziej agresywna polityka Rosji, prowadząca w efekcie do bezpośredniego ryzyka przeniesienia na terytorium Polski działań militarnych związanych z agresją Rosji na Ukrainę. Pojawiła się konieczność poszukiwania rozwiązań zapewniających realizację podstawowych interesów międzynarodowych i wewnętrznych, w tym dotyczących bezpieczeństwa państwa. Z drugiej strony pilnej interwencji wymagała sytuacja, która powstała w wyniku napływu z Ukrainy produktów rolnych blokujących rynek zbytu dla polskiego rolnictwa. Pod wpływem koronawirusa, proinflacyjnej polityki kupowania poparcia przez rządzących za pomocą zwiększania świadczeń społecznych oraz w następstwie dodatkowych obciążeń i zakłóceń związanych z inwazją Rosji na Ukrainę, w tym szczególnie ze wzrostem cen surowców energetycznych oraz zwiększonymi wydatkami na obronność, przerwany został

cykl rozwojowy gospodarki. Istniejące rezerwy pozwalały na stabilizację sytuacji za pomocą niebezpiecznego narzędzia, tj. zasilania budżetowego. W tej sytuacji nieuchronnie pojawiało się ryzyko inflacji. Rząd Zjednoczonej Prawicy korzystał z polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego, w której przez długi okres ignorowano zagrożenia inflacyjne i nie reagowano na uruchomione przez rząd mechanizmy podsyłania inflacji. Strategicznego znaczenia nabrało pozyskanie dodatkowych źródeł i mechanizmów zasilania finansowego.

Dominujący model polityki

1. Polityka była rozumiana przede wszystkim jako obszar walki o zdobycie i utrzymanie władzy w państwie. Rzadziej traktowano ją jako dziedzinę wypracowywania rozwiązań wspólnych, podporządkowanych dobru wspólnemu. Dla legitymizacji władzy publicznej kluczową rolę odgrywały wyniki wyborów powszechnych. Większość wyłoniona w trakcie kolejnych wyborów rościła sobie zwykle prawo do prowadzenia polityki bez uwzględniania opinii mniejszości. Między rządzącymi a opozycją panowały stosunki oparte na konfrontacji, a nie na pokojowej rywalizacji. Rządzący nie przejawiali skłonności (może też zdolności) do szukania rozwiązań konsensualnych. W okresie pandemii diametralnie zmieniły się warunki prowadzenia aktywności politycznej, m.in. obowiązywał zakaz zgromadzeń publicznych. Zgodnie z ogólną prawidłowością (można ją ująć tak: sytuacje nadzwyczajne sprzyjają osiąganiu nadzwyczajnych zysków – nie tylko materialnych) decydenci rządowi wykorzystali sytuację kryzysową do umocnienia swojej pozycji oraz testowania granic społecznego przyzwolenia na działania arbitralne, naruszające równowagę władz (Drozdowski 2024: 111 i n.).

2. Wśród podmiotów polityki zdecydowanie dominowały partie polityczne. W myśl przepisów konstytucji partie polityczne mogą być tworzone i mogą działać, zrzeszając na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Obowiązywała zasada jawności finansowania partii politycznych oraz dofinansowania z budżetu państwa partii politycznych (lub koalicyjnych komitetów wyborczych), które wprowadziły swoich przedstawicieli do Sejmu i Senatu lub też uzyskały wynik wyborczy na pograniczu wymaganego poparcia wyborców. Utrwalało to na scenie politycznej pozycję partii, których kandydaci uzyskali wcześniej mandaty w parlamencie. Obowiązywała zasada pluralizmu politycznego, którą ograniczał jedynie konstytucyjny zakaz istnienia „partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub

wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa” (art. 13). Rola innych niż partie polityczne podmiotów polityki była znikoma. Próby podejmowania aktywności politycznej przez ruchy, które nie posiadały tożsamości partyjnej, miały najczęściej charakter protestu społecznego przeciw polityce władz. Na pierwszy plan wysuwały się protesty kobiet i środowisk prawniczych. Na pograniczu między aktywnością polityczną a działaniami o znaczeniu politycznym należy sytuować związki zawodowe, które miały wyraźną tożsamość polityczną, oraz Kościół katolicki, który – poszukując miejsca w przestrzeni publicznej – identyfikował się politycznie, ideowo i kulturowo ze środowiskami Zjednoczonej Prawicy. Słabo był wykorzystywany potencjał samorządów gospodarczych i zawodowych. Media, w tym media elektroniczne, angażowały się w konflikt polityczny i wojnę kulturową między prawicową i liberalno-lewicową stroną polskiej sceny politycznej; w ramach swej zwyczajowej działalności polegającej na nadawaniu znaczeń faktom (w tym politycznym) miały udział w pomniejszaniu znaczenia lub eksponowaniu poszczególnych faktów. Za sprawą komunikacji internetowej następowała deterytorializacja polityki.

3. System partyjny charakteryzowała w analizowanym okresie dość duża stabilność. Nowe podmioty polityczne z trudem próbowały zaistnieć i utrzymać się na scenie politycznej. Platforma Obywatelska po wyborach prezydenckich i parlamentarnych 2015 r. straciła władzę, a wraz z tym reputację partii, która „nie ma z kim przegrać”, i była wewnętrznie osłabiona. Także Polskie Stronnictwo Ludowe pozostawało poza obozem rządowym i musiało sobie szukać miejsca w nowej rzeczywistości politycznej. W najtrudniejszej sytuacji znalazła się lewica, która nie zdołała, w wyniku porażki centrolewicowej koalicji SLD i partii Janusza Palikota, przekroczyć progu wyborczego i aż do kolejnych wyborów parlamentarnych w 2019 r. znajdowała się poza Sejmem. Politycy lewicy podjęli próbę budowy nowej formacji, stawiając na program skierowany do młodszego elektoratu poszukującego wyrazistszej, radykalniejszej wizji kulturowej i oferty socjalnej. W wyniku zmian instytucjonalnych i personalnych powstały dwa współdziałające ugrupowania: Nowa Lewica (wywodząca się z dawnego SLD i z działającej w latach 2018–2021 centrolewicowej partii pod nazwą Wiosna) i Partia Razem. W drugiej połowie 2024 r. doszło między Nową Lewicą i Partią Razem do sporu politycznego w sprawie stosunku do rządu. Na prawej stronie sceny politycznej umocniły się, popierane głównie przez ludzi młodych, ugrupowania o charakterze narodowym, eurosceptycznym, populistycznym i liberalnym gospodarczo, które w swoim głównym nurcie utworzyły Konfederację Wolność i Niepodległość. Stopniowo zyskiwały one na sile, odbierając część poparcia Zjednoczonej Prawicy. U progu prezydenckiej kampanii wyborczej w końcu 2024 r. doszło do opuszczenia Konfederacji przez ugrupowanie Grzegorza Brauna,

który wystąpił jako kandydat na prezydenta konkurujący z kandydatem Konfederacji.

W warunkach wyraźnego zdominowania polityki przez dwa konkurencyjne, dysponujące podobną siłą obozy polityczne (duopol), powstawały projekty asystemowe lub antysystemowe zgłaszane w kolejnych wyborach przez kandydatów pochodzących spoza głównego nurtu polityki. Próby wzruszenia „zabetonowanej” sceny politycznej podejmowali – w różnych latach i z różnym powodzeniem – Andrzej Lepper, Paweł Kukiz, Ryszard Petru, Janusz Palikot, Szymon Hołownia. (Udział w wyborach prezydenckich 2025 r. zapowiedział dziennikarz Krzysztof Stanowski prowadzący swój prywatny, subskrybowany przez prawie 1,5 mln osób kanał medialny; bez względu na dalsze koleje tego przedsięwzięcia, warto przy tej okazji zwrócić uwagę na zjawisko określone mianem *politainment* – zob. Posyłek 2015).

4. Podział (przepełnienie) polskiego społeczeństwa pod względem politycznym, a zarazem brak dominującej siły politycznej powodował, że rząd, a często także organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego oraz powiatowego mogły funkcjonować tylko w ramach koalicji. W naturalny sposób (za sprawą gry ambicji i interesów) prowadziło to do rywalizacji i konkurencji – nie tylko w stosunkach między rządzącymi a opozycją, ale także w relacjach wewnątrz obozu politycznego stanowiącego zaplecze władzy wykonawczej. Koalicję Zjednoczonej Prawicy przez długi czas spajała w dużej mierze wspólnota poglądów. Zróżnicowanie wewnętrzne, a w końcowej fazie także zmiany strukturalne skutkowały osłabieniem spójności tej formacji. Koalicja rządowa, która ukształtowała się w wyniku wyborów parlamentarnych w 2023 r., od samego początku była zbiorem podmiotów o zróżnicowanych programach. Wchodzące w jej skład ugrupowania łączyło przede wszystkim dążenie do odsunięcia od władzy Prawa i Sprawiedliwości. W pierwszym roku funkcjonowania tej koalicji nie doszło do wypracowania skutecznych mechanizmów międzypartyjnego uzgadniania stanowisk. W wielu sprawach ujawniały się fundamentalne różnice poglądów (m.in. na temat aborcji i polityki mieszkaniowej). Premier Donald Tusk nie wykazywał się dostateczną zdolnością zarządzania w koalicji rządowej różnorodnością na zasadzie wzajemnej korzyści i równowagi.

5. W latach 2015–2023 rządziła koalicja Zjednoczonej Prawicy złożona z ugrupowań prawicowych posługujących się retoryką narodową, w większości nieufnych wobec wolnościowej i równościowej polityki Unii Europejskiej. Koalicja ta kierowała swój program w głównej mierze do osób zawiedzionych polityką poprzednich rządów, a przede wszystkim – gorzej sytuowanych, niezadowolonych ze swojej sytuacji i oczekujących transferów socjalnych, nieufnych wobec elit, zwykle silnie przywiązanych do religii katolickiej i akceptujących mieszanie się Kościoła do polityki. Od 2015 r. zaplecze polityczne rządu współ-

tworzyły trzy partie: Prawo i Sprawiedliwość – podstawowy członek koalicji kierowany przez Jarosława Kaczyńskiego, Solidarna Polska (ze Zbigniewem Ziobrą na czele) – najbardziej radykalny programowo element zaplecza rządowego, wreszcie partia Porozumienie – kierowana przez Jarosława Gowina, polityka różniącego się w sprawach taktyki rządzenia od przywódców dwóch pozostałych ugrupowań rządowych. W tej ostatniej partii doszło na początku 2021 r. do próby przejścia władzy przez polityków bardziej uległych wobec PiS. W kilku pierwszych latach po 2015 r. zmiany kadrowe w rządach Zjednoczonej Prawicy wynikały z decyzji kierownictwa koalicji partyjnej, a praktycznie rzecz biorąc – głównie z woli Jarosława Kaczyńskiego. W 2020 r. w rządzącej koalicji pojawiły się napięcia na tle różnic w sprawach taktyki działania. Dotyczyły one między innymi terminu i trybu przeprowadzenia wyborów prezydenckich w warunkach pandemii, sposobu zareagowania na wzmocnienie pozycji ugrupowań narodowych usytuowanych poza Zjednoczoną Prawicą i stanowiących dla niej konkurencję polityczną, metod osłabienia wpływów niezależnych mediów, przede wszystkim zaś – stanowiska w relacjach z Unią Europejską, w której normatywny kształt uzyskała koncepcja powiązania udziału państw członkowskich we wspólnych unijnych mechanizmach finansowych z zagwarantowaniem w tych państwach praworządności. W sierpniu 2021 r. w wyniku sporów w sprawie treści programu Polski Ład partia Porozumienie opuściła koalicję rządową.

6. W latach 2015–2023 partie opozycyjne nieraz odbierały sobie wyborców. Wśród ludzi głosujących na Platformę Obywatelską byli również ci, którzy wprawdzie nie identyfikowali się politycznie z PO, lecz chcieli w ten sposób wzmocnić obóz anty-PiS. W tej grupie mieścili się np. wyborcy o orientacji lewicowej, dlatego też deklaracja orientacji lewicowej często nie przekładała się w wyborach na poparcie dla Nowej Lewicy.

7. Sytuację na polskiej scenie politycznej określało utrzymywanie się dwóch, wewnętrznie podzielonych i wrogich wobec siebie obozów politycznych. Trzon tych obozów stanowiły Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska. Oba te obozy mogły liczyć na względnie zrównoważone poparcie wyborców. Powrót do polskiej polityki w lipcu 2021 r. Donalda Tuska, który objął po siedmioletniej przerwie stanowisko przewodniczącego Platformy Obywatelskiej, nadał personalny wymiar sporowi politycznemu w Polsce. Osią tego sporu stała się konfrontacja między Donaldem Tuskiem a Jarosławem Kaczyńskim.

8. Kondycję polskiej polityki współokreślał niski poziom dyskusji politycznej. Szwankowała umiejętność prowadzenia dialogu, zawierania kompromisów i szukania rozwiązań w trybie negocjacyjnym. Politycy w swych wystąpieniach często skupiali się na sprawach bieżących i na atakowaniu adversarzy, a nie na przedstawianiu własnych programów działania. W przestrzeni publicznej

szerzyła się agresja językowa. Postępujący wzrost znaczenia cyfrowej sfery publicznej – jako przestrzeni sporów, dialogu, przedstawiania ocen i postulatów oraz organizowania działań politycznych – przyczyniał się do zaostrzenia konfrontacji. Politycy chętnie wykorzystywali nowe media do budowania swojego wizerunku, skupiania wokół siebie grup internetowych zwolenników oraz bieżącego prezentowania swoich racji.

9. Do podziałów politycznych przyczyniały się różnice w sferze reprezentowanych przez dane siły polityczne wartości i interesów, odrębne narracje na temat polskiej historii i teraźniejszości oraz odmienne wizje przyszłości państwa, Europy i świata. Spory dotyczyły interpretacji poszczególnych wydarzeń historycznych, kwestii powinności państwa i rozłożenia obciążeń podatkowych wobec konieczności wyboru kierunku, w jakim powinny pójść działania polityczne. Stałym elementem agendy politycznej były kontrowersje wokół relacji między suwerennością i integracją ponadnarodową. W zasadniczo różny sposób określone były dopuszczalne granice i konsekwencje multicentryczności źródeł prawa oraz status prawa europejskiego. Przedmiotem sporów politycznych były kwestie wpuszczania do Polski imigrantów obcych kulturowo i religijnie oraz sposób postępowania w związku z próbami przedostania się do nas zorganizowanych grup imigrantów na granicy z Białorusią. Utrzymywały się różnice stanowisk w sprawie miejsca religii w sferze publicznej. Stale dochodziło do gorących dyskusji (również akcji społecznych, w tym ulicznych manifestacji) na temat wolności obyczajowej, praw osób ze środowiska LGBT, w tym legalizacji związków partnerskich osób tej samej płci oraz prawa kobiet do decydowania o aborcji. Polem niezgody pozostawała interpretacja różnych traumatycznych wydarzeń w historii Polski, w tym najnowszej (zwłaszcza, chociaż ze słabnącą w kolejnych latach siłą, przyczyn katastrofy smoleńskiej). Trwał spór o standardy sfery publicznej i polityki. Granica tego sporu przebiegała między zwolennikami standardów transparentności, inkluzywności, partycypacji, państwa prawa, rozliczalności a środowiskami uznającymi, że o wartości działań politycznych rozstrzyga skuteczność, zaś użycie siły przez władzę jest dopuszczalne w przestrzeni publicznej.

10. Tło zachowań decyzyjnych współokreślały napięcia dotyczące projektu integracji europejskiej (obejmującego m.in. politykę migracyjną Unii i związaną z nią koncepcję paktu migracyjnego, a także projekt transformacji klimatycznej znany pod nazwą Europejskiego Zielonego Ładu). Ważnymi uwarunkowaniami decyzji były narastające w latach 2015–2023 rozbieżności między ówczesnymi władzami Polski a Unią Europejską w sprawie rozumienia praworządności, w tym granic niezależności politycznej organów wymiaru sprawiedliwości, oraz trudności w pogodzeniu celów strategii rozwoju i bezpieczeństwa Polski z założeniami europejskiej strategii. Na polską politykę oddziaływały głębokie zmiany geopolityczne o globalnym charakterze.

Model rządu

1. W ramach dualistycznego układu władzy wykonawczej w państwie prezydent zgodnie z ustawą zasadniczą jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”, „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” (art. 126). Rada Ministrów stanowi organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, do którego należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Rozwiązania konstytucyjne, wynikające w dużym stopniu z doświadczeń zebranych w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., były tak zaprojektowane, by stworzyć sytuację, w której efektywne rządzenie wymaga choćby minimalnego współdziałania między rządem i prezydentem. Praktyka pokazała, że nie jest to łatwe, szczególnie w sytuacji koabitacji, w której od końca 2023 r. istnieje otwarty konflikt między organami władzy wykonawczej w państwie. Sytuacja ta potwierdziła, jak ważne jest posiadanie przez zaplecze polityczne władzy wykonawczej w Sejmie siły wystarczającej do przełamania weta ustawodawczego prezydenta.

2. Kształt zaplecza politycznego władzy wykonawczej wyznaczała początkowo stabilna i spójna programowo koalicja większościowa, potwierdzona umowami koalicyjnymi, której podstawą byli posłowie i senatorowie startujący w wyborach 2015 r. z listy PiS. Pozwalało to na rządzenie za pomocą tworzonego prawa. Utrata przez Zjednoczoną Prawicę w 2019 r. większości w Senacie zablokowała możliwość ekspresowego przeprowadzania przez parlament inicjatyw legislacyjnych rządzących. Nasiliło to tendencję do rządzenia za pomocą interpretacji norm prawa. Późniejsze zmniejszanie się przewagi większości rządowej w Sejmie utrudniało coraz bardziej realizację zamiarów legislacyjnych Zjednoczonej Prawicy. Pojawiła się potrzeba poszukiwania zasobów, które mogłyby zapewnić zdolność działania w sytuacji wykruszenia się któregoś z aktualnych członów obozu rządowego. Koalicja stała się koalicją minimalnie zwycięską, a w ostatnich miesiącach przed wyborami w 2023 r. była w istocie układem mniejszościowym tolerowanym w związku z rozbiciem ugrupowań opozycyjnych i była zmuszona poszukiwać poparcia w poszczególnych sprawach poza swoim środowiskiem.

3. Powołany przez prezydenta po wyborach parlamentarnych w 2023 r. kolejny gabinet ministrów kierowany przez Mateusza Morawieckiego miał charakter epizodyczny i nie mógł liczyć na uzyskanie wotum zaufania w Sejmie. Jego funkcjonowanie dało tylko odchodzącej większości Zjednoczonej Prawicy czas na zamykanie spraw i „czyszczenie” dokumentacji. Czas ten wykorzystano też do podejmowania decyzji utrudniających następcom przeprowadzanie zmian programowych, kadrowych i finansowych.

Tło doktrynalne

1. W całym analizowanym tu okresie toczył się ostry spór ideowo-polityczny. Coraz większe wpływy zdobywały idee konserwatywne i narodowe (również w wydaniu radykalnie prawicowym i nacjonalistycznym), które eksponowały interesy i wyjątkowe cechy państwa oraz narodu polskiego. U podłoża ich ekspansji leżało wzrastające rozczarowanie projektami liberalnymi i programami unijnymi, opartymi na zasadach europejskiej wspólnotowości – ponadnarodowej i ponadpaństwowej – i akceptującymi jej wartości. Ideowe oblicze polskiej polityki dopełniały koncepcje lewicowe, w których – z uwagi na zawłaszczenie przez rządzącą Zjednoczoną Prawicę haseł solidarności i równości społecznej (z odchyleniem w kierunku populizmu) – stawiano na sprawy światopoglądowe, obronę praw kobiet i wspieranie środowisk LGBT.

2. Ścierały się ze sobą koncepcje głoszące zasadność koncentracji władzy na szczeblu państwa oraz zakładające wzrost znaczenia administracji rządowej kosztem samorządu terytorialnego (wspierane w latach 2015–2023 przez większość rządzącą) z koncepcjami preferującymi model rządzenia wielopoziomowego, wielopodmiotowego i wielopasmowego oraz zakładającymi wzrost znaczenia samorządu terytorialnego.

3. W ostatnim roku analizowanego tu okresu coraz mocniej zaczęła na polskim gruncie oddziaływać ogólnoeuropejska tendencja wzmocnienia się ugrupowań i ruchów prawicowych. W efekcie centrum polityczne coraz wyraźniej przesunęło się na prawo. Chcąc zmieścić się w nurcie zachodzących zmian, także politycy o proveniencji liberalnej zaczęli sięgać po hasła prawicowe i radykalne.

Wpływ rozwoju nowych technologii na polityczne procesy decyzyjne

1. Wzrastało znaczenie nowych technologii cyfrowych i ich produktów, szczególnie znaczenie sztucznej inteligencji, jako czynników wpływających na zmiany modelu władzy politycznej. Pojawiły się nowe podmioty władcze (m.in. administratorzy mediów i komunikatorów internetowych oraz globalni dysponenti wielkich zbiorów danych), a także nowe mechanizmy władcze (m.in. algorytmy). Ujawnił się internetowy oligopol globalnych platform, za pomocą których można w czasie rzeczywistym docierać z przekazem do setek tysięcy ludzi.

2. Szybki rozwój dokonywał się w sferze *e-government*. W związku z ekspansją nowych technologii cyfrowych newralgicznym problemem stawał się stan administracji elektronicznej w przestrzeni publicznej. Wzrastał stopień uzależnienia państwa i ludzi od narzędzi cyfrowych. Dużego znaczenia nabrały kwestie bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa politycznego, związane z wykorzystaniem przez zewnętrzne podmioty (również o charakterze przestępczym)

nowych technologii cyfrowych do destabilizacji sytuacji w państwie i społeczeństwie. W działaniu państwa ujawniły się sprzeczności między zagwarantowaniem obywatelom wolności i prywatności a zapewnieniem im bezpieczeństwa, m.in. za pomocą narzędzi cyfrowych. Doszło też do wykorzystywania przez rządzących owych narzędzi do inwigilowania opozycji (o czym będzie mowa w dalszej części książki). Procedury komunikacji elektronicznej w sferze publicznej stały się ważną formą świadczenia usług publicznych (e-usług) oraz systemów raportowania. W mniejszym stopniu wykorzystywano je do wspomagania procesów decyzyjnych w przestrzeni publicznej, co w dużym stopniu wiązało się z utrzymującym się w społeczeństwie brakiem zaufania do władz publicznych.

3. Ukształtowała się i rozwijała sfera *e-governance*. Internet, komunikatory internetowe i nowe technologie cyfrowe stały się instrumentem komunikacji politycznej, kształtowania społecznego poparcia i ruchów protestu. Cyberprzestrzeń i internet odgrywały ważną rolę na płaszczyźnie konkurencji i konfrontacji w polityce, w tym dezinformacji i manipulacji politycznej. Ugrupowania polityczne oraz poszczególni politycy poszukiwali nowych form obecności i aktywności w internecie, pozwalających generować jak największą liczbę wyświetleń, polubień i udostępnień. Utrwaliła się praktyka zdobywania i konsolidowania swoich zwolenników za pomocą prowadzonych podcastów. Internet i nowe technologie cyfrowe tworzyły nowe możliwości partycypacji społecznej i politycznej. Problemem otwartym pozostał zakres wykorzystywania w sferze politycznej elektronicznych procedur decyzyjnych. Niejasno przedstawiały się perspektywy demokracji elektronicznej w związku z ograniczonym zaufaniem do procedur e-wyborów.

4. Nasiliły się walka polityczna oraz lobbing polityczny w przestrzeni internetowej. W cyberprzestrzeni doszło do zaostrenia języka politycznego używanego przez anonimowych lub posługujących się fałszywą tożsamością aktorów politycznych. Memy, posty, *fake newsy* i komentarze internetowe – nastąpił prawdziwy ich wysyp – zajęły, szczególnie w okresie pandemii, miejsce spotkań i wystąpień na wiecach. Nader często (i – jak się zdaje – bez skrupułów) korzystano z możliwości prowadzenia polityki za pomocą zarządzania lękiem (np. przed imigrantami czy „wrogami Kościoła”). Pogłębiał się brak pewności w rozpoznawaniu prawdy i fałszu w przestrzeni informacyjnej.

5. Nowe możliwości optymalizacji procesów decyzyjnych stwarzał szybki dostęp do informacji w czasie rzeczywistym za pomocą internetu. Postęp technologiczny pozwalał już korzystać w decydowaniu z zasobów wielkich zbiorów danych. Problemem stał się nie tyle brak danych, ile ich wielka liczba. Dane te pochodziły ze źródeł o zróżnicowanej wiarygodności. Niezbędne stało się w tej sytuacji opracowywanie i umiejętne wykorzystywanie przez podmioty decyzyjne narzędzi informatycznych służących ocenie wartości poszczególnych danych oraz pozwalających na ich sensowne integrowanie.

4. Zachowania decyzyjne podmiotów politycznych związane z wyborami powszechnymi w latach 2015–2024 (nota ewaluacyjna *ex post*): nieprzypadkowe zwycięstwa i porażki

W latach 2015–2024 trzykrotnie odbyły się wybory parlamentarne (w 2015, 2019 i 2023 r.), dwukrotnie wybory Prezydenta RP (w 2015 i 2020 r.) oraz organów samorządu terytorialnego (w 2018 i 2024 r.), a także polskich przedstawicieli w Parlamencie Europejskim (w 2019 i 2024 r.). Przeprowadzono też dwa referenda ogólnokrajowe (we wrześniu 2015 r. i w 2023 r.). Wybory w 2015 i 2023 r. zakończyły się przegraną dotychczas rządzących obozów politycznych. W 2015 r. była to przegrana w wyborach prezydenckich i parlamentarnych. W 2023 r. – w wyborach parlamentarnych. W obu referendach, które wynikały z taktyki ich inicjatorów obliczonej na wzmocnienie swojej pozycji wyborczej, nie uzyskano wymaganej ustawowo frekwencji. Ostatnie miesiące 2024 r. przyniosły wiele decyzji podmiotów polityki, które stanowiły wstęp do zachowań w kampanii w ramach wyborów prezydenckich 2025 r.

Każde z tych wyborów i referendów miały swoją specyfikę i dramaturgię. Rozpatrywane łącznie pozwalają określić przyczyny sukcesów i porażek w wyborczej aktywności decyzyjnej podmiotów polityki w dzisiejszej Polsce. Na tych zagadnieniach skupiam swoją uwagę w poniższym komentarzu ewaluacyjnym, ograniczając się do wyborów prezydenckich i parlamentarnych.

Komentarz ewaluacyjny do wyborów prezydenckich w 2015 r.

W 2015 r. Prezydentem RP został wybrany Andrzej Duda. Kandydat Prawa i Sprawiedliwości otrzymał w drugiej turze głosowania 51,55% głosów. Poparcia wymaganego dla pozostania na stanowisku prezydenta na kolejną kadencję nie zdołał uzyskać Bronisław Komorowski. Kandydat Platformy Obywatelskiej otrzymał w drugiej turze 48,45% głosów.

Wynik wyborów stał się sensacją polityczną, zaskoczył wielu komentatorów i analityków. Polityk mający, jak się zdawało, wszelkie możliwe atuty – znany, doświadczony, mogący w swoich działaniach wykorzystywać instrumenty wynikające z pełnienia urzędu głowy państwa i przychylność ze strony rządu oraz większości środków masowego przekazu – przegrał w obu turach głosowania (w pierwszej turze stosunkiem głosów 34,76 do 33,77%) z mało znanym jeszcze kilkanaście miesięcy wcześniej eurodeputowanym rekomendowanym przez znajdującą się w opozycji partię PiS.

Zaledwie dwa miesiące przed pierwszą turą wyborów w badaniach opinii publicznej (CBOS, komunikat nr 51/2015) pozytywną ocenę prezydentury B. Komorowskiego wyrażało 73% badanych (ocen negatywnych było 20%, nie miało w tej sprawie zdania 7% badanych). Pozytywne oceny przeważały

w odniesieniu do aktywności prezydenta w sprawach krajowych (63%), bezpieczeństwa i obronności państwa (60%) oraz międzynarodowych (62%). W połowie kwietnia 2015 r. zamiar głosowania na B. Komorowskiego wyraziło w badaniach (CBOS, komunikat nr 55/2015) 43% osób deklarujących udział w głosowaniu (trzeba jednak zauważyć tendencję spadkową poparcia – w połowie lutego 2015 r. takich deklaracji było 63%). W tych samych badaniach A. Duda, główny kontrkandydat urzędującej głowy państwa, zebrał 26% głosów respondentów deklarujących udział w głosowaniu (w tym przypadku widoczna już była tendencja wzrostu poparcia – w połowie lutego 2015 r. było takich deklaracji 15%). Odnosnie do trojga spośród 11 zarejestrowanych w tych wyborach kandydatów wypada odnotować:

- uzyskanie przez wchodzącego na scenę polityczną muzyka Pawła Kukiza, kontestującego istniejącą rzeczywistość polityczną, poparcia 7% respondentów zamierzających głosować (było to o 5% więcej niż w lutym 2015 r.);
- słabe, wynoszące 4%, poparcie dla Magdaleny Ogórek, kontrowersyjnej kandydatki SLD;
- jeszcze słabsze, wynoszące 2%, poparcie dla Adama Jarubasa, kandydata PSL.

Spśród komentarzy przedwyborczych dotyczących szans poszczególnych kandydatów przytacza się słynną (i mówiąc ogólnie, dość niefortunną) wypowiedź Adama Michnika z 5 stycznia 2015 r.: „Jeżeli przed wyborami prezydenckimi nie stanie się coś, czego ja nie jestem nawet w stanie przewidzieć, jeżeli Bronisław Komorowski po pijanemu nie przejedzie na pasach niepełnosprawnej zakonnicy w ciąży, to oczywiście, że będzie prezydentem. Zwłaszcza że jest bardzo dobrym prezydentem” (Michnik 2015). Podobny ton brzmiał w opinii wyrażonej na kilkanaście dni przed głosowaniem przez prof. Radosława Markowskiego, który stwierdził, że nie ma takiej możliwości, aby B. Komorowski przegrał wybory (2015).

Nasuwa się pytanie, jak doszło – a właściwie, jak mogło dojść – do zwycięstwa Andrzeja Dudy. Aby odpowiedzieć na to pytanie, trzeba wziąć pod uwagę czynniki (zarówno atuty i trafne decyzje, jak i mankamenty i błędy), które przesądzają o wynikach decydowania w polityce. Drogę Andrzeja Dudy do zwycięstwa uitorowało PiS kilkoma kluczowymi zdolnościami liczącymi się w wyborach. W szczególności:

1. Kierownictwo PiS dobrze zdiagnozowało stan nastrojów i oczekiwań społecznych. Dostrzegło, jak silne jest w społeczeństwie oczekiwanie zmian, jak wielu jest ludzi zawiedzionych, którzy czuli się ofiarami niesprawiedliwego podziału wypracowanego w Polsce majątku narodowego (produktu krajowego brutto), jak duży jest ładunek społecznego niezadowolenia i pretensji do dotychczasowych rządów. Zauważyło, że dla wielu ludzi w Polsce liczy się

przede wszystkim to, co wpłynie na poprawę ich sytuacji materialnej, że mniej przemawiają do nich szczytne idee i wartości niż zapowiedzi zaspokojenia ich potrzeb życiowych. Spostrzegło też, że może politycznie wykorzystać nową linię podziałów: między ludźmi młodymi (mającymi ambitne plany i aspiracje, a zarazem kłopoty ze startem w dorosłe życie z powodów finansowych, porównującymi swoją sytuację do sytuacji swych rówieśników w najlepiej rozwiniętych państwach europejskich) a osobami starszymi (mającymi zagwarantowaną względną stabilność ekonomiczną i skłonnyimi do poparcia programu kontynuacji).

2. W partii kierowanej przez Jarosława Kaczyńskiego dokonano zręcznego wyboru kandydata. Nie postawiono na polityków mających największy elektorat negatywny. Sięgnięto po kandydata nowego, młodego, dobrze wykształconego, energicznego, potrafiącego podjąć polemikę ze swoimi adwersarzami i – co ważne – budzącego relatywnie mniej negatywnych emocji poza elektoratem Prawa i Sprawiedliwości. Kandydata mającego szanse sięgnięcia poza tradycyjny elektorat kulturowy, ideologiczny i światopoglądowy PiS. Kandydata tych, którzy pragną zmiany, a mają poglądy centrowe bliskie pozycjom prawicowym i konserwatywnym. Kandydata z drugiego szeregu, który jednak nie był politycznym nowicjuszem. W 2005 r., po okresie aktywności (w latach 2000–2005) w Unii Wolności, związał się z PiS. Miał za sobą doświadczenie w pracy rządowej (na stanowisku podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości), w pracy w otoczeniu prezydenta (na stanowisku podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP) oraz w walce wyborczej (w wyborach samorządowych w 2010 r. kandydował na prezydenta Krakowa i uzyskał trzecie miejsce, startował też – z powodzeniem – do Sejmu w 2011 r. i do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.).

3. Dobrze zaplanowano i przeprowadzono kampanię wyborczą. Kandydat został przedstawiony już 11 listopada 2014 r. i od tego dnia toczyła się energiczna, sprawna pod względem organizacyjnym i odznaczająca się przemyślaną narracją kampania wyborcza. Przy mniejszym dostępie do mediów tradycyjnych postawiono na kontakty bezpośrednie, przede wszystkim zaś po raz pierwszy w Polsce bardzo dobrze wykorzystano do promocji i walki z głównym kontrkandydatem internet i media społecznościowe, co miało znaczenie szczególnie w kontakcie z ludźmi młodymi (Krygier 2019; Nowina Konopka 2015: 93 i n.). Program kandydata PiS był zbudowany na czterech filarach:

- rodzina (m.in. zapowiedź przyszłego programu 500 plus oraz przywrócenia dawnego wieku emerytalnego),
- praca (m.in. zapowiedź podniesienia kwoty wolnej od podatku do 8 tys. zł i odbudowy polskiej gospodarki),
- bezpieczeństwo (akcentowanie potrzeby poprawy bezpieczeństwa kraju i obywateli oraz konieczności budowy w Polsce baz wojskowych NATO),

- dialog społeczny (zapowiedź wzmocnienia konsultacji społecznych w sprawach projektów ustaw oraz wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w sprawie tzw. frankowiczów).

Wybory pokazały, jak ważna jest jakość kampanii wyborczej i jak dużo można zyskać lub stracić w czasie kampanii.

4. PiS w sposób optymalny z punktu widzenia swoich interesów wyborczych określiło pole sporów wyborczych. Nie zajmowało się sprawą konkretnej aktywności B. Komorowskiego jako prezydenta (nie rezygnując z oskarżeń o lenistwo czy – co szczególnie dotkliwe – o rzekome powiązania z WSI i rosyjskimi służbami wywiadowczymi). Łagodziło ostrość przekazu, zwłaszcza dotyczącego podziałów politycznych – na postkomunistów i „obóz patriotyczny” reprezentujący „prawdziwe polskie wartości”, główną uwagę skupiając na sprawach ekonomicznych i pogłębiającym się pod rządami koalicji PO i PSL rozwarstwieniu dochodów w polskich gospodarstwach domowych. B. Komorowski został spozycjonowany jako polityk odpowiedzialny za podniesienie wieku emerytalnego. Musiał się tłumaczyć przed opinią publiczną z różnych niepopularnych działań rządu. W przededniu drugiej tury głosowania był już w oczach wielu Polaków nie „ojcem narodu”, lecz reprezentantem środowiska politycznego będącego bohaterem szeroko upowszechnianych nagrań dokonanych w jednej z warszawskich restauracji, które pokazywały cyniczne oblicze polityków obozu rządowego.

Na uwagę zasługuje komentarz zamieszczony w komunikacie z badań przeprowadzonych po pierwszej turze głosowania (CBOS, komunikat nr 88/2015: 3), w którym czytamy, że kandydat PiS „zdobył poparcie głównie dlatego, że – zdaniem swoich wyborców – gwarantuje zmianę, czyli personalną, polityczną i programową przebudowę władzy państwowej (31% wypowiedzi). Jeden z jego zwolenników ujął to tak: «W Polsce konieczne są zmiany. Ci, co rządzą, są już za bardzo oderwani od realnych problemów». Ten typ wyjaśnień wiąże się często z oczekiwaniem poprawy własnej sytuacji, czy to w wyniku realizacji którejś z obietnic wyborczych Andrzeja Dudy, czy też samej zmiany, obietnicy «nowego porządku» i związanej z tym nadziei na poprawę sytuacji gospodarczej (17%)”.

Porażka prezydenta Komorowskiego nie była przypadkowa. Obok aktywności innych kandydatów miało na nią wpływ kilka następujących czynników:

1. W sztabie wyborczym przyjęto błędne założenie, że ustępujący prezydent naprawdę „nie ma z kim przegrać” tych wyborów. Oczekiwano, że sprawy jego drugiej kadencji rozstrzygną się pozytywnie już w pierwszej turze głosowania. Polityk, który podporządkowuje swoją aktywność wyborczą takiemu przekonaniu, wchodzi najczęściej na ścieżkę prowadzącą ku przegranej. Tak się też stało tym razem. Poparcie polityczne nie jest dane raz na zawsze.

2. Zbytne zaufanie do pozytywnych wyników badania opinii publicznej przełożyło się na spóźnioną i pozbawioną politycznej energii, prowadzoną pod zmieniającymi się hasłami (ostatecznie było to: „Wybierz zgodę i bezpieczeństwo”), nieobecna w cyberprzestrzeni kampanię wyborczą. Brakowało większego zaangażowania w kampanię ze strony polityków rządowych, wspólnej strategii z rządem i spójności przekazu. Nie sięgnięto po metodę uprzedzającego „rozbrajania” trudnych tematów. Utrwalała się opinia, że kandydatowi nie starcza błyskotliwości i refleksu, koniecznych do udzielania odpowiedzi na kłopotliwe, a tym bardziej podchwytliwe pytania; na jego spotkaniach wyborczych niejednokrotnie ton rozmowie nadawały osoby nastawione krytycznie, co pozostawiało przykre wrażenie pasywności i pewnej bezradności prezydenta. Sztab wyborczy nie znalazł sposobu na eliminowanie potknięć wizerunkowych, które bardzo szybko były rozgłaszane i złośliwie komentowane w przestrzeni internetowej. Przykładowo, wyborcy pytającemu, jak ma ułożyć sobie życie (a zwłaszcza kupić mieszkanie) osoba mająca bardzo niskie dochody, prezydent odpowiedział, że powinna zmienić pracę i wziąć kredyt. Takie porady i podkreślanie, że „Trzeba być ślepym, żeby nie widzieć, że żyjemy w złotym okresie dla Polski. Naszym zadaniem jest, żeby ten złoty okres trwał” (<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/dziesiec-wypowiedzi-bronislawa-komorowskiego-ktorymi-sam-sobie-zaszkodzil/js3yrf>), nie wróżyły sukcesu wyborczego.

3. Mimo że B. Komorowski był oficjalnym kandydatem Platformy Obywatelskiej, próbowano go przedstawić jako „kandydata obywatelskiego”, co demobilizowało wyborców Platformy, a nie dawało dodatkowego poparcia, tym bardziej że Polskie Stronnictwo Ludowe wystawiło swojego własnego kandydata.

4. W budowaniu poparcia przeszkadzał brak jasnej odpowiedzi na pytanie, co zwykli ludzie mają mieć z drugiej kadencji urzędującego prezydenta. Zadowolony ze swojej pierwszej kadencji, kandydat do reelekcji oferował kontynuację. Jako motyw przewodni wyścigu wyborczego wybrał on walkę o wolność, choć przecież w świadomości ludzi, szczególnie młodych, ten bój był już zakończony. Nie oferował nic nowego. Stawał się kandydatem ludzi zadowolonych ze swojej sytuacji. W starciu wyborczym nie miało większego znaczenia to, że pierwsza kadencja Komorowskiego była obiektywnie dobra i w sumie aktywna (to ponad 930 podpisanych ustaw, cztery zawetowane i 12 skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego; 31 posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego; pierwszy w Polsce Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego; 26 inicjatyw ustawodawczych; ponad 100 wizyt zagranicznych). Liczyło się to, że on sam i ludzie z jego zaplecza politycznego przeoczyli, iż prawdziwym tematem kampanii będą pogarszające się notowania rządu. Nie zauważono narastającego w społeczeństwie przekonania, że potrzebna jest zmiana, która otworzy drogę do bardziej sprawiedliwego podziału wypracowanego przez wszystkich

majątku. Umknęło uwadze rządzących, a także, niestety, autorów kampanii prezydenckiej, społeczne znużenie dotychczasową władzą. Kładło się to cieniem na perspektywach reelekcji. I chociaż wiele osób było przekonanych o tym, że B. Komorowski jest sprawdzony jako polityk, doświadczony, przewidywalny, stabilny i gwarantuje spokój – takie motywy głosowania wskazało w sondażu (CBOS, komunikat nr 88/2015) 49% osób, które zadeklarowały, że poparły tego kandydata w pierwszej turze głosowania – nie wystarczyło to jednak do wygranej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że 24% respondentów wskazało, że oddało głos na urzędującego prezydenta, bo nie było lepszego kandydata.

5. Znacznie większa aktywność B. Komorowskiego przed drugą turą głosowania nie mogła już zmienić sytuacji, mimo że w tym przypadku większość (tj. 73%) głosujących zadeklarowała w sondażu z lipca 2015 r. (CBOS, komunikat nr 97/2015), że kierowała się oceną kandydata, a nie tym, jaką partię reprezentuje. Nieudanym zabiegiem okazała się próba przejęcia, za pomocą postanowienia o przeprowadzeniu referendum, elektoratu Pawła Kukiza, który w pierwszej turze głosowania uzyskał niespodziewanie dobry wynik (20,80% głosów), występując z żądaniem stworzenia w wyborach do Sejmu okręgów jednomandatowych. Odbyte we wrześniu 2015 r. referendum ogólnokrajowe w sprawie wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, stosunku do dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa oraz interpretacji zasad prawa podatkowego spotkało się z obojętnością wyborców. Frekwencja wyniosła zaledwie 7,8%. Środowisko B. Komorowskiego zachowało się tak, jakby nie rozumiało, że postulat zmiany ordynacji wyborczej był w programie Kukiza tylko środkiem do zmiany układu politycznego w Polsce, a jego zwolennikami były osoby niezadowolone z aktualnie rządzących. W przywołanym wyżej sondażu zaledwie 20% popierających w pierwszej turze Kukiza zadeklarowało, że w drugiej turze wyborów oddało głos na B. Komorowskiego (49% przeniosło swoje poparcie na A. Dudę, zaś 30% nie uczestniczyło w drugiej turze).

Komentarz ewaluacyjny do wyborów prezydenta w 2020 r.

W 2020 r. Andrzej Duda został wybrany na drugą kadencję w wyborach prezydenckich zorganizowanych w warunkach pandemii. Otrzymał on w drugiej turze wyborów 51,03% głosów, pokonując kandydata Platformy Obywatelskiej Rafała Trzaskowskiego, który otrzymał 48,97% głosów. A. Duda miał też najlepszy wynik w pierwszej turze wyborów: 43,50% głosów, przy 30,46% uzyskanych przez R. Trzaskowskiego. W wyborach tych zarejestrowano 11 kandydatów. Znaleźli się wśród nich: Szymon Hołownia, który startował jako

kandydat bezpartyjny i uzyskał 13,87% głosów; Krzysztof Bosak z Konfederacji Wolność i Niepodległość, z wynikiem 6,78% głosów; Władysław Kosiński-Kamysz z PSL, który zebrał 2,36% głosów; Robert Biedroń z Lewicy, na którego głosowało 2,22% wyborców. Frekwencja w pierwszej turze wyborów, która odbyła się 28 czerwca 2020 r., wyniosła 64,51%, zaś w drugiej turze, która odbyła się 12 lipca 2020 r. – 68,18%.

Wybory prezydenckie w 2020 r. odbyły się, jak już wspomniałem, w nadzwyczajnych warunkach. Termin rozpoczęcia kampanii wyborczej zbiegł się z wybuchem pandemii, o której szerzej piszę w oddzielnej nocie ewaluacyjnej. Pandemia uniemożliwiła normalny przebieg tej kampanii. Rządzący jako absolutny priorytet potraktowali wybór na drugą kadencję wywodzącego się z ich obozu politycznego Andrzeja Dudy. Uruchomiono procedury naruszające zasady prawa wyborczego. Rząd, bez legitymacji prawnej, przejął od Państwowej Komisji Wyborczej kompetencje związane z organizacją wyborów. Tylko ostry sprzeciw społeczny i polityczny, spowolnienie procesu ustawodawczego przez Senat oraz odmowa wielu organów samorządu terytorialnego udostępniania znajdujących się w ich dyspozycji list wyborców uniemożliwiły realizację politycznego pomysłu rządzących przeprowadzenia w maju 2020 r., w ostrej fazie kryzysu pandemicznego, głosowania korespondencyjnego. Wybory miały być zorganizowane w trybie interwencyjnym przez rząd przy wykorzystaniu infrastruktury Poczty Polskiej. Stosunek społeczeństwa do zaplanowanych w ten sposób wyborów był zróżnicowany. W badaniu opinii publicznej w końcu kwietnia, już po uchwaleniu ustawy, ale jeszcze przed zajęciem stanowiska przez Senat (CBOS, komunikat nr 54/2020), 37% respondentów deklarowało swój udział w takich wyborach, 46% stwierdziło, że w wyborach nie weźmie udziału, zaś 16% nie miało jeszcze w tej sprawie zdania. Na uwagę zasługuje fakt, że zamiar udziału w wyborach deklarowali przede wszystkim wyborcy prawicy (65%), w mniejszym stopniu dotyczyło to wyborców sytuujących się po lewej stronie sceny politycznej (24%) i w centrum (34%).

Ostatecznie głosowanie odbyło się w tradycyjnym trybie, tj. w lokalach wyborczych, dopiero w połowie 2020 r. Prawo startu w tych wyborach bez zbierania wymaganych kodeksem wyborczym podpisów poparcia uzyskali kandydaci, którzy byli zarejestrowani w wyborach zarządzonych na 10 maja 2020 r. W związku z rezygnacją kandydatki Koalicji Obywatelskiej Małgorzaty Kidawy-Błońskiej, Rafał Trzaskowski, który został 5 maja 2020 r. nowym kandydatem KO w wyborach prezydenckich, musiał zebrać podpisy na listach poparcia (zebrał ich 1,6 mln) i dopiero wtedy został zarejestrowany przez Państwową Komisję Wyborczą jako kandydat na prezydenta. Hasło jego kampanii wyborczej brzmiało: „Silny prezydent, wspólna Polska”.

Komentarz ewaluacyjny do zachowań decyzyjnych podmiotów polityki dotyczących wyborów prezydenckich w 2020 r. musi dotyczyć całego okresu – od

ogłoszenia w lutym 2020 r. początku kampanii przed wyborami zaplanowanymi na maj 2020 r.

Chciałbym zwrócić uwagę na następujące zjawiska i okoliczności:

1. W PiS przyjęto w tych wyborach założenie, że bez względu na sytuację trzeba dążyć wszystkimi metodami i w jak najszybszym terminie do ponownego wyboru A. Dudy na urząd prezydenta, gdyż negatywne skutki pandemii w sposób nieunikniony prowadzić będą do pogorszenia nastrojów społecznych i spadku notowań władz, a tym samym zmniejszą szansę ponownego wyboru urzędującej głowy państwa. Wyznaczono ten cel, mimo iż prowadzone w tym kierunku działania nie spełniały wymagań legalności i istniało duże ryzyko wzrostu zagrożeń dla zdrowia i życia obywateli z powodu nasilania się pandemii. Tak więc, podjęto nielegalną próbę doprowadzenia w maju do tzw. wyborów kopertowych, co zostało już w sposób jednoznaczny potwierdzone i szczegółowo opisane w raporcie specjalnej komisji śledczej Sejmu i stało się przesłanką wystąpienia tej komisji w październiku 2024 r. do prokuratury z 10 zawiadomieniami o możliwości popełnienia przestępstw przez 19 osób, w tym byłego premiera Mateusza Morawieckiego, a także prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego i byłą marszałek Sejmu Elżbietę Witek. Na przeprowadzenie tych wyborów przeznaczono łącznie ponad 56 mln zł ze środków publicznych (Sejm RP X Kadencji, druk 740, *Sprawozdanie Komisji Śledczej do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości działań podjętych w celu przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku w formie głosowania korespondencyjnego*). Dążenie PiS do przeprowadzenia wyborów w pierwotnie przewidzianym terminie stało się także powodem rezygnacji z wprowadzenia w związku z pandemią stanu klęski żywiołowej, co – jak pokazuję w kolejnej nocie ewaluacyjnej – mocno utrudniło przeciwdziałanie rozwojowi epidemii choroby groźnej dla zdrowia i życia. Co więcej, chcąc zachęcić do udziału w głosowaniu ludzi starszych i tym samym wzmocnić pozycję kandydata PiS, rządzący, w tym premier Morawiecki, przekonywali w czerwcu 2020 r., że epidemia jest w odwrocie i głosowanie jest bezpieczne. Rzeczywistość pokazała, że takie oceny nie miały podstaw w faktach i były motywowane politycznie.

2. PiS nie uwzględniło w swojej aktywności decyzyjnej w sprawie utrzymania majowego terminu wyborów stanowiska, jakie w tej sprawie zajęli niektórzy politycy wchodzący w skład zaplecza rządu Zjednoczonej Prawicy, oraz układu sił w parlamencie (szczególnie w Senacie). Nieuzgodniona w koalicji inicjatywa zorganizowania przez rząd wyborów korespondencyjnych w maju 2020 r. wywołała napięcia w obozie władzy. Wicepremier Jarosław Gowin wykorzystał sytuację do podkreślenia własnej podmiotowości na scenie politycznej. Jarosław Kaczyński został zmuszony do obrony projektu i do ostrej polemiki w tej sprawie z koalicjantem rządowym. Po praktycznym zablokowaniu możliwości

przeprowadzenia wyborów kopertowych w maju 2020 r. przez Senat, który maksymalnie wykorzystał czas przysługujący mu na zajęcie stanowiska, prezes PiS musiał odstąpić od forsowania tej inicjatywy. Jak już wspomniałem, sprawa ta miała ciąg dalszy w ramach dochodzenia przez sejmową komisję śledczą dotyczącego przeprowadzenia wyborów w sposób naruszający porządek prawny i być może zakończy się postawieniem zarzutów karnych.

3. W pierwszej fazie sporu o scenariusz działań wyborczych w czasie pandemii politycy opozycji nie byli w stanie wypracować jakiegokolwiek konstruktywnej propozycji w tej sprawie i przebić się z nią do opinii publicznej. Decyzja kandydatki Platformy Obywatelskiej M. Kidawy-Błońskiej o zawieszeniu kampanii wyborczej nie miała większego znaczenia. Kluczowa okazała się taktyka działania przyjęta w Senacie wobec projektu wyborów kopertowych. Utrwaliła się jednak fałszywa narracja dotycząca wyborów. Możliwość przeprowadzenia wyborów została sprowadzona do kwestii bezpieczeństwa i logistyki samego głosowania. Dopiero na dalszym planie pojawiały się pytania o polityczną prawomocność i prawną dopuszczalność wyborów – przy braku kampanii wyborczej, równych szans prezentacji kandydatów, spotkań z kandydatami, debat między samymi kandydatami. Nastąpiło zrównanie wyborów z operacją logistyczną. Spór o wybory prezydenckie został ograniczony do pytania o rachunek politycznych zysków i strat związanych z utrzymaniem terminu głosowania. Przy wszystkich tych zastrzeżeniach nie ulega jednak najmniejszej wątpliwości, że przeprowadzenie wyborów w tych warunkach należało traktować jako zagrożenie dla zdrowia publicznego.

4. Platforma Obywatelska wyciągnęła wnioski z nikłego poparcia dla swojej kandydatki deklarowanego przed wyborami prezydenckimi planowanymi na 10 maja 2020 r. i zdecydowała się na zmianę kandydata. W sondażu z kwietnia 2020 r. (CBOS, komunikat nr 54/2020) tylko 5% pytanych deklarowało zamiar głosowania na Małgorzatę Kidawę-Błońską, podczas gdy w przypadku Andrzeja Dudy było to 52%, Szymona Hołowni 14%, Krzysztofa Bosaka 7%, Władysława Kosiniaka-Kamysza 6%. Po zmianie kandydata PO oraz powrocie do formy wyborów stacjonarnych notowania kandydata PO zasadniczo się poprawiły; wysokie poparcie dla niego znalazło też wyraz w ostatecznych wynikach wyborów. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że – jak wykazało badanie opinii publicznej dotyczące motywów głosowania (CBOS, komunikat nr 97/2020) – spośród osób, które poparły Rafała Trzaskowskiego w drugiej turze wyborów, 53% stwierdziło, że wynikało to z przekonania, iż będzie on dobrym prezydentem, a aż 46% głosowało tak, aby nie dopuścić do wyboru A. Dudy. Inaczej rozłożyły się proporcje wskazań w przypadku osób, które deklarowały, że głosowały na urzędującego prezydenta. Aż 88% tych wyborców swoją decyzję motywowało przekonaniem, że będzie to dobry prezydent, a tylko 12% chciało przede wszystkim zablokować wybór kandydata PO.

5. Przytoczone wyżej wyniki badania pokazują, że również w wyborach prezydenckich z 2020 r. przedmiotem oceny elektoratu była aktywność całego obozu politycznego, który stał za danym pretendentem do urzędu prezydenta. W tym przypadku, jak wynika z deklaracji w odpowiedzi na pytania otwarte (CBOS, komunikat nr 97/2020), kluczowe znaczenie miała pozytywna ocena rządu PiS, szczególnie w dziedzinie polityki społecznej oraz dotyczącej tożsamości narodowej i światopoglądowej. Ważna była także zdolność dobrej współpracy z rządem. Tylko 9% wyborców A. Dudy wskazywało, że ważne jest, by cała władza wykonawcza nie była w rękach jednego obozu politycznego. W przypadku elektoratu R. Trzaskowskiego takich deklaracji było aż 81%. Wśród motywów głosowania na Trzaskowskiego na plan pierwszy wysuwały się: chęć zmiany władzy, pozytywny wizerunek samego kandydata oraz przekonanie, że ma on szansę na wygraną w wyborach. Natomiast głosy oddane na Szymona Hołownię – jak czytamy w przywołanym wyżej komunikacie CBOS – „można odczytać przede wszystkim jako wyraz niezadowolenia lub co najmniej dystansu wobec kształtu sceny politycznej w Polsce i polityki w ogóle. Ponad połowa zdeklarowanych wyborców Szymona Hołowni poparła go jako kandydata bezpartyjnego, obywatelskiego, niezależnego, spoza układu PO–PiS”. W tym samym komunikacie czytamy: „Zwolennicy Krzysztofa Bosaka w swoich decyzjach wyborczych brali pod uwagę przede wszystkim poglądy kandydata i reprezentowanego przez niego ugrupowania na gospodarkę, oczekiwali zwiększenia swobód gospodarczych, obniżenia podatków, podwyższenia kwoty wolnej od podatku, ograniczenia wydatków budżetowych (...) Inne postulaty i oczekiwania wyborców tego kandydata dotyczyły m.in. zwiększenia wolności w różnych dziedzinach życia, m.in. nieobowiązkowych szczepień ochronnych oraz suwerennej polityki zagranicznej”. W komunikacie tym podano też, na podstawie deklaracji respondentów, że wyborcy W. Kosiniaka-Kamysza w większości określali swoje poglądy polityczne jako centrowe lub lewicowe i deklarowali, że nie sympatyzują ani z obozem władzy, ani z opozycją. Wyborcy Roberta Biedronia deklarowali natomiast zbieżność ideową i bliskość poglądów ze swoim kandydatem. Podsumowując: poszczególne podmioty polityki powinny wyciągnąć wnioski ze zróżnicowania motywacji wyborców i kierować się nimi w dalszej komunikacji społecznej ze swoim zapleczem społecznym.

6. Startując w tych wyborach, Szymon Hołownia – jak się wydaje – osiągnął swój cel, gdyż dołączył do pierwszego szeregu polityków. Miał przy tym okazję sprawdzić, jaka jest faktyczna skala oczekiwań na osłabienie w polskiej polityce układu bipolarnego czy nawet rozbić „duopolu”.

Komentarz do kampanii w wyborach Prezydenta RP w 2025 r. na dwa miesiące przed pierwszą turą głosowania

W chwili skierowania tej książki do druku kampania przed wyborami na urząd Prezydenta RP zarządzonymi na 18 maja 2025 r. weszła w swój ostatni etap. Do Państwowej Komisji Wyborczej wpłynęły 54 zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, z których Komisja uznała 44. Komisja zarejestrowała 13 kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze, które zebrały wymagane przez przepisy prawa 100 tys. podpisów wyborców. Kandydaci popierani przez główne ugrupowania polityczne zgromadzili o wiele więcej podpisów, niż jest to wymagane, co należy rozumieć jako zabezpieczenie przed ewentualnym unieważnieniem z przyczyn formalnych niektórych podpisów, ale także jako widomy dowód wykorzystania akcji zbierania podpisów do aktywizacji potencjalnych wyborców.

W chwili gdy powstaje ten komentarz, kandydaci prowadzą już od dłuższego czasu kampanię, ukierunkowaną także na osoby spoza ich tradycyjnych środowisk politycznych. Kampania ta, poza jej pierwszymi dniami, była raczej niemrawa i w dużej mierze przewidywalna. Jak należało się spodziewać, dominowało w niej granie na emocjach (ekstremalnym tego przykładem jest obwinienie prokuratury o śmierć Barbary Skrzypek – bliskiej współpracownicy Jarosława Kaczyńskiego – która nastąpiła kilka dni po jej przesłuchaniu, w połowie marca; nie ulega wątpliwości, że adres tego oskarżenia jest szerszy: w oczach swojego elektoratu odpowiedzialnością za ten tragiczny zbieg okoliczności PiS chce obciążyć cały obóz rządzący) i lękach społecznych oraz poszukiwanie ciemnych stron w życiorysach kontrkandydatów. Zdecydowanie brakowało w tej kampanii sporów programowych. Wykrystalizowały się już główne tematy podejmowane przez kandydatów w ich kampanijnych wystąpieniach i w pytaniach wyborców. Kolejne badania opinii publicznej pokazały poziom poparcia dla poszczególnych kandydatów i są już dostępne pierwsze informacje na temat możliwych przepływów między głównymi elektoratami. Można się więc pokusić o przedstawienie opinii na temat zachowań decyzyjnych podmiotów polityki związanych z tymi wyborami. Poniżej przedstawiam w punktach komentarz ewaluacyjny, zastrzegając, że ma on charakter *mid-term* i że w okresie do dnia głosowania mogą nastąpić zmiany poparcia dla poszczególnych kandydatów (m.in. w następstwie debat telewizyjnych lub z powodu jakichś nadzwyczajnych zdarzeń).

1. Istotny wpływ na klimat kampanii wyborczej miały burzliwe wydarzenia w polityce światowej, które zmieniały reguły i podważały porządek w stosunkach międzynarodowych. Związane one były przede wszystkim z: trwaniem agresji militarnej Rosji na Ukrainę; impulsywną, chaotyczną i w dużym stopniu nieprzewidywalną aktywnością decyzyjną prezydenta USA Donalda Trumpa;

podjęciem przez Unię Europejską działań mających zwiększyć jej zdolność w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa; narastaniem napięć w stosunkach między Unią Europejską i USA. Dyskusję publiczną zdominowały tematy związane z bezpieczeństwem i ładem światowym oraz z groźbą przeniesienia się wojny z Ukrainy do Polski. W tych sprawach dały o sobie znać lęki społeczne wzmacniane potęgującą się w mediach społecznościowych manipulacją i dezinformacją. Szczególnej wagi nabrało pytanie, który z kandydatów na urząd prezydenta da Polsce największe gwarancje suwerennego i niepodległego bytu w warunkach widocznego na świecie wzrostu znaczenia sił antyliberalnych i pozwoli zachować dobre (wzmacniające zdolność do obrony kraju) stosunki ze Stanami Zjednoczonymi w sytuacji uwidaczniającej się kolizji między orientacją proamerykańską i proeuropejską.

2. Polscy wyborcy sytuują wybory Prezydenta RP najwyżej wśród wszystkich wyborów powszechnych. Potwierdziły to wyniki badań opinii publicznej (CBOS, komunikat nr 20/2025). W komunikacie końcowym z tych badań czytamy: „Na początku 2025 roku Polacy największe znaczenie przypisują wyborom prezydenckim. W sumie za ważne uznaje je ponad cztery piąte ankietowanych (81%), przy czym prawie trzy piąte ankietowanych uznaje je za bardzo ważne (59% wskazań na punkty 9 i 10 na dziesięciopunktowej skali), zaś maksymalnie duże znaczenie (punkt 10) nadaje im 51% badanych”. Przekonanie o tym, że wybory prezydenckie są ważne, dominowało w elektoratach Prawa i Sprawiedliwości, Lewicy oraz Koalicji Obywatelskiej, w mniejszym stopniu podzielały je elektoraty Trzeciej Drogi oraz Konfederacji Wolność i Niepodległość. Zróżnicowane w elektoratach były też odpowiedzi na pytanie, czy najbliższe wybory prezydenckie będą szczególnie ważne. W przypadku elektoratów Prawa i Sprawiedliwości oraz Koalicji Obywatelskiej pozytywnej odpowiedzi udzieliło 68% respondentów, zaś w przypadku: Lewicy – 61%, Konfederacji Wolność i Niepodległość – 58%, Trzeciej Drogi – 37%. Duże znaczenie wyborom prezydenckim przypisywały częściej osoby starsze. Dane te można traktować pośrednio jako wyraz zróżnicowanego stopnia zmobilizowania do udziału w wyborach prezydenckich elektoratów poszczególnych kandydatów. Na początku marca 2025 r. udział w wyborach prezydenckich „z co najmniej 99-procentowym prawdopodobieństwem” zapowiadało 73% uprawnionych do głosowania (CBOS Flash nr 13/2025).

3. Już w listopadzie i grudniu 2024 r. główne partie polityczne ujawniły swoich kandydatów, którzy ruszyli w teren i złożyli pierwsze deklaracje wyborcze. Wyścig do fotela głowy państwa rozpoczął się więc w praktyce kilka tygodni przed tym, nim marszałek Sejmu ogłosił 15 stycznia 2025 r. początek kampanii wyborczej. Potwierdziła się tym samym ogólna tendencja do rozpoczynania działań promujących przyszłych kandydatów jeszcze przed oficjalnym zarządzeniem wyborów, co stawia na porządku dziennym potrzebę rozwiązania

problemu nieuregulowanej prawnie, formalnie niedozwolonej prekampanii wyborczej.

4. Kandydatem Koalicji Obywatelskiej w wyborach został Rafał Trzaskowski, który uzyskał 79% głosów poparcia w prawyborach wewnątrzpartyjnych. Wygrał on zdecydowanie z Radosławem Sikorskim. Prawybory te trzeba uznać za udane przedsięwzięcie. Stały się one okazją do aktywizacji działaczy Platformy Obywatelskiej i zwróciły uwagę opinii publicznej na ten fragment sceny politycznej. Formalnie zamknęły rywalizację wewnątrzpartyjną o nominację na kandydata w wyborach. R. Trzaskowski to polityk rozpoznawalny, doświadczony w prowadzeniu kampanii wyborczej, dotychczas jednoznacznie kojarzony z lewym skrzydłem Platformy Obywatelskiej. W oczach wielu Polaków jest też politycznie utożsamiany z rządem kierowanym przez Donalda Tuska. Fakt ten może mieć dwojakie skutki. Z jednej strony, Trzaskowski dzięki takiej afiliacji może liczyć na poparcie osób oczekujących zakończenia „wojny na górze” między dwoma podmiotami władzy wykonawczej w państwie. Z drugiej zaś strony, jego kandydatura może być trudna do przyjęcia dla osób, które uważają, że prezydent i rząd nie powinni pochodzić z jednego obozu politycznego i które źle oceniają rząd zaprzysiężony 13 grudnia 2023 r.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że na dwa miesiące przed wyborami prezydenckimi negatywnych ocen rządu było stosunkowo dużo. W sondażu z lutego 2025 r. (CBOS, komunikat nr 19/2025) 39% badanych deklaruje się jako przeciwnicy rządu. 49% respondentów źle oceniło wyniki działalności rządu D. Tuska w okresie od jego powołania. Premier stanął przed trudnym zadaniem wspierania kandydatury R. Trzaskowskiego poza tradycyjnym środowiskiem zwolenników KO. Znalazło to wyraz w działaniach rządu mających zabarwienie populistyczne (m.in. dotyczących nielegalnej imigracji), ukierunkowanych na uzyskanie szerszego poparcia społecznego, oraz w zwlekaniu z decyzjami mało popularnymi społecznie. Sam kandydat KO też musiał szukać sposobu zdystansowania się od rządu, częściowo porzucając progresywną agendę.

W Polsce wyborcy dość często łączą (wręcz mieszają) swoje oczekiwania wobec prezydenta z postulatami dotyczącymi działania rządu. Trzeba więc pamiętać, że w sondażu z końca stycznia 2025 r. (CBOS Flash nr 5/2025) respondenci uznali za priorytety rządu przede wszystkim polepszenie dostępu do świadczeń medycznych oraz poprawę bezpieczeństwa państwa, wzmocnienie obronności. Jak stwierdzono w komunikacie: „Obie te kwestie za ważne uznały zbliżone odsetki respondentów (ogółem odpowiednio 90% i 91%), ale to polepszenie funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej w sposób najbardziej zdecydowany wskazywano jako priorytet (wartość 7 na skali wybrało 65% ankietowanych, zaś średnia na skali 1–7 wyniosła 6,37). Poprawę bezpieczeństwa jako priorytet określiło 60%, zaś średnia na skali dla ogółu badanych wynio-

sła 6,22". Kolejne kwestie wskazywane w tych badaniach to: walka z inflacją, ograniczenie wzrostu cen (za ważną kwestię uznało ją ogółem 86% badanych, w tym za priorytet 56%, średnia wartość na skali 1–7 wyniosła 6,05); wzmocnienie pozycji Polski w Europie i na świecie (odpowiednio: 88%, 51%, 6,00); ograniczenie nielegalnej imigracji do Polski (odpowiednio: 78%, 50%, 5,58); ochrona interesów polskich rolników (odpowiednio: 80%, 47%, 5,72); usprawnienie działania sądów i prokuratury (odpowiednio: 81%, 43%, 5,68); poprawa sytuacji przedsiębiorców (odpowiednio: 76%, 38%, 5,58); poprawa dostępności mieszkań (odpowiednio: 70%, 38%, 5,34).

5. Prawo i Sprawiedliwość formalnie nie wystawiło swojego kandydata w wyborach, lecz poparło osobę prezentowaną jako kandydat obywatelski. Kandydatem tym został Karol Nawrocki, prezes Instytutu Pamięci Narodowej znany z prawicowych i zorientowanych narodowo, w dużej mierze antyukraińsko, poglądów politycznych. To rozwiązanie powszechnie interpretowano jako podjętą przez Jarosława Kaczyńskiego próbę uniknięcia walki o nominację między frakcjami personalnymi w partii, a także niedopuszczenia do wzmocnienia w czasie kampanii wyborczej ewentualnych pretendentów do stanowiska lidera partii (w razie uzyskania przez nich niezłych wyników wyborczych, lepszych od spodziewanego wyniku Nawrockiego) i ograniczenia odpływu zwolenników PiS ze skrajnie prawicowego skrzydła partii do kandydata Konfederacji. PiS początkowo wycofało z kampanii polityków swojego obozu kojarzących się najsilniej z rządami Zjednoczonej Prawicy i mających największy negatywny elektorat oraz mogących stanąć w najbliższych miesiącach w obliczu zarzutów prokuratorskich w ramach tzw. rozliczeń. Lider PiS, który miał decydujący wpływ na wskazanie kandydata PiS w wyborach, chciał też bez wątpienia uniknąć w kampanii wyborczej roztrząsania błędów i nadużyć popełnionych w czasie ośmiu lat rządów swojego ugrupowania. Przyjął on, że łatwiej będzie wypromować K. Nawrockiego, niż osłabić negatywne emocje, które są związane z rządami Zjednoczonej Prawicy.

Kolejne tygodnie kampanii pokazały, że K. Nawrocki z trudnościami uzyskuje poparcie w środowisku wyborców PiS, ma w sondażach gorsze notowania niż ta partia. Należy to tłumaczyć słabą rozpoznawalnością kandydata – osoby spoza głównego nurtu polityki. Niewielkie zaangażowanie aktywu partyjnego PiS na rzecz tej kandydatury zmusiło J. Kaczyńskiego do osobistego udziału w akcji popierania Nawrockiego w terenie. Sukces, jakim zaowocowała nominacja kandydata PiS w wyborach w 2015 r., nie musi się powtórzyć w 2025 r. A opowieści o ponadpartyjnym umocowaniu kandydatury K. Nawrockiego nie uzyskały potwierdzenia w odbiorze społecznym.

Wraz z intensyfikacją rozliczeń prawnych, które dotyczą ludzi władzy z lat 2015–2023, PiS postawiło się w roli prześladowanego obrońcy praworządności i podjęło próby ukazania czynności organów prokuratury i wymiaru sprawie-

dliwości jako działań motywowanych politycznie. Partia Kaczyńskiego przedstawia się też jako obrońca swoich zwolenników, których obecnie rządzący jakoby uważają za obywateli drugiej kategorii. Prawdopodobnie ta narracja będzie się nasilać aż do wyborów. PiS próbuje wygrać na potrzeby mobilizacji swoich zwolenników sytuację, w której partia ta znalazła się po decyzjach Państwowej Komisji Wyborczej wstrzymujących dotację budżetową dla niej. Wykorzystuje do budowania narracji o prześladowaniu PiS fakt powstrzymania się ministra finansów od wypłaty dotacji mimo orzeczenia nieuznawanej przez część prawników i polityków Izby Kontroli Nadzwyczajnej w Sądzie Najwyższym oraz niejednoznacznej decyzji podjętej w tej sprawie przez Państwową Komisję Wyborczą. Zbiórka środków na kampanię stała się narzędziem aktywizacji elektoratu. Równocześnie jednak sytuacja finansowa zmusiła PiS do prowadzenia mniej kosztownej kampanii wyborczej.

6. Partie współtworzące po 2023 r. zaplecze rządowe okazały się niezdolne do wysunięcia w wyborach prezydenckich wspólnego kandydata. Rywalizacja wyborcza między członami koalicji dodatkowo pogłębia trudności w rządzeniu. Trzeba się liczyć z tym, że zaangażowanie liderów koalicyjnych partii oraz członków rządu we wspieranie różnych kandydatów będzie prowadzić do kolejnych napięć w koalicji rządowej w ostatnich tygodniach kampanii wyborczej.

Decyzję o swoim kandydowaniu podjął Szymon Hołownia, marszałek Sejmu i lider partii Polska 2050. Zadeklarował się on jako kandydat niezależny, podkreślając, że jako prezydent nie będzie miał nad sobą „ani prezesa, ani premiera”, czyli będzie w pełni suwerenny, wolny od partyjnego uwikłania. Jego kandydatura uzyskała poparcie PSL. Dotychczasowe niskie notowania Hołowni pokazują, że nie działa już w jego przypadku efekt nowości, czyli premia uzyskiwana przez nowego gracza na scenie politycznej, zaś jego własne środowisko jest zbyt słabe, aby mogło odegrać istotną rolę w tych wyborach. Co gorsza, nic nie wskazuje na to, że w ślad za formalnym poparciem jego kandydatury przez PSL idzie aktywność promocyjna ludowców. Próba uzyskania przez Hołownię szerszego poparcia osób zmęczonych koniecznością wyboru między kandydatami Koalicji Obywatelskiej i Prawa i Sprawiedliwości raczej nie ma szans powodzenia. Za sukces można będzie uznać osiągnięcie wyniku, który pozwoli mu zachować pozycję w koalicji rządowej i zapewni przetrwanie Polski 2050 na scenie politycznej.

Kandydatką trzeciego członu koalicji rządowej, tj. Nowej Lewicy, została Magdalena Biejat. Polska lewica znajduje się obecnie w dość opłakanym stanie, dziś to już tylko cień dawnej silnej formacji. Biejat nie może liczyć na głosy wszystkich zorientowanych lewicowo wyborców, w sytuacji gdy swoją kandydaturę wysunął też Adrian Zandberg z opozycyjnej, skrajnie lewicowej partii Razem, zaś część ludzi lewicy zagłasuje na kandydata PO. W praktyce

kandydatka Nowej Lewicy będzie więc walczyć o wynik pozwalający uniknąć dalszej marginalizacji jej partii.

7. Nadspodziewanie dobre wyniki uzyskuje w kolejnych badaniach opinii publicznej Sławomir Mentzen, prezes partii Nowa Nadzieja, reprezentujący środowisko Konfederacji. Prowadzi intensywną kampanię, spośród wszystkich kandydatów ma na koncie najwięcej spotkań z wyborcami w terenie. Nie zaszkodziło mu zgłoszenie startu w wyborach przez skrajnie prawicowego polityka Grzegorza Brauna, prezesa Konfederacji Korony Polskiej, gdyż wykorzystał ten fakt do przesunięcia się w stronę centrum sceny politycznej. Przede wszystkim zaś (można to uznać za PR-owski cud), skutecznie wyciszył (groźną z punktu widzenia możliwości poszerzenia elektoratu) sprawę tzw. piątki Mentzena – centralnego punktu wystąpienia z 2019 r. podczas kampanii do Parlamentu Europejskiego, w którym oświadczył, że Konfederacja nie chce Żydów, homoseksualistów, aborcji, podatków i Unii Europejskiej (w 2023 r. zaś stwierdził, że to nie są jego poglądy). Umiejętnie wykorzystuje też narastającą w polskim społeczeństwie niechęć do imigrantów z Ukrainy, posądzanych o roszczeniowość i niewdzięczność. Głosi hasła atrakcyjne dla zwolenników liberalizmu gospodarczego, stara się również pozyskać wszystkich, którzy alergicznie reagują na nazwiska wieloletnich liderów głównych ugrupowań politycznych. Skutecznie odbiera innym kandydatom poparcie w grupie młodych mężczyzn. Z powodzeniem promuje się jako nowa postać na polskiej scenie politycznej, chociaż nie jest to zgodne z prawdą. Oceniając szanse Mentzena na przejście do drugiej tury wyborów, warto wziąć pod uwagę opinię, że „Wyborcy głosujący pierwszy raz albo najrzadziej głosujący mają chęć zagłosowania przeciwko utartym schematom czy podziałom” (Materska-Sosnowska 2025).

8. Sytuacja na scenie politycznej sprawia, że żaden z kandydatów nie może myśleć o zwycięstwie w wyborach, licząc wyłącznie na zwolenników partii, której jest członkiem lub która go rekomendowała. Przy wyrównanych siłach głównych ugrupowań politycznych raczej nie należy się spodziewać, że prezydent zostanie wybrany już w pierwszej turze. Jest rzeczą oczywistą, że zwycięży ten kandydat, który nie tylko zmobilizuje i utrzyma przy sobie swój twardy elektorat, ale też uzyska poparcie jak największej liczby wyborców głosujących w pierwszej turze na innych kandydatów. Obserwując aktywność poszczególnych pretendentów do urzędu prezydenta, można dojść do wniosku, że tę oczywistą prawdę lepiej rozumieją kandydaci z prawej strony sceny politycznej niż reprezentanci obozu rządowego. Kandydaci PiS i Konfederacji konkurujący ze sobą o drugie miejsce w pierwszej turze wyborów, a tym samym o udział w ostatecznym pojedynku, nie atakują się nawzajem, zachowują daleko posuniętą powściągliwość. Do tej chwili nie stało się nic, co utrudniałoby zasilenie zwycięzcy tej rywalizacji głosami liczącej się części elektoratu kontrkandydata.

Inaczej rzecz wygląda w relacjach między kandydatami z przeciwnej strony barykady politycznej. Na spotkaniach wyborców z Rafałem Trzaskowskim, Szymonem Hołownią i Magdaleną Biejat mnożą się rozmaite przytyki i złośliwości obliczone na zniechęcenie do kontrkandydata. Trudno sobie wyobrazić, by wyborcy nagle zapalali chęcią zagłosowania na tego kandydata, do którego ich zrażano.

Dostępne są już wyniki sondażu na temat pozytywnych i negatywnych elektoratów poszczególnych kandydatów oraz możliwych przepływów wyborców (CBOS Flash nr 15/2025). W komunikacie z badań przeprowadzonych na początku marca 2025 r. czytamy: „Na tym etapie kampanii wyborczej największej badanych zadeklarowało, że najchętniej oddałoby głos na Rafała Trzaskowskiego (35%), Karola Nawrockiego (23%) i Sławomira Mentzena (21%). Politycy ci znajdują się w czołówce rankingu, także gdy uwzględnimy odpowiedzi badanych, którzy zagłosowaliby na nich, gdyby na ostatecznej liście nie znaleźli się ich kandydaci pierwszego wyboru. Przy takim założeniu nie zmienia się pozycja lidera (łącznie głosowanie na Rafała Trzaskowskiego dopuszcza 42% pytanych), natomiast Sławomir Mentzen minimalnie wyprzedza Karola Nawrockiego (odpowiednio łącznie: 31% i 30% wskazań). Warto też zauważyć, iż najczęściej jako kandydat drugiego wyboru brany jest pod uwagę Szymon Hołownia – gdyby preferowany kandydat nie brał udziału w wyborach prezydenckich zagłosowałoby na niego 16% badanych deklarujących zamiar głosowania”. W badaniach tych ustalono też wielkości elektoratów negatywnych (obejmujących respondentów, którzy zadeklarowali, że na pewno nie zagłosowaliby na tego kandydata) poszczególnych kandydatów. W tym przypadku wyniki przedstawiają się następująco: Magdalena Biejat – 24% badanych, Grzegorz Braun – 43%, Szymon Hołownia – 31%, Marek Jakubiak – 19%, Sławomir Mentzen – 32%, Karol Nawrocki – 44%, Krzysztof Stanowski – 21%, Rafał Trzaskowski – 44%, Adrian Zandberg – 24%. W komunikacie stwierdzono: „Negatywny elektorat Rafała Trzaskowskiego stanowią w zdecydowanej większości (79%) wyborcy deklarujący poglądy prawicowe. Widać też w tej grupie nadreprezentację mieszkańców wsi oraz osób bez wyższego wykształcenia. Elektorat negatywny Karola Nawrockiego w większości stanowią badani deklarujący poglądy lewicowe lub centrowe. Ponad połowa (55%) negatywnego elektoratu Sławomira Mentzena deklaruje lewicowe poglądy polityczne. Nieco częściej są to kobiety niż mężczyźni. Negatywny elektorat Szymona Hołowni w zdecydowanej większości (70%) stanowią badani deklarujący prawicowe poglądy polityczne. Ponadto wśród osób, które deklarują, że na pewno by na niego nie zagłosowały, nieco więcej jest mężczyzn niż kobiet”.

9. Przedmiotem szczególnej uwagi z punktu widzenia możliwości zdobycia nowych zwolenników stali się wyborcy reprezentujący centrowo-kon-

serwatywną opcję polityczną. Kandydat Koalicji Obywatelskiej i kandydatka instytucjonalnej lewicy częściowo zabiegają o poparcie tych samych wyborców. Równocześnie jednak R. Trzaskowski został zmuszony do budowania swojego wizerunku jako polityka z centrum sceny politycznej, który zna i rozumie problemy ludzi z prowincji i środowisk gorzej sytuowanych finansowo. Kandydat popierany przez PiS, znany ze swoich skrajnych poglądów, bliskich hasłom narodowców oraz środowisk wzywających do ostrych rozliczeń historycznych z Ukrainą, podejmuje próbę pozyskiwania zwolenników Konfederacji. Nieprzypadkowo trasa wyborcza Trzaskowskiego obejmuje regiony i miejscowości tradycyjnie zdominowane przez prawicę, zaś Mentzen z troską wypowiada się o sytuacji życiowej emerytów i początkowo próbował uczynić swoją kandydaturę „strawną” dla kobiet.

10. Z góry było wiadomo, że wybory w maju 2025 r. będą poprzedzone intensywną kampanią w internecie (tak dzieje się obecnie na całym świecie, zwłaszcza zaś w przypadkach silnej polaryzacji politycznej). Potwierdza to monitoring działań kandydatów i aktywności wyborców w mediach społecznościowych: „Kampania w mediach społecznościowych to nie tylko dodatkowy kanał komunikacji, ale też integralna część strategii wyborczej, na którą politycy przeznaczają coraz więcej pieniędzy” (Izdebski, Rudź, Winciorek, Woźniak 2025). Na aktywność kandydatów składają się: płatne kampanie reklamowe (ukierunkowane na wybrane grupy internautów wyłonione w ramach targetowania odbiorców), zamieszczanie własnych materiałów na poszczególnych platformach, interaktywne kontakty z wyborcami pobudzające potencjalnych zwolenników do aktywności. Kandydaci reagują na aktualne wydarzenia i wykorzystują wpisy w mediach społecznościowych do osłabiania pozycji rywali. Jak zauważają autorzy wspomnianego monitoringu: „Widać wyraźnie, że następuje profesjonalizacja kampanii w mediach społecznościowych. O ile w latach wcześniejszych wiele pozostawiano przypadkowi i ograniczano się do «digitalizacji» analogowych technik kampanijnych, o tyle obecnie obserwujemy coraz większą świadomość konieczności przyjęcia odmiennych strategii na różnych platformach. Kandydaci stosują rozmaite strategie w zależności od platformy, targetując konkretne grupy odbiorców i dostosowując przekaz do specyfiki danego medium”.

11. W świetle dotychczasowego przebiegu kampanii wyborczej można postawić tezę, że głównym politycznym wątkiem w kampanii będzie już do dnia głosowania ocena rządu w Polsce po zmianie politycznej w 2023 r. oraz stosunek do możliwości powrotu prawicy do władzy po kolejnych wyborach parlamentarnych. Prawo i Sprawiedliwość chce, by Polacy nie zastanawiali się nad tym, czy Rafał Trzaskowski może być dobrym prezydentem, lecz by odpowiadali na pytanie, czy w ostatnim roku ludziom żyło się w Polsce lepiej, a sprawy toczyły się w sposób wolny od napięć i zagrożeń. Z kolei Koalicja

Obywatelska stawia sprawę jasno: wygrana innego kandydata niż Trzaskowski ponownie otworzy drogę prawicy do rządów w Polsce.

12. Na dwa miesiące przed wyborami, zgodnie z wszystkimi sondażami, faworytem pierwszej tury głosowania jest R. Trzaskowski. W sondażu z początku marca 2025 r. (CBOS Flash nr 13/2025) ustalono – jak zapisano w komunikacie końcowym – że „największym poparciem wszystkich potencjalnych wyborców – niezależnie od deklarowanej pewności udziału w głosowaniu – cieszy się Rafał Trzaskowski (35%). Około jednej czwartej zagłosowałoby obecnie na Karola Nawrockiego (23%), a nieznacznie mniej – na Sławomira Mentzena (21%)”. Pozostali kandydaci uzyskali w tych badaniach wyraźnie mniejsze poparcie: „Na 5% głosów mógłby liczyć Szymon Hołownia, a na 3% Adrian Zandberg. Po 2% deklarujących zamiar udziału w wyborach prezydenckich poparłoby Magdalenę Biejat i Grzegorza Brauna, a po 1% – Marka Jakubiaka i Krzysztofa Stanowskiego. Siedmiu na stu potencjalnych wyborców (7%) nie ma sprecyzowanych preferencji”.

Z pewną dozą ostrożności można prognozować, że – jeśli nie zajdą jakieś nadzwyczajne wydarzenia lub nie pojawią się osłabiające któregoś z kandydatów informacje – pierwszą turę głosowania wygra Rafał Trzaskowski, który nieznacznie pokona w drugiej turze głosowania Karola Nawrockiego. Na rzecz wygrania przez Nawrockiego w pierwszej turze z kandydatem Konfederacji przemawiają: nadal znaczna siła struktur PiS w terenie, większy stopień mobilizacji elektoratu w grupie ludzi starszych niż wśród młodych wyborców oraz przewidywana duża frekwencja na wsi i w grupie kobiet. Tylko zdecydowany wzrost udziału w wyborach ludzi młodych oraz uzyskanie poparcia ze strony wyborców w wieku średnim i osób starszych może doprowadzić Mentzena do zajęcia w pierwszej turze głosowania drugiego miejsca. Taka sytuacja byłaby mniej korzystna dla Trzaskowskiego, ponieważ mogłoby wówczas dojść do uaktywnienia się osób, które zwykle nie głosują, a tym razem dostrzegą szansę nowego otwarcia w polityce, więc zdecydują się poprzeć Mentzena. W analizie możliwych przepływów między elektoratami w drugiej turze głosowania trzeba przyjąć założenie, że „wyborcy PiS-u są znacznie przychylniejsi Konfederacji niż wyborcy Konfederacji PiS-owi” (Rogojasz 2025). Start większości kandydatów, którym udało się zebrać wymaganą przepisami prawa liczbę podpisów, stanie się natomiast odskocznią do autopromocji i osiągania celów politycznych i wizerunkowych, które nie wiążą się bezpośrednio z wyborem na stanowisko głowy państwa. W przypadku Sławomira Mentzena, który – jak wiele wskazuje – uzyska trzeci wynik w tych wyborach, będzie to inwestycja w przyszłość, chociaż traci on przy bliższym poznaniu.

Komentarz ewaluacyjny do wyborów parlamentarnych w 2015 r.

W wyniku wyborów parlamentarnych przeprowadzonych 25 października 2015 r. władzę w Polsce przejęła dotychczasowa opozycja. Koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, która powstała po wyborach parlamentarnych z 21 października 2007 r. i utrzymała się po wyborach z 9 października 2011 r., musiała ustąpić miejsca koalicji Zjednoczonej Prawicy utworzonej przez partie Prawo i Sprawiedliwość oraz Solidarna Polska. W wyborach do Sejmu Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość uzyskał 37,58% (co – w następstwie premiowania przez ordynację najsilniejszej partii – dało aż 235 mandatów), Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska RP – 24,09% (138 mandatów), a Komitet Wyborczy Polskie Stronnictwo Ludowe – 5,1% (16 mandatów). W wyborach do Senatu wyniki przedstawiały się następująco: PiS – 61 mandatów, PO – 34 mandaty, PSL – 1 mandat; mandaty przypadły też czterem senatorom niezależnym, którzy startowali z własnych komitetów wyborczych. PKW zarejestrowała 115 komitetów, w tym: 2 koalicyjne komitety wyborcze, 25 komitetów wyborczych partii politycznych i 88 komitetów wyborczych wyborców. Frekwencja wyborcza wyniosła 50,92%.

Ukształtowana w wyniku wyborów nowa, prawicowo-konserwatywna większość sejmowa uzyskała zdolność stworzenia rządu. Miejsce rządów KO i PSL zajęły trzy kolejne gabinety ministrów współtworzone przez ugrupowania Zjednoczonej Prawicy, wśród których dominującą pozycję miało Prawo i Sprawiedliwość. Rządząca od 2015 r. Zjednoczona Prawica (w jej składzie w latach 2017–2021 znajdowała się poza PiS i Solidarną Polską także partia Porozumienie, a w latach 2021–2023, to jest do połączenia z PiS, Partia Republikańska; Solidarna Polska w 2023 r. zmieniła nazwę na Suwerenna Polska) zachowała większość w Sejmie po wyborach z 13 października 2019 r. (nie miała już większości w Senacie), a utraciła ją dopiero po wyborach parlamentarnych z 15 października 2023 r. Przez osiem lat prezydent i rząd wywodzili się z jednego środowiska politycznego.

W komentarzu ewaluacyjnym do zachowań decyzyjnych poszczególnych aktorów politycznych w tych wyborach chciałbym wskazać następujące punkty:

1. Wybory potwierdziły, jak duże znaczenie ma kształtowanie się tendencji w polityce oraz ich właściwe odczytanie. Przegrana B. Komorowskiego w 2015 r. zmobilizowała przeciwników rządu koalicji PO i PSL. Pokazała, że w wyniku wyborów możliwe jest odsunięcie od władzy rządzącego od ośmiu lat obozu politycznego. W sondażu przeprowadzonym na dwa tygodnie przed jesiennymi wyborami parlamentarnymi w 2015 r. (CBOS, komunikat nr 137/2015) PO uzyskała już tylko 27% poparcia w grupie osób deklarujących udział w głosowaniu, gdy jeszcze w maju było to 34%. W stosunku do PiS

wskazania wynosiły – odpowiednio – 34% i 35%, co oznaczało tendencję wzrostową. W tych warunkach opozycja mogła liczyć na sukces wyborczy.

2. Potwierdziło się też, jak wiele znaczą umiejętności rozpoznania przez podmioty decyzyjne istniejącej sytuacji decyzyjnej. Platforma Obywatelska nie poddała przegranej w wyborach prezydenckich wnikliwej analizie, a przynajmniej jakiemuś krytycznemu namysłowi. Trudno bowiem uznać za poważną opinię czołowych działaczy Platformy, którzy akcentowali jedynie potrzebę lepszej komunikacji z wyborcami i zadowolili się stwierdzeniem, że – jak to ujęła rzeczniczka rządu Małgorzata Kidawa-Błońska – to nie PO prowadziła kampanię Bronisława Komorowskiego (<https://tvn24.pl/polska/odcinaja-sie-od-kampanii-komorowskiego-sztab-byl-pana-prezydenta-a-nie-po-ra545591-ls3302618>). Nie dokonano w PO trafnej diagnozy istniejącej sytuacji społecznej; nasuwa się pytanie, czy w ogóle próbowano ją poważnie diagnozować. Tak więc, nie dostrzeżono w porę wielkości zapotrzebowania społecznego na daleko idące zmiany oraz rozmiarów niezadowolenia, które brało się z poczucia braku równego dostępu do środków wypracowywanych przez wszystkich Polaków, mówiąc obrazowo – niesprawiedliwego „dzielenia tortu”. W kampanii parlamentarnej powielano błędy z okresu kampanii prezydenckiej. Nie udało się zaktywizować swojego elektoratu. Nie znaleziono też sposobu na łączenie polityki kontynuacji z pójściem w kierunku oczekiwanych zmian. W badaniu opinii publicznej (CBOS, komunikat nr 166/2015) okazało się, że w 2015 r. z udziału w głosowaniu do parlamentu najczęściej rezygnowali byli wyborcy partii tworzących dotychczasową koalicję rządową – PO oraz PSL (odpowiednio 16% i 17% ich elektoratów z wyborów 2011 r.). Tylko 43% osób deklarujących, że głosowały na PO w 2011 r., powtórzyło swój wybór w głosowaniu w 2015 r.

3. W PiS konsekwentnie poprowadzono kampanię wyborczą, opierając się na założeniu, że czynnikiem decydującym o wyniku wyborów będzie ocena polityki gospodarczej i społecznej rządu. Wokół tych tematów wyznaczono pole sporu politycznego; było to trafne posunięcie. Zgodnie z teorią retrospektywnego głosowania ekonomicznego (na temat tej teorii: Wojtasik 2015: 9–21; Tybuchowska-Hartlińska 2013: 91–99) partia ta występowała w roli obrońców wszystkich tych, którym sytuacja materialna się pogorszyła lub nie poprawiła się w takim stopniu, by choćby częściowo zaspokoić ich aspiracje. Założono, że tacy wyborcy będą chcieli ukarać polityków z ugrupowań rządzących w czasie, który źle oceniają. PiS eksploatowało tematy podwyższenia wieku emerytalnego i niesprawiedliwej polityki rządu, włączając te zagadnienia do swojej oferty ideowo-kulturowej, która – jak słusznie się wskazuje (Marcinkiewicz 2023) – stanowi główną oś rywalizacji politycznej w Polsce. W kampanii wyborczej PiS wyraźnie zapowiadano przeprowadzenie zasadniczych zmian obejmujących transfery socjalne w ramach pomocy dla ludzi znajdujących się

w trudnej sytuacji. I znów trzeba powiedzieć, że było to działanie skuteczne politycznie. W badaniach opinii przeprowadzonych po wyborach (CBOS, komunikat nr 179/2015) najwięcej (tj. 31%) osób deklarujących poparcie dla PiS uzasadniało to wiarą, że partia ta będzie rządziła krajem dobrze (lub lepiej w porównaniu z poprzednikami), oraz nadzieją na poprawę sytuacji (31% wskazań) i zrobienie porządku w państwie.

4. Przyjęta przez PiS strategia budowania na swoich listach wyborczych faktycznej koalicji poszerzyła poparcie dla tego obozu politycznego. Przy okazji zagwarantowała ona lepszą sytuację tej partii w koalicji już w fazie rządzenia. Oto bowiem „przed wyborami parlamentarnymi doszło do stworzenia faktycznej koalicji PiS z mniejszymi partiami politycznymi, tj. Polską Razem, Solidarną Polską i Prawicą Rzeczypospolitej, ale porozumienie to nie przybrało postaci koalicji wyborczej, a politycy tych partii wystartowali z list Prawa i Sprawiedliwości (w tym m.in. liderzy pierwszych dwóch Jarosław Gowin i Zbigniew Ziobro)” (Sieklucki 2018).

5. Wiadomo nie od dziś, że aby prowadzić skuteczne kampanie polityczne, partie muszą mieć silnego lidera. Ta reguła potwierdziła się w wyborach parlamentarnych w 2015 r. Po wyjeździe D. Tuska do Brukseli w celu objęcia stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej takiego lidera – charyzmatycznego, sprawnego medialnie – w PO zabrakło. Ewa Kopacz okazała się politycznie zbyt słaba, by – łącząc stanowisko przewodniczącej PO z fotelem premiera – stać się prawdziwym przywódcą swojego podzielonego na frakcje środowiska politycznego. Ponadto PO nie podjęła na czas komunikacji społecznej z osobami wahającymi się, czy głosować na nią czy na partię Nowoczesna Ryszarda Petru. W efekcie do wyborów przystąpiło ugrupowanie adresujące swoją ofertę w dużej mierze do tych samych wyborców co PO. Wielu tych wyborców nie zdawało sobie sprawy, jak duże znaczenie w podziale mandatów ma – z powodu obowiązującej ordynacji – różnica w sile głosu oddanego na partię dużą i marginesową. Tak więc, partia Ryszarda Petru osłabiała liberalną flankę PO. W sondażu z początku października 2015 r. (CBOS, komunikat nr 137/2015) zarejestrowała 7% poparcia. Byli to w dużej mierze ludzie młodzi: 42% z nich nie ukończyło 34. roku życia; w przypadku PO takich osób było 18% (CBOS, komunikat nr 141/2015). Znamienne jest, że ugrupowania „drugiej ligi” w tych wyborach (tj. Kukiz'15 i Nowoczesna Ryszarda Petru) zawdzięczały swoją relatywnie dobrą pozycję silnym przywódcom (CBOS, komunikat nr 179/2015). Nowoczesna uzyskała 7,60% głosów, co dało jej 28 mandatów.

6. Doświadczenie uczy, że ostateczne wyniki danego podmiotu zależą nie tylko od zachowań własnych, lecz także od decyzji podejmowanych przez innych graczy politycznych. Potwierdziło się to w wyborach parlamentarnych 2015 r. W tym przypadku chodziło o możliwość stworzenia przez PO – samodzielnie

lub w koalicji – niezbędnego dla powołania rządu zaplecza w Sejmie. Błąd, który lewica popełniła w tych wyborach, wynikał ze złego rozpoznania swojej siły i wykluczył perspektywę powstania koalicyjnego rządu PO z lewicą. Wybrała ona bowiem start w ramach Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Zjednoczona Lewica obejmującego Sojusz Lewicy Demokratycznej, Twój Ruch, Polską Partię Socjalistyczną, Unię Pracy i Partię Zieloni. Uzyskując 7,55% głosów, nie przekroczono progu wyborczego wymaganego dla komitetu koalicyjnego i w efekcie lewica pozostała poza podziałem mandatów w Sejmie.

7. W wyborach 2015 r. przewagę zyskali ci, którzy sprawnie posługiwali się nowym narzędziem pozyskiwania informacji o kandydatach i komitetach wyborczych startujących w wyborach, jakim stał się internet. W badaniu opinii publicznej z tego okresu (CBOS, komunikat nr 164/2015) już jedna trzecia pytaných (32%) deklarowała styczność z treściami kampanii wyborczej w internecie (najwięcej, bo aż 79% respondentów czerpało informacje na ten temat z telewizji, a 53% – od znajomych i członków rodziny). Jak czytamy w przywołanym komunikacie: „W ciągu miesiąca poprzedzającego wybory parlamentarne połowa internautów (51%, czyli 32% ogółu badanych) czytała online artykuły o tematyce politycznej, niespełna dwie piąte (37%, tj. 24% ogółu) oglądało materiały wideo, takie jak spoty wyborcze czy wywiady z politykami, blisko jedna trzecia (30% internautów, tj. 19% ogółu) czytała blogi i wpisy internautów dotyczące polityki, a niemal tyle samo (29%, czyli 18% ogółu) – przeglądało strony partii politycznych lub startujących w wyborach kandydatów”. Obserwacja aktywności w tej dziedzinie dwóch głównych partii politycznych mogła skłaniać do następującej oceny: „Tak Niemrawej Platformy w mediach społecznościowych naprawdę się nie spodziewałem. W zderzeniu z tysiącami memów generowanych i rozpowszechnianych każdego dnia. Setkami filmików. Doświadczalnym uruchamianiem przez PiS a to Periscope, a to Vine, a to nawet Snapchata. Przekierowany za sprawą nowych mediów «wektor obciachu» – zadziałał” (Mistewicz 2015). Trudno się nie zgodzić z tą surową dla Platformy opinią.

Do poprawy jakości decydowania politycznego PO w przyszłości mogłoby się przyczynić przeanalizowanie przez tę partię przyczyn przegrania wyborów w 2015 r. Tak się jednak nie stało, Platforma nie dokonała, a przynajmniej nie przedstawiła publicznie, całościowej oceny swoich działań prowadzących do porażek. A powinna wyciągnąć wnioski z błędów popełnionych w rządzeniu, takich jak:

- niesprawiedliwa dystrybucja owoców wzrostu gospodarczego, zaniedbanie interesów słabszych grup społeczeństwa, brak programu zapobiegania nierównościom społecznym;
- niedostateczne uwzględnianie faktu, że na postawy ludzi wpływają nie tylko twarde fakty, ale także odczucia i emocje;

- ignorowanie opinii, że nie można skutecznie rządzić bez głębszego wglądu w mentalność społeczeństwa (jego kulturę polityczną i prawną), bez rozpoznania swoistych „prywatnych teorii rzeczywistości”, które w istotnym stopniu decydują o kierunku myślenia politycznego ludzi;
- próby budowania wspólnoty liberalnej bez docenienia ważności wątków narodowych (silnie obecnych w polskiej tradycji);
- częste mylenie koncepcji państwa pomocniczego z państwem nieobecnym w sprawach ważnych dla ludzi;
- brak pomysłu na zmniejszenie skali nieufności w życiu publicznym;
- brak pozytywnej, przyczyniającej się do społecznej mobilizacji, narracji, „opowieści” o planowanym rozwoju opartym na dużych projektach.

Komentarz ewaluacyjny do wyborów parlamentarnych w 2019 r.

Wybory parlamentarne, które odbyły się 13 października 2019 r., przyniosły kolejne zwycięstwo koalicji Zjednoczonej Prawicy startującej ze wspólnej listy PiS. Tym razem wygrana była już niewielka, co – szczególnie po wyjściu z koalicji w 2022 r. partii Porozumienie – zmuszało PiS do poszukiwania w parlamencie większości przy poszczególnych głosowaniach. Wyborcy byli bardziej niż zwykle zmobilizowani, frekwencja wyniosła 61,74% (o ponad 10% więcej niż w 2015 r.). Komitet Wyborczy PiS uzyskał w tych wyborach 43,59% głosów, co dało 235 (tzn. 51,09%) mandatów; Koalicyjny Komitet Wyborczy Koalicja Obywatelska – 27,40% głosów, co przełożyło się na 134 mandaty (29,13%); Komitet Wyborczy SLD zdobył odpowiednio: 12,56% głosów, 49 mandatów (10,65%); Komitet Wyborczy PSL: 8,55% głosów, 30 mandatów (6,52%); Komitet Wyborczy Konfederacja Wolność i Niepodległość: 6,81% głosów, 11 mandatów (2,39%). Porażkę poniósł Komitet Wyborczy Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy: 0,78% głosów i zero mandatów, co potwierdza pogląd, że w rywalizacji o otrzymanie mandatu w Sejmie lista bezpartyjnych nie ma specjalnych szans.

Sytuacja decyzyjna PiS po wyborach w 2019 r. pogorszyła się w związku ze zmianą układu politycznego w Senacie. W wyborach do Senatu Komitet Wyborczy PiS uzyskał 44,56% głosów, co przełożyło się na 48 mandatów; Koalicyjny Komitet Wyborczy Koalicja Obywatelska: 35,66% głosów i 43 mandaty; Komitet Wyborczy PSL: 5,72% głosów i 3 mandaty; Komitet Wyborczy SLD: 2,28% głosów i 2 mandaty; 4 mandaty uzyskali kandydaci startujący ze swoich komitetów wyborczych, którzy otrzymali od 0,44% do 0,25%.

Poniżej przedstawiam w punktach komentarz ewaluacyjny do wyborów parlamentarnych w 2019 r.:

1. Wybory ponownie potwierdziły, że na zachowania polityczne Polaków w dużym stopniu wpływają motywacje ekonomiczne. Wyniki wyborów wskazy-

wały na duże zapotrzebowanie na kontynuowanie transferów środków do grup gorzej sytuowanych. Koncentrując się w swojej kampanii na kwestii poprawy sytuacji licznych grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji dochodowej (czy przynajmniej w ten sposób oceniających swoją sytuację), PiS otrzymało przyzwolenie na dalsze rządzenie. Na marginesie warto dodać, że polityka, która opiera się na niepisanej umowie: poparcie polityczne w zamian za uzyskanie konkretnych profitów finansowych, ma nieraz przykre konsekwencje. Beneficjenci takiej polityki bowiem dość szybko zaczynają traktować uzyskane profity za rzecz oczywistą i oczekują dalszej poprawy swojej sytuacji finansowej, co może być już trudne w kontekście nie najlepszego (m.in. właśnie na skutek transferów socjalnych nazywanych przez ich przeciwników polityką rozdawnictwa) stanu finansów publicznych. Niezależnie od tego, należy przyjąć, że znaczna liczba wyborców dobrze oceniła rządy Zjednoczonej Prawicy. Jak zauważono w jednej z analiz: „Sukces Zjednoczonej Prawicy polega na tym, że znacząco – najwięcej spośród pozostałych ugrupowań – zwiększyła elektorat. W 2019 roku na tę koalicję zagłosowało o 2,3 mln wyborców więcej, czyli niemal 30 proc. więcej niż w 2015 roku. W sumie w roku 2019 na Prawo i Sprawiedliwość zagłosowało ponad 8 mln Polaków. Ponadto, na żadną inną formację po odnowieniu demokracji w 1989 roku nie oddano tak dużej części głosów” (Grosse 2019: 3). Cytowany tu autor słusznie zwraca też uwagę na rolę motywacji światopoglądowej. Nie ulega wątpliwości, że zwiększenie poparcia dla PiS wynikało również z faktu, że właściwie odczytało „znaki czasu” i umiało narzucić wielu Polakom przekonanie o potrzebie obrony wartości konserwatywnych i religijnych, których ono – jakoby – jest depozytariuszem. PiS umiejętnie grało też na lękach Polaków. Silnie akcentowano zagrożenie zdobyczy socjalnych z okresu rządów Zjednoczonej Prawicy w przypadku wygranej opozycji. Wzmacniano lęki związane z napływem uchodźców z innych obszarów kulturowych, w tym przede wszystkim państw islamskich. Straszono też w kampanii nieuchronną w przypadku wygranej PO „seksualizacją dzieci” oraz ostrzegano przed środowiskiem LGBT.

2. Partie opozycyjne, w tym szczególnie PO, nie umiały wykorzystać kampanii wyborczej do przekonującej krytyki działania rządu Zjednoczonej Prawicy i wyjść w niej poza kwestie ideologiczne i światopoglądowe. Nie przedstawiły też swojego pozytywnego programu – przede wszystkim gospodarczego. Same postulaty odsunięcia PiS od rządzenia nie wystarczyły do zdobycia w tych wyborach poparcia niezbędnego do zmiany układu sił w Sejmie i – w konsekwencji – do odzyskania władzy w państwie.

3. Jeszcze raz okazało się, jak ważna jest kampania wyborcza (Borowiec, Tyszkiewicz 2021), jak wielkie znaczenie w grze o sukces wyborczy ma dobrze zaplanowana i sprawnie prowadzona – krótko mówiąc: udana – kampania. Do porażki opozycji przyczynił się zarówno brak silnego przywództwa,

jak i zły pomysł na kampanię wyborczą. Błędnie przyjęto, że jest to kampania poszczególnych kandydatów, a nie całych ugrupowań. Z kolei w kampanii wyborczej obozu rządzącego dochodziło do nadużyć i patologii. Po raz pierwszy w kampanii politycznej rządzący w tak dużym stopniu wykorzystywali narzędzia władzy publicznej. Wyszło na jaw, że PiS sięgało po środki publiczne na prowadzenie kampanii wyborczej (Gruszczyński 2019). Dowodem na to jest choćby (odnaleziony i ujawniony w 2024 r.) list z 2019 r. J. Kaczyńskiego do Z. Ziobry, w którym prezes PiS ostrzegał przed wykorzystywaniem w kampanii środków z Funduszu Sprawiedliwości. W kampanię na rzecz kandydatów PiS otwarcie angażowały się media publiczne. Wśród darczyńców wspomagających kampanię swoimi wpłatami znaleźli się prezesi państwowych spółek powołani na swoje stanowiska z nadania politycznego. Jak wskazują na to ujawnione później informacje, rządzący dopuścili się w kampanii wyborczej inwigilacji polityków opozycji, m.in. Platformy Obywatelskiej, za pomocą oprogramowania szpiegującego o nazwie Pegasus. Zarówno kampania wyborcza do parlamentu w 2019 r., jak i sukces wyborczy obozu wówczas rządzącego są dowodem na dużą odporność elektoratu PiS na doniesienia prasowe dotyczące różnych patologicznych zachowań polityków popieranego przez siebie ugrupowania. Z tego powodu mówiło się nawet o „teflonowości” PiS.

4. W przypadku wyborów do Senatu potwierdziło się znaczenie współdziałania między partiami i ugrupowaniami politycznymi. Koalicja Obywatelska, Polskie Stronnictwo Ludowe (współdziałające z Kukiz'15) i Sojusz Lewicy Demokratycznej nawiązały w tych wyborach współpracę w ramach tzw. paktu senackiego. Ustaliły, co ostatecznie przełożyło się na dobre wyniki, że w wyborach senackich nie wystawią przeciwko sobie kandydatów i będą popierać kandydaturę wystawioną w danym okręgu przez jeden z członów paktu. Niektórzy pretendenci do mandatu senatorskiego nie uwzględnili zasad ordynacji wyborczej. Zróżnicowanie wielkości okręgów i przepisy ordynacji spowodowały bowiem, że poza Senatem znaleźli się kandydaci, których listy otrzymały – przykładowo – 1,82% głosów (Komitet Wyborczy Wyborców Koalicja Bezpartyjni i Samorządowcy) czy 0,79% (Komitet Wyborczy Konfederacja Wolność i Niepodległość), a mandat senatora uzyskali kandydaci, którzy zebrali 0,25% głosów. Głosy stracone oddały w wyborach do Senatu w sumie 1 504 483 osoby (stanowi to ponad 8% wszystkich 18 201 348 oddanych głosów) głosujące na 53 różne komitety. Do wzmocnienia wyników PSL i Kukiz'15 w wyborach do Sejmu przyczyniło się utworzenie Koalicji Polskiej.

5. Na wyniki wyborcze w 2019 r. w istotny sposób wpłynęła zdolność trafienia z programem do ludzi młodych, którzy tym razem w dużej liczbie wzięli udział w wyborach. Osoby urodzone w latach 1982–2000 (tzw. pokolenie Y) oraz po 2000 (tzw. pokolenie Z) wyraźnie określiły swoje oczekiwania

wyborcze, wzmacniając tym samym pozycję polityczną Konfederacji i Lewicy. Niezłe wyniki tych partii wskazały na narastanie buntu ludzi młodych przeciw duopolowi PO–PiS w polskiej polityce (Chwedoruk 2019). Jak zauważa M. Tyrała (2022: 111), odwołując się do ocen K. Tragarza (2019); „Tematy, które w 2019 r. były najważniejsze dla grupy wyborców w wieku 18–29, to świeckie państwo, kwestie dostępności do antykoncepcji, bezpieczna aborcja, rejestracja związków partnerskich, czy legalizacja «miękkich» narkotyków”.

6. Również te wybory pokazały, że wzrost frekwencji może modyfikować układ sił politycznych. Można uzyskać więcej głosów, ale w przypadku wzrostu poziomu aktywności wyborców osiągnąć ostatecznie słabszą pozycję, jeśli wzrost ten był korzystniejszy dla innych ugrupowań. Taka sytuacja wystąpiła w przypadku PiS, które uzyskało więcej głosów niż w poprzednich wyborach, a nie zagwarantowało sobie większości w Sejmie. W tych wyborach partie polityczne musiały sobie zdawać sprawę z konieczności zagospodarowania kapitału politycznego, jaki stanowią osoby niezdecydowane – te, które albo nie wiedzą, czy wezmą udział w wyborach, albo nie są pewne, na kogo będą głosować.

7. Kampania wyborcza w klasycznej postaci – w ramach spotkań bezpośrednich, za pomocą mediów tradycyjnych oraz plakatów i bilbordów – była w dużym stopniu uzupełniana kampanią wizerunkową prowadzoną w internecie przez osoby kandydujące do parlamentu. W badaniach opinii ustalono (CBOS, komunikat nr 152/2019), że 31% wszystkich ankietowanych czerpało informacje o komitetach wyborczych i kandydatach z internetu, 34% czytało w ciągu miesiąca przed wyborami artykuły o tematyce politycznej, 22% przeglądało strony internetowe partii politycznych, komitetów wyborczych i kandydatów, 20% czytało blogi o tematyce politycznej, 4% umieszczało w internecie wpisy na tematy polityczne, 2% wysyłało przez internet list do kandydata, 3% zapisało się do grupy popierającej jakiś podmiot polityczny lub jakiegoś kandydata. W komunikacji z potencjalnymi zwolennikami intensywnie były używane media społecznościowe (Różycka, Chowaniec 2019: 80–109). Wzrastało znaczenie kompetencji komunikacyjnych polityków działających w wirtualnej przestrzeni. Coraz liczniejsze były przypadki wykorzystywania internetu do prowadzenia kampanii negatywnej oraz upowszechniania fałszywych informacji i szerzenia treści nienawistnych (hejtu). Badania wykazały, że poszczególne partie przejawiały zróżnicowaną aktywność w wybranych mediach społecznościowych (Facebook i Twitter). Najślabiej prezentowała się ona w przypadku ugrupowania Kukiz'15, Nowoczesnej, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Wiosny. Najwyższą aktywność (własną oraz responsywną) wykazywały Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska, Konfederacja i Lewica. W badaniach opinii ustalono, że jeśli chodzi o przyrost liczby fanów, najlepszy wynik uzyskało PiS. Zarejestrowano też prawidłowość, że duża częstotliwość

publikowania postów skutkowało wzrostem liczby obserwujących i wzmożonym zaangażowaniem internautów (Gerlich 2022: 87–105).

8. Wybory potwierdziły, że Polacy są w sprawach polityki podzieleni na dwa, wewnętrznie niejednorodne, obozy. Ograniczone jest pole dyskursu politycznego, które z jednej strony zawęża poprawność polityczną, z drugiej zaś – różnego rodzaju radykalizm. W badaniu opinii publicznej (CBOS, komunikat nr 153/2019) wynik wyborów do Sejmu oceniło pozytywnie 47% pytanym, w odniesieniu do wyborów do Senatu takich deklaracji było 50%, zaś niezadowolonych z wyniku było odpowiednio: 32% i 24%. Dla 16% wyniki wyborów do Sejmu były obojętne, zaś w przypadku Senatu takich deklaracji było 19%. W komunikacie ze wskazanych wyżej badań napisano: „Najgorzej październikowe rozstrzygnięcie przyjął elektorat KKW Koalicja Obywatelska PO.N IPL Zieloni. Wśród wyborców tego komitetu uczucia negatywne ponad sześciokrotnie przeważały nad pozytywnymi – zwolennicy tej formacji czują się przede wszystkim rozczarowani wynikiem wyborów (60%), wielu z nich obawia się kolejnych czterech lat władzy dotychczasowej koalicji rządzącej (43%). Odczucia negatywne trzykrotnie przeważają nad pozytywnymi także w elektoracie KW Sojusz Lewicy Demokratycznej – wyborcy tego komitetu również przede wszystkim są rozczarowani rezultatem głosowania (44%), obawiają się też ponownych rządów PiS (38%)”. W badaniach ustalono też (CBOS, komunikat nr 163/2019), że w wyborach parlamentarnych w 2019 r. najłatwiej przychodziło podjąć decyzję wyborcom PiS (aż dla 91% głosujących na tę formację wybór był łatwy), w miarę oczywiste wydało się też wskazanie swojego wyboru przez zwolenników Koalicji Obywatelskiej (74% głosujących na KO). Podjęcie decyzji okazało się trudniejsze dla wyborców Konfederacji (tylko 63% nie miało w tym przypadku wątpliwości) i wyborców Lewicy (61% głosujących nie miało wątpliwości). Ogólnie można stwierdzić, że decyzja wyborców wynikała przede wszystkim z chęci poparcia danego ugrupowania (w sumie 77% pytanym), a tylko w niewielkim stopniu – z chęci zmniejszenia szans wyborczych jakiegoś innego ugrupowania (19%).

Komentarz ewaluacyjny do wyborów parlamentarnych w 2023 r.

W wyborach parlamentarnych 15 października 2023 r. większość w Sejmie i w Senacie uzyskała wielopodmiotowa i zróżnicowana programowo koalicja wyborcza przeciwników PiS. W składzie tej koalicji znalazły się: Koalicja Obywatelska (współtworzona przez Platformę Obywatelską, Nowoczesną, Inicjatywę Polską, partię Zieloni), Trzecia Droga (współtworzona przez ugrupowanie Polska 2050 i Polskie Stronnictwo Ludowe) oraz Lewica (współtworzona przez wyrosłą z połączenia Sojuszu Lewicy Demokratycznej i partii Wiosna –

Nową Lewicę, Polską Partię Socjalistyczną, Unię Pracy, Lewicę Razem, Socjal-demokrację Polską oraz Wolność i Równość).

W wyborach tych uzyskano najwyższą po zmianach politycznych 1989 r. frekwencję, która wyniosła 74,38%. W wyborach do Sejmu z 94 zgłoszonych komitetów wyborczych Państwowa Komisja Wyborcza zarejestrowała 85 (w tym 2 komitety koalicyjne, 40 komitetów partii politycznych oraz 43 komitety wyborcze wyborców). W wyborach do Sejmu najwięcej głosów dostał komitet wyborczy PiS (35,38%). Kolejne miejsca zajęły komitety wyborcze: Koalicji Obywatelskiej (30,70% głosów), Trzeciej Drogi PSL–Polska 2050 (14,40%), Nowej Lewicy (8,61%) oraz Konfederacji Wolność i Niepodległość (7,16%). W wyborach do Senatu 34,81% głosów uzyskało PiS (co dało 34 mandaty), KO – 28,91% (41 mandatów), Trzecia Droga – 11,50% (11 mandatów), Nowa Lewica – 5,29% (9 mandatów). Kandydaci niezależni objęli łącznie 4 mandaty. Tak więc, i w Senacie, i w Sejmie, ugrupowanie, które uzyskało największe poparcie w wyborach, znalazło się w opozycji.

Z inicjatywy Zjednoczonej Prawicy wybory parlamentarne w 2023 r. połączono z referendum ogólnokrajowym. Dotyczyło ono ustanowienia zakazu wyprzedzaży majątku państwowego podmiotom zagranicznym oraz podniesienia wieku emerytalnego, a także stosunku do zbudowania bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi oraz zamiaru blokowania przyjęcia nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki. Referendum miało wyraźnie instrumentalny charakter. Miało aktywizować elektorat Zjednoczonej Prawicy, przyczynić się do zwiększenia frekwencji zwolenników tego obozu politycznego w wyborach parlamentarnych, a także dać dodatkową legitymację do prowadzenia po wyborach polityki zgodnej z programem prawicy. Miało też umożliwić ukrycie części wydatków wyborczych w ramach finansowania kampanii referendalnej, w której nie ma ustalonych limitów finansowania. Krytyka tej inicjatywy ze strony opozycji przyczyniła się do tego, że w referendum frekwencja wyniosła 40,91%, a więc była niższa niż wymagana dla uznania jego wyników za wiążące.

Poniżej przedstawiam w punktach komentarz do wyborów parlamentarnych w 2023 r.:

1. Na wyniki wyborów, jak w każdym przypadku, złożyło się wiele przyczyn, wśród których należy wymienić zwłaszcza:

- zmęczenie społeczne stylem rządzenia w latach 2015–2023;
- niezadowolenie z niektórych kierunków programowych polityki rządu;
- nagromadzenie się silnych negatywnych emocji wokół licznych patologii w obozie władzy;
- skuteczne przywództwo w obozie, który uzyskał w sumie większość niezbędną do rządzenia;

- strategię współdziałania opozycji w walce politycznej ze Zjednoczoną Prawicą;
- błędy w strategii wyborczej kierownictwa obozu Zjednoczonej Prawicy.

2. W wyborach wyraźnie zaznaczyła się tendencja do współdziałania różnych ugrupowań politycznych, które tworzyły mniej lub bardziej formalne koalicje polityczne. W pięciu blokach politycznych, których przedstawiciele znaleźli się w Sejmie, było aż 20 różnych ugrupowań politycznych. Ugrupowania te szukały możliwości poprawy swojej pozycji poprzez podjęcie wspólnych działań, odsuwając na drugi plan – nieraz z dużymi trudnościami – konkurencję w ramach poszczególnych bloków (w myśl formuły: bez jednej listy, ale z jednym celem). W wyborach do Senatu z powodzeniem powtórzono sprawdzone w wyborach 2019 r. rozwiązanie w postaci paktu senackiego. Kampania wyborcza stała się „pojedynkiem na odległość” między Jarosławem Kaczyńskim a Donaldem Tuskiem. W przedstawionej przez OBWE ocenie tych wyborów podkreślono, że władze państwowe naruszyły postanowienia Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r. oraz zalecenia Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, przyjętego przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisję Wenecką), co dotyczyło takich kwestii, jak: ramy prawne wyborów, równość praw wyborczych obywateli, agitacja przed ogłoszeniem daty wyborów, przebieg głównej kampanii, jej finansowanie oraz zaangażowanie mediów. Stwierdzono, że nie zostały wprowadzone do prawa wyborczego zmiany, dzięki którym liczba możliwych do zdobycia mandatów sejmowych byłaby proporcjonalna do zmieniającej się liczby ludności w okręgach wyborczych, a także zmiany zapobiegające nadużyciom środków publicznych oraz zwiększające przejrzystość finansowania kampanii wyborczej. Odnotowano, że kampania, choć pluralistyczna, nie zapewniała równych możliwości uczestniczącym w niej siłom politycznym, gdyż partia rządząca uzyskiwała wyraźną przewagę poprzez „niewłaściwy wpływ na wykorzystanie zasobów państwa i mediów publicznych”. Ponadto, jak czytamy: „Monitoring mediów prowadzony przez Misję potwierdził wywiązanie się telewizji publicznej z obowiązku rozdysponowania darmowego czasu dla wszystkich komitetów. Pomimo ustawowego wymogu bezstronności, nadawca publiczny konsekwentnie prezentował wydarzenia społeczno-polityczne w stronniczy sposób, promując partię rządzącą i jej politykę, a zarazem demonstrując otwartą wrogość wobec opozycji i traktując jej głównego lidera jako zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego”. OBWE uznała, że przeprowadzenie referendum z inicjatywy rządu służyło wzmocnieniu przekazu partii rządzącej. Wskazała też, że wsparcie kampanii partii rządzącej ze strony spółek kontrolowanych przez państwo, „podważając tym samym rozdział pomiędzy państwem a partią”, umożliwiło pewne obejście przepisów dotyczących finansowania kampanii (Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE 2024: 2–3).

3. W wynikach wyborczych znalazła wyraz negatywna reakcja dużej części społeczeństwa na rządy Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2023. Krytycznie oceniano przede wszystkim styl uprawiania polityki przez rządzących. W trakcie rządów Zjednoczonej Prawicy w pełni potwierdziła się zasada, że władza zdobyta w sposób demokratyczny nie musi oznaczać demokratycznego i praworządnego rządzenia, w tym okresie bowiem:

- przeniesiono ośrodek dyspozycji politycznej do nieponoszącego odpowiedzialności konstytucyjnej kierownictwa dominującego w parlamencie ugrupowania politycznego;
- dochodziło do wyraźnego naruszania zasady trójpodziału władz (i to nie tylko w relacjach między władzą wykonawczą a sądowniczą, ale też między władzą ustawodawczą i wykonawczą – m.in. przez osadzenie w gabinetach rządowych stu kilkudziesięciu posłów, którzy przecież powinni sprawować kontrolę nad rządem);
- identyfikowano wolę suwerena z doraźnymi interesami rządzącej partii i wykorzystywano własność państwową do zaspokajania potrzeb i ochrony interesów rządzących;
- eliminowano z wpływu na bieg spraw publicznych mniejszości, prowadząc politykę dyskryminującą osoby ze środowiska LGBT, a w sprawie aborcji przyjęto linię postępowania naruszającą prawa kobiet;
- doprowadzono w polityce zagranicznej do tego, że wśród znacznej części opinii publicznej (a także w środowiskach politycznych poza naszym krajem) Polskę zaczęto postrzegać jako problem demokratycznej Europy;
- sprowadzono przekaz polityczny mediów publicznych, w tym szczególnie telewizji, do poziomu prymitywnej propagandy prorządowej.

Wszystko to spowodowało, że – w stopniu przewyższającym znacznie mobilizację z 2019 r. – w wyborach wzięli udział, głosując przeciwko Prawu i Sprawiedliwości, ludzie młodzi i kobiety. Nad zwiększeniem udziału w wyborach osób z tych grup pracowały w ramach swoich kampanii profrekwencyjnych nie tylko partie opozycyjne, ale także organizacje społeczne. Również w tym przypadku – mimo negatywnego wyniku wyborczego – można mówić o znacznej odporności elektoratu PiS na coraz liczniejsze i coraz lepiej udokumentowane doniesienia o patologicznych zachowaniach polityków tego ugrupowania. Elektorat ten bez zastrzeżeń przyjmuje narrację polityczną swojej partii, wierzy w nią. Można uważać, że są to bardziej wyznawcy niż zwolennicy partii.

4. Strategia i decyzje kierownictwa partii Prawo i Sprawiedliwość związane z tymi wyborami parlamentarnymi okazały się błędne. Dotyczy to przede wszystkim założenia, że uda się uzyskać wyborcze przyzwolenie na dalsze samodzielne rządzenie. Tymczasem przygotowaniu do wyborów towarzyszyło wewnętrzne różnicowanie się obozu rządzącej prawicowo-konserwatywnej większości, tj. Zjednoczonej Prawicy. Ujawniało się wyraźne dążenie

koalicjantów PiS do zaznaczenia swojej odrębnej tożsamości, pozwalającej myśleć o starcie wyborczym w innych układach niż ze wspólnej listy tworzonej przez kierownictwo PiS. Było coraz więcej sygnałów, że jedność tego obozu politycznego powoli się kruszy. W tej sytuacji założenie PiS, że jest w stanie utrzymać większość niezbędną do tworzenia rządu bez potrzeby otwarcia się na potencjalnych koalicjantów poza grupami z obozu Zjednoczonej Prawicy, prowadziło do izolacji PiS w czasie kampanii wyborczej. Można w tym widzieć przejaw nadmiernej pewności siebie (a nawet pychy) lub wyraz niezrozumienia prawdy, że na zróżnicowanej scenie politycznej nawet najsilniejsi gracze muszą pamiętać o zachowaniu zdolności do tworzenia koalicji po wyborach. Możliwość budowania w okresie powyborczym koalicji została przekreślona przez obraźliwą kampanię wobec PSL oraz walkę o wyborców skrajnie prawicowych, co wykluczało późniejszy alians z Konfederacją.

5. PiS poszukiwało sposobów stabilizowania i wzmacniania swojego zaplecza wyborczego za pomocą kolejnych transferów socjalnych, polityki blokowania cen paliw i energii elektrycznej, a także radykalizacji i ideologizacji polityki. W kampanii wyborczej podejmowano próby aktywizowania swojego elektoratu poprzez wskazywanie wrogów i wzmacnianie lęków, w tym lęku przed utratą przez Polskę suwerenności. Utrudnieniem w kampanii PiS stała się konieczność ograniczania negatywnych skutków ujawnionych afer z udziałem rządzących, w tym tzw. afery wizowej, związanej z patologicznymi mechanizmami pozwalającymi wpuszczać do Polski imigrantów. Przedmiotem uzasadnionej krytyki stała się kampania PiS w terenie prowadzona na zamkniętych spotkaniach aktywu odbywających się pod ochroną policji.

6. Strategia i aktywność decyzyjna kierownictwa Platformy Obywatelskiej w ramach tej kampanii wyborczej zdecydowanie różniły się od tych z lat 2015 i 2019. Zostały one skoordynowane oraz podporządkowane integrowaniu i mobilizowaniu demokratycznych sił mogących stworzyć w ramach Koalicji Obywatelskiej i jej sojuszników skuteczny obóz antypisowski. Wraz z powrotem Donalda Tuska z Brukseli i przejęciem przez niego kierownictwa Platformy Obywatelskiej zniknął problem braku przywództwa politycznego. Przyjęto koncepcję ofensywnej kampanii, mającej na celu mobilizowanie elektoratu opozycji, której fragmentem stały się marsze zwolenników odsunięcia PiS od władzy. Marsze te miały pokazać siłę opozycji i dać nadzieję na zwycięstwo; drugi z nich odbył się na dwa tygodnie przed wyborami parlamentarnymi (miał działać jak druga, „przypominająca” dawka szczepionki). Organizowane przez PO marsze oraz otwarte spotkania wyborcze przeciwstawiono skutecznie zamkniętym spotkaniom aktywu PiS. Mobilizacji służyło stworzenie ruchu społecznych obserwatorów wyborów. W sferze programowej Koalicja Obywatelska nie zatrzymała się na poziomie ogólnych haseł i zapowiedzi dotyczących demokracji, praworządności oraz praw człowieka i obywatela. Te

ogólne zapowiedzi zostały skonkretyzowane w dokumencie „100 konkretów na 100 pierwszych dni rządzenia” (<https://100konkretow.pl/wszystkie-konkrety/>). Przedstawiono w nim zapowiedzi dotyczące niemal wszystkich dziedzin funkcjonowania państwa, w tym: zmiany w prawie podatkowym, podwyżki dla nauczycieli i pracowników budżetówki, „przywrócenie godności polskiej kobiety”. W sferze personalnej zastosowano strategię maksymalnego poszerzania oferty wyborczej przez wpisanie na listy wyborcze polityków spoza Platformy Obywatelskiej, m.in. lidera Agrounii Michała Kołodziejczaka, Romana Giertycha czy Ryszarda Petru. W narracji wyborczej odwoływano się nie tylko do racji rozumowych, lecz także do emocji, co było w przypadku PO nowym zabiegiem i znalazło odzwierciedlenie w hasle kampanii: „Polska w naszych sercach”.

Na ostateczny wynik wyborczy wpłynęło prowadzenie intensywnej kampanii wyborczej aż do ostatniego dnia przed wyborami. Miało to sens, ponieważ – jak twierdzi wielu obserwatorów – Polacy często decydują o tym, kogo lub które ugrupowanie poprzeć, w ostatniej chwili, niemal przed samym wejściem do lokalu wyborczego. W sondażach przeprowadzonych na tydzień przed wyborami (CBOS, komunikat nr 127/2023) deklarację głosowania na KO złożyło tylko 22% respondentów, którzy zgłosili zamiar wzięcia udziału w głosowaniu. Równocześnie wśród tych, którzy deklarowali chęć udziału w wyborach, najwięcej (16%) osób, które wahały się, na kogo oddać głos, wskazało, że najbardziej identyfikują się z KO.

Przyjęta przez Koalicję Obywatelską strategia, która miała jeden główny cel: odsunięcie Zjednoczonej Prawicy od rządu, dzięki współdziałaniu różnych sił politycznych, okazała się skuteczna. Była ona jednak – jak wkrótce się okazało – politycznie kosztowna. Uzyskanie partycypacji we władzy w ten sposób było bowiem zadaniem łatwiejszym niż wypełnienie konkretnych zobowiązań w czasie późniejszego rządzenia w ramach zróżnicowanej programowo koalicji.

7. Poszczególne ugrupowania polityczne poszukiwały tematów, które mogą wprowadzić do swojej agendy programowej. Zmiana sytuacji geopolitycznej Polski po inwazji Rosji na Ukrainę oraz hybrydowe ataki polegające na przetrzucaniu przez Białoruś na polską granicę licznych grup uchodźców z państw azjatyckich i afrykańskich sprawiły, że do pakietu problemów podejmowanych w czasie kampanii wyborczej weszły kwestie dotyczące bezpieczeństwa narodowego, ochrony tożsamości kulturowej, a także przeciwdziałania niekontrolowanemu napływowi do Polski surowców i towarów z Ukrainy. Kwestie te stały się osią kampanii wyborczej ugrupowań prawicowych odwołujących się do ideologii narodowej, które podjęły też próbę poszerzenia elektoratu, wysuwając w swym programie żądania liberalizacji zasad prowadzenia działalności gospodarczej. Problemy bezpieczeństwa państwa były także jednym z głów-

nych tematów kampanii PiS prowadzonej pod hasłem „Bezpieczna przyszłość Polaków”.

Wyniki sondażu przeprowadzonego na przełomie października i listopada 2023 r. (CBOS Flash nr 10/2023) pokazywały, jakie tematy absorbowały w ostatnim czasie uwagę Polaków i były bardzo często przedmiotem rozmów, a tym samym musiały mieć wpływ na ich głosowanie w jesiennych wyborach. Na pierwszym miejscu wyborcy największych ugrupowań wskazywali inflację (36% ogółu respondentów). Na kolejnych miejscach znalazły się: nadzieje związane z utworzeniem nowego rządu (28%), trudności w dostępie do lekarzy i/lub usług medycznych (25%), obawy związane z utworzeniem nowego rządu (21%), system edukacji (15%), brak pieniędzy (14%), wojna na Ukrainie (14%), konflikt na Bliskim Wschodzie (14%). Rezultaty te powinny dawać do myślenia nowej koalicji rządzącej, podpowiadać, w jakim kierunku ma pójść jej aktywność decyzyjna, by była ona zbieżna z oczekiwaniami Polaków.

8. Kampanie wyborcze stają się coraz droższe. W 2023 r. pięć bloków politycznych, które wprowadziły do Sejmu swoich przedstawicieli, wydało łącznie – według oficjalnych danych – ponad 130 mln zł. Największe były wydatki Prawa i Sprawiedliwości – 38,8 mln zł, nieco mniej wydała Koalicja Obywatelska – 35,4 mln zł, a na kolejnych miejscach znalazły się: Trzecia Droga – 28,5 mln zł, Nowa Lewica – 16,9 mln zł, Konfederacja – 11,6 mln zł. Dla porównania w 2019 r. sześć komitetów, których kandydaci zostali parlamentarzystami, wydało w sumie na kampanię wyborczą 80,5 mln zł. Z analizy kosztów wynika, że spośród mediów najważniejszym kanałem komunikacji dla wszystkich głównych partii był internet. W przypadku pięciu wymienionych wyżej komitetów wydatki na działania w internecie wyniosły łącznie ponad 31 mln zł. To niemal jedna czwarta wszystkich kosztów poniesionych przez te komitety.

W ramach kampanii wyborczej w 2023 r. na działalność w internecie najwięcej wydało Prawo i Sprawiedliwość – ponad 11 mln zł, druga była Koalicja Obywatelska – prawie 10 mln zł (<https://konkret24.tvn24.pl/polityka/wybory-2023-miliony-zlotych-na-kampanie-wyborcza-kto-ile-wydal-st7795167>). Jak później ujawniono, rzeczywiste wydatki PiS na kampanię parlamentarną kandydatów tej partii były znacznie wyższe. PiS wykorzystywało bowiem dostęp do rządowych zasobów i instytucji. W dłuższej perspektywie potwierdziło się, że naruszanie w działaniach politycznych obowiązującego prawa może rodzić dolegliwe konsekwencje – w tym przypadku znalazło to wyraz w decyzji Państwowej Komisji Wyborczej, która pozbawiła PiS prawa do otrzymania subwencji z budżetu państwa.

9. Wyniki badania opinii publicznej z listopada 2023 r. (CBOS, komunikat nr 143/2023) wskazują, że w tych wyborach jeszcze zwiększyła się rola internetu w pozyskiwaniu informacji na temat startujących w nich komitetów i kandy-

datów. Taką deklarację złożyło 52% badanych, w tym 85% badanych w wieku od 18 do 24 lat oraz 71% badanych w wieku od 25 do 34 lat. Na podobnym poziomie jak w 2020 r. utrzymała się aktywność deliberatywna w internecie (13% internautów oraz 11% wszystkich badanych) oraz aktywność partycypacyjna (odpowiednio 11% i 9%). Nie może w tej sytuacji dziwić, że poszczególne komitety wyborcze i kandydaci, tym razem także KO, poświęcili znaczną ilość środków na aktywność w internecie.

10. Jak się okazało w badaniu opinii publicznej, którego wnioski należy traktować jako ważną przesłankę dokonywanych wyborów, dość wyraźnie wzrosło w społeczeństwie przekonanie, że demokracja ma przewagę nad innymi formami rządzenia. W badaniu z listopada 2023 r. (CBOS, komunikat nr 147/2023) takie przekonanie wyraziło już blisko 80% badanych, a zdania przeciwnego było tylko 11% pytanych. Odnosne deklaracje z poprzedniego badania z 2021 r. wynosiły odpowiednio 68% i 17%. W przeciągu tych dwóch lat zmniejszyła się też liczba osób, które w tej sprawie nie mają zdania (z 15% do 9%). W tym samym czasie zwiększyła się też liczba osób, które uważały, że demokratyczna forma rządów ma znaczenie dla takich ludzi jak oni (z 64% do 70%). W badaniu wyodrębniono na podstawie deklaracji grupę osób, które można określić jako demokratów, obojętnych demokratów oraz niedemokratów. Wśród tych pierwszych dominowali ludzie młodzi, mieszkający w miastach, mający wyższe wykształcenie, a także wysokie zarobki oraz zainteresowani polityką. Wśród osób, które deklarowały poparcie PiS w wyborach parlamentarnych 2023 r., poglądy demokratyczne miało 52% wyborców, w przypadku popierających KO było to 73%, Trzeciej Drogi – 77%, Nowej Lewicy – 84%, Konfederacji – 49%. Przestrzeganie wolności obywatelskich i praw człowieka wskazało jako najważniejszą cechę państwa demokratycznego 70% zwolenników Nowej Lewicy i odpowiednio: 52% Trzeciej Drogi, 49% KO, 45% Konfederacji oraz 22% PiS.

5. Aktywność decyzyjna państwa w związku z pandemią COVID-19 (nota ewaluacyjna *ex post*): niebezpieczne kluczenie między wartościami i zasadami a interesami

Atak pandemii COVID-19 jako wyzwanie polityczne

W pierwszych miesiącach 2020 r. ograniczenie skutków pandemii COVID-19, jej destrukcyjnego wpływu na ludzi (zarówno ich zdrowie fizyczne, jak i psychiczne), na stosunki społeczne, na sytuację finansową i gospodarczą państwa – urosło w Polsce, podobnie jak na całym świecie, do rangi najważniejszego zadania decyzyjnego. Doszło do zmian systemowych w obszarze decydowa-

nia politycznego oraz do ograniczeń w prowadzeniu aktywności społecznej, politycznej i gospodarczej. Działania decyzyjne władz publicznych związane z traumatyczną sytuacją nadzwyczajną określiły sposób wykonywania przez te władze konstytucyjnych zobowiązań prawnych (Rydlewski 2021a: 1011–1019).

Na politykę państwa wobec wyzwań pandemii COVID-19 i działania podejmowane w związku z nią złożyło się wiele szczegółowych procesów decyzyjnych przypadających na lata 2020–2022. Problemy stanowiące przedmiot decydowania miały charakter strategiczny i ogólnospołeczny. W agendzie decydowania przewijały się wątki czysto polityczne, społeczne i gospodarcze, a także wewnętrzpaństwowe i międzynarodowe. Związane z pandemią zagrożenia bezpieczeństwa okazały się większe niż zdolności do ich ograniczania. Doszło, szczególnie w pierwszej fazie pandemii, do zablokowania możliwości funkcjonowania placówek służby zdrowia i opieki społecznej. Kryzys szybko nabral charakteru transsektorowego. Konieczne stało się systemowe przestawianie państwa na tryb działania awaryjnego oraz uruchomienie specjalnych, nie-raz radykalnych i obciążających państwo i ludzi, mechanizmów ochronnych i obronnych, a także budowanie rezerwowych rozwiązań, m.in. w ramach kontaktów zdalnych za pomocą łączy internetowych. Pandemia przyczyniła się również do wystąpienia zjawisk o charakterze przestępczym, by wspomnieć tylko o nieprawidłowościach w interwencyjnym zakupie sprzętu do zwalczania skutków zakażeń. Transgraniczny charakter pandemii stworzył konieczność uruchomienia specjalnych rozwiązań i mechanizmów współdziałania ponadpaństwowego i międzypaństwowego. Niepomiarne wzrosło ryzyko systemowe związane z ograniczoną programowalnością zdarzeń oraz znaczną zmiennością sytuacji (Waliszewski, Solarz 2020; Klimczuk 2021).

W chwili ataku pandemii Polska znajdowała się na ścieżce wzrostu gospodarczego. W 2019 r. wzrost PKB wyniósł 4,5%. W następstwie transferów socjalnych, które były traktowane przez rządzących jako metoda zagwarantowania sobie poparcia, zmniejszały się obszary ubóstwa. W 2015 r. 23% ankietowanych oceniało swoją sytuację materialną jako złą lub bardzo złą, w 2019 r. takich osób było już tylko 15%. Sytuację finansową swoich gospodarstw domowych jako dobrą lub bardzo dobrą oceniało w 2015 r. 23% badanych, w 2019 r. było to już 33% badanych. Rezerwy finansowe wielu gospodarstw domowych oddalały perspektywę dramatycznej zapaści finansowej.

Materia decyzji politycznych związanych z pandemią wykroczyła zdecydowanie poza sprawy programowania i wykonywania polityk publicznych. Decyzje te swoim zakresem objęły: utrzymanie władzy w przestrzeni publicznej, regulacje prawne, polityki publiczne, dystrybucję dóbr oraz usług materialnych i niematerialnych, zarządzanie zasobami wspólnymi i kanałami komunikacji. Procedury decyzyjne wykorzystywano do wzmocnienia pozycji większości rządowej w obszarach dalekich od ograniczania skutków pandemii.

Podmiotami decydowania politycznego byli z formalnego punktu widzenia aktorzy zinstytucjonalizowani łączący tożsamość organów władzy publicznej i podmiotów politycznych (rząd, parlament, głowa państwa). Faktycznie zaś, z uwagi na sytuację w systemie władzy, strategicznym decydem był kierownictwo Zjednoczonej Prawicy z prezesem PiS Jarosławem Kaczyńskim na czele, co samo w sobie miało patologiczny charakter.

Podporządkowanie strategii i taktyki działań decyzyjnych władz państwowych interesom politycznym rządzących

Zastosowano mechanizm kolejnych, kształtowanych doraźnie rządowych tarcz antykryzysowych, których przepisy tworzyły podstawy wsparcia antykryzysowego, ale stwarzały także nadzwyczajne zagrożenia w sferze wolności i praw człowieka oraz wzmacniały pozycję państwowych organów władzy wykonawczej. Całość zachowań decyzyjnych władz publicznych w Polsce w analizowanych sprawach nosiła znamiona kluczenia między wartościami i zasadami a interesami politycznymi i wymogami budżetowymi.

W aktywności decyzyjnej władz państwowych zasadnicze znaczenie miała rezygnacja z uruchomienia przygotowanych na sytuacje nadzwyczajne gotowych rozwiązań systemowych i przyjęcie strategii działania za pomocą doraźnych regulacji prawnych. Zaniechanie wprowadzenia w związku z epidemią COVID-19 stanu klęski żywiołowej było w sposób oczywisty uwarunkowane kalkulacjami politycznymi i obawą przed ewentualnymi roszczeniami finansowymi. Konstytucyjny zakaz przeprowadzania wyborów w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego powodowałby bowiem konieczność odłożenia wyborów Prezydenta RP przewidzianych na maj 2020 r. Stan klęski żywiołowej dawałby także przedsiębiorcom, których działalność objęłyby ograniczenia wynikające z walki z pandemią, prawo występowania z roszczeniem do państwa o odszkodowanie.

Kształtowane doraźnie, często zmieniane i niejednokrotnie niespójne rozwiązania wyprowadzane były dość swobodnie z blankietowych upoważnień ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Uprawiano politykę izolacji, zamykając granice państwowe i granice poszczególnych regionów. Doszło też do wzmocnienia w wielu obszarach polityki regulacyjnej państwa. Rządzący okazywali przywiązanie do koncepcji państwa wszechobecnego. W pierwszej fazie pandemii odrzucili oni możliwość czy raczej konieczność współdziałania w przestrzeni ponadpaństwowej. Rząd zdawał się w tym czasie nie rozumieć, że globalne zagrożenia można pokonywać tylko w ramach współpracy ponadpaństwowej i zobowiązań międzynarodowych. W tych nadzwyczajnych warunkach również dawało o sobie znać charakterystyczne dla rządzących rozróżnienie państwa suwe-

rennego i państwa działającego w ramach wyznaczonych przez układy międzynarodowe (któremu – co oczywiste – z definicji odmawiali oni przymiotu suwerenności).

Charakter i kierunki inicjatyw decyzyjnych wskazywały jednoznacznie na przedkładanie interesów doraźnych nad wyzwania strategiczne. Stan gospodarki u progu pandemii (o czym wspomniałem wyżej) umożliwiał zaangażowanie dostępnych środków publicznych w rozwiązywanie problemów decyzyjnych. W wyniku takich, a nie innych preferencji decyzyjnych kierowniczego ośrodka politycznego przyjęto jako *modus operandi* rozwiązywanie problemów pandemii bez wprowadzania stanu klęski żywiołowej i bez dokonywania zmian w kalendarzu wyborów prezydenckich.

Kluczowe znaczenie dla rządzących miało wzmacnianie ich pozytywnego wizerunku w społeczeństwie, w tym w szczególności w środowisku zwolenników Zjednoczonej Prawicy. W efekcie w pierwszej kolejności uwzględniano interesy i oczekiwania grup społecznych i podmiotów o szczególnym znaczeniu dla rządowych decydentów. W ślad za rozbieżnościami, które pojawiały się w obozie politycznym rządzących, istotnym kryterium wyboru postępowania przez władze stało się dążenie do stabilizowania sytuacji we własnym środowisku politycznym. W grze politycznej wokół wyborów PiS wykorzystało powstałą w czasie pandemii sytuację do przypisania sobie wizerunku obrońcy norm konstytucyjnych. Prezes PiS zastosował wybieg polegający na izolowanym stosowaniu konstytucji, przedstawiając jako uzasadnienie stanowiska w sprawie wyborów prezydenckich wyjęte z całości ustawy zasadniczej normy odnoszące się do długości kadencji głowy państwa. Jak należy sądzić, faktycznie stanowisko to wynikało z panującego w kierownictwie PiS przekonania, że zmiany kalendarza wyborczego utrudnią reelekcję Andrzeja Dudy. Tym samym zaś stworzą zagrożenie dla licznych działaczy obozu władzy, którzy zostali osadzeni, nieraz wraz z całymi rodzinami, na stanowiskach w instytucjach państwowych i w kontrolowanych przez państwo podmiotach gospodarczych. Koncepcyjna słabość i reaktywność opozycji ułatwiała w pierwszym okresie pandemii wizerunkowe zaliczenie jej do sił destruktywnych. Senat nie uległ jednak presji i maksymalnie wykorzystał czas przewidziany na ustosunkowanie się do uchwalonej przez Sejm ustawy, co w praktyce uniemożliwiło przeprowadzenie wyborów głowy państwa w trybie głosowania kopertowego w maju 2020 r. Kierownictwo PiS zachowało przez cały czas trwania pandemii zdolność do decydowania na swoich warunkach w sprawie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i przeniesienia terminu głosowania na czas po opanowaniu kryzysu.

Błędy w wykorzystaniu dostępnych zasobów

Działaniom decyzyjnym rządzących nie towarzyszyły rzetelne konsultacje i uzgodnienia gwarantujące minimum ich współdziałania z opozycją. Tej oceny nie zmieniają pozorne konsultacje z opozycją przeprowadzone przez prezydenta i rząd w pierwszych dniach kryzysu. Pojawiły się też trudności we współdziałaniu organów państwowych z organami samorządu terytorialnego. Wreszcie, panował zastój na płaszczyźnie współpracy między ośrodkami władzy i wiedzy, w tym w relacjach między rządzącymi a specjalistami ze środowiska medycznego oraz w stosunkach między rządzącymi a konstytucjonalistami.

Rozwiązania normatywne związane z pandemią były przygotowywane w mało przejrzysty sposób. Brakowało informacji na temat wstępnej ewaluacji projektów większości rozwiązań normatywnych. Formalne podejmowanie decyzji nie miało znamion odpowiedzialnego działania, gwarantującego wysoką jakość stanowionego prawa i pozwalającego na kontrolę pod kątem możliwej korupcji. O konkretnych działaniach decydowali politycy, a nie specjaliści od walki z zagrożeniami epidemii.

Występowały istotne zakłócenia w komunikacji rządzących ze społeczeństwem na temat działań związanych z pandemią. Informacje o podejmowanych decyzjach najczęściej nie zawierały wyjaśnień niezbędnych do zrozumienia i – co równie ważne – do akceptacji tych decyzji. Wyrażnie pogorszyły się wskaźniki dotyczące poczucia obywateli, że są poważnie traktowani przez władze publiczne, oraz przekonania społeczeństwa, że sprawy rozwijają się w dobrym kierunku. Spadło zaufanie do większości polityków koalicji rządowej. W grudniu 2019 r. zaufanie do szefa rządu wyrażało 59% ankietowanych przez CBOS, w grudniu 2020 r. było to już tylko 43%. W 2020 r. aż 46% ankietowanych (najwięcej od 1990 r.) wyraziło opinię, że władze ich lekceważą. Rok 2020 był w ocenie Polaków znacznie gorszy niż poprzedni – zarówno w wymiarze prywatnym, jak i publicznym. Były to najgorsze wyniki w historii badań prowadzonych od 1984 r. W grudniu 2019 r. działalność rządu cieszyła się dobrą opinią u 42% badanych, w grudniu 2020 r. była to ocena już tylko 33% ankietowanych. W listopadzie 2019 r. 52% pytanych wyrażało opinię, że działania rządu stwarzają szansę poprawy sytuacji gospodarczej, w grudniu 2020 r. takich deklaracji było już tylko 34%. Rządzący intensywnie wykorzystywali zasoby władzy do mobilizowania poparcia dla prowadzonej polityki i narzucenia kalendarza politycznego podporządkowanego swojej kalkulacji politycznej opartej na założeniu, że skutki kryzysu będą narastać i przesunięcie na później terminu wyborów pogorszy wynik wyborczy Andrzeja Dudy. Władze upowszechniały narrację, w której prezydent był kreowany na dobrego gospodarza, premiera Mateusza Morawieckiego przedstawiano jako doskonałego szefa gabinetu walczącego o przywrócenie normalności, i za

pomocą której chciano przekonać społeczeństwo, że w sytuacji kryzysu niezbędną jest stabilizacja polityczna. Ten zabieg doraźnie okazał się w dużej mierze udany. Kierownictwo obozu rządowego połączyło działania antykryzysowe z intensywnym poszukiwaniem nowej koncepcji budowania poparcia społecznego.

W warunkach zmniejszania się zasobów, po które władza mogłaby sięgnąć, wdrażany od 2015 r. model demokracji transakcyjnej, oparty na zasadzie: poparcie za dodatkowe świadczenia finansowe, stawał się trudniejszy w realizacji. W 2020 r., po raz pierwszy od 1990 r., doszło do spadku PKB (można się oczywiście pocieszać, że był to spadek o 2,8%, podczas gdy w całej Unii Europejskiej wynosił on ponad 7%). Powrócono więc do intensywnego szukania wroga i skupiania uwagi społeczeństwa na kwestiach etycznych i światopoglądowych mających duży potencjał polaryzacyjny (w myśl zasady „dziel i rządź”). Doskonale się do tego nadawał temat aborcji. W wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, upolitycznionego i powiązanego personalnie z rządzącymi, prawie całkowicie wyeliminowano prawo do aborcji, co pomimo zakazu zgromadzeń doprowadziło do manifestacji ulicznych i starć z policją.

Deficyty prawne i aksjologiczne działań decyzyjnych

W realizacji przyjętych rozstrzygnięć decyzyjnych brakowało systemowego zagwarantowania działań przejrzystych, efektywnych, odpowiedzialnych, poddających się rozliczeniu, interaktywnych, otwartych, partycypacyjnych i spójnych. Nie wykorzystano możliwości poddania procesów decyzyjnych związanych z przeciwdziałaniem pandemii kontroli pod kątem korupcji. Informacje pojawiające się w przestrzeni publicznej po zmianie rządu w 2023 r. wskazują wręcz, że działania mające znamiona korupcji politycznej mogły być jednym z elementów sposobu rządzenia.

W walce z pandemią stosowano nowelizowane wielokrotnie przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Wydawane przez organy rządowe na tych ograniczonych podstawach przepisy wykonawcze przyczyniały się do chaosu prawnego. Zastosowano metodę rządzenia rozporządzeniami, balansując na granicy ingerencji w materię ustaw. W decydowaniu wykorzystywano rozwiązania zbliżone do stanów nadzwyczajnych, bez zagwarantowania praw zapisanych w ustawodawstwie stanów nadzwyczajnych, oraz naruszano istotę praw i swobód konstytucyjnych w trybie ustawowym lub wręcz pozaustawowym, przy formalnym powołaniu się na ustawę. Wprowadzono do porządku normatywnego rozwiązania oceniane przez prawników jako niezgodne z konstytucją (Izdebski 2020). Skutkowało to obniżeniem autorytetu prawa. Sankcje stosowane przez władze porządkowe i organy admi-

nistracyjne wobec osób niestosujących się do zarządzeń władz były niejednokrotnie uchylane przez sądy. Brak zaufania do władz państwowych ze strony dużej części społeczeństwa utrudniał wykorzystywanie w walce z pandemią tzw. miękkich zasobów rządzenia. Działania antykryzysowe władz zwiększały deficyt zaufania do nich. Regulacje z jednej strony wprowadzały drakońskie ograniczenia w kontaktach między ludźmi, w tym także przez reglamentację liczby osób mogących przebywać w tym samym czasie w sklepie, zaś z drugiej strony dopuszczały zgromadzenia w kościołach liczące kilkadziesiąt osób.

Sytuacja związana z pandemią poddała trudnej próbie e-administrację. Pojawiła się konieczność rozwijania niektórych aktywności, w tym zatrudnienia i edukacji, w ramach mechanizmów zdalnych. Następowala praktyczna weryfikacja systemów zarządzania kryzysowego i opieki zdrowotnej. Władze, koncentrując się na sprawach zwalczania pandemii, zablokowały w dużym stopniu dostęp do pomocy medycznej niezbędnej w przypadku innych chorób, w tym stanów chorobowych zagrażających życiu. Zaistniały warunki sprzyjające powstawaniu teorii spiskowych. Problematyka pandemii stała się przedmiotem manipulacji w internecie (w tym dezinformacji w kwestii szczepień).

Nie ulega wątpliwości, że władze znalazły się w trudnej sytuacji: wyboru między zachowaniem wymogu izolacji prowadzącej do przerwania transmisji choroby a uleganiem presji społecznej na luzowanie rygorów i obostrzeń (zwłaszcza ze strony części swoich zwolenników). Określenie i modyfikacja celów, wybór i korygowanie scenariuszy działań, reagowanie na szybko zmieniające się uwarunkowania, zagospodarowanie i interpretacja wyników działań odbywały się w bardzo uciążliwych warunkach, w sytuacji dużej niepewności. Okoliczności te trzeba oczywiście uwzględnić przy ocenie zdolności zarządzania procesami decyzyjnymi przez kierownictwo polityczne, nie mogą one jednak usprawiedliwiać odstępiania przez władze od poszanowania standardów demokratycznego państwa prawnego.

Administracyjne ograniczenia w aktywności gospodarczej spowodowały trudne do opanowania w dłuższym okresie napięcia w finansach publicznych. Zmniejszenie się wpływów podatkowych, konieczność zapewnienia środków na wspomaganie wyłączonych z działalności przedsiębiorstw oraz wyczerpywanie się rodzinnych zasobów finansowych próbowano zrównoważyć za pomocą działań doraźnych oraz w ramach przyjaznej rządowi polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego. Trudniejsze stało się korzystanie z modelu rządzenia transakcyjnego i pozyskiwanie poparcia politycznego w zamian za transfery socjalne.

Pandemia pojawiła się w przededniu rozpoczęcia kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta RP, co uniemożliwiło normalny jej przebieg. Rządzący jako absolutny priorytet potraktowali wybór na drugą kadencję wywodzącego się z ich obozu politycznego Andrzeja Dudy. Uruchomiono procedury naru-

szające zasady prawa wyborczego. Tylko ostry sprzeciw społeczny i polityczny, spowolnienie procesu ustawodawczego przez Senat oraz odmowa wielu organów samorządu terytorialnego udostępniania znajdujących się w ich dyspozycji list wyborców uniemożliwiły realizację politycznego pomysłu rządzących przeprowadzenia w maju, w ostrej fazie kryzysu pandemicznego, głosowania korespondencyjnego. Ostatecznie głosowanie odbyło się w lokalach wyborczych w czerwcu i lipcu (druga tura) 2020 r. O kwestiach związanych z decyzjami politycznymi dotyczącymi tych wyborów pisałem już w nocie ewaluacyjnej poświęconej wyborom powszechnym w latach 2015–2024.

Brak końcowej ewaluacji procesów decyzyjnych i ich efektów

Rządzący nie przeprowadzili, a przynajmniej nie przedstawili publicznie, całościowej ewaluacji *ex post* swoich działań związanych z pandemią. Zabrakło autoewaluacji określającej silne i słabe strony zachowań decyzyjnych władz przy wykorzystaniu kryteriów legalności, celowości, skuteczności, efektywności, użyteczności, spójności, kompletności i trwałości wyniku. Zabrakło też analizy stanu systemu zarządzania kryzysowego oraz wyciągnięcia wniosków na przyszłość. Pandemia ujawniła napięcia na poziomie kierowania i poziomie operacyjnym między rozwiązaniami typowymi dla zarządzania kryzysowego i rozwiązaniami przewidzianymi dla stanu epidemii, które nie zostały poddane analizie. Ewaluacje przeprowadzane na marginesie wykonywania swoich ustawowych zadań przez NIK (2023) i Rzecznika Praw Obywatelskich (2021) zawierają wiele przykładów błędnych i niedopuszczalnych działań organów władzy publicznej. Pandemia obnażyła liczne słabości systemów bezpieczeństwa społecznego, szczególnie w obszarze: pozyskiwania informacji na temat rozwijających się zagrożeń, zdolności do reagowania w czasie rzeczywistym, koordynacji działań, mobilizacji i optymalnego wykorzystywania potencjału nie dostępnych zasobów, tworzenia społecznego zrozumienia i poparcia dla podejmowanych działań oraz przeciwdziałania rozpowszechnianiu się różnego rodzaju teorii spiskowych dotyczących samej pandemii oraz rzekomej szkodliwości szczepień, które to teorie znalazły sprzyjające warunki powstawania i pozyskiwania zwolenników w sytuacji traumy wywołanej pandemią (Breggin 2021). Potrzebna stała się wnikliwa analiza mechanizmów przekształcania się sytuacji kryzysowej w wielosektorowy kryzys. Powinna temu służyć identyfikacja najślabszych ogniw w cyklu informacyjno-decyzyjnym i ustalenie, w którym miejscu tego procesu – w trakcie pozyskiwania informacji, ich selekcji, transmisji, analizy i wykorzystania decyzyjnego lub implementacji podjętych decyzji – miały miejsce luki i błędy (MacKenzie 2020; Horton 2021). W Polsce te zadania nie zostały zrealizowane w wystarczającym stopniu.

Prymat interesów politycznych rządzących

Podsumowując, trzeba raz jeszcze podkreślić, że w działaniu władz publicznych w Polsce widoczne było improwizowanie w zakresie ustalania zasad i sposobów walki z następstwami pandemii. Nie zbudowano wspólnego frontu walki z kryzysem i nie wykorzystano systemowych możliwości tkwiących w rozwiązaniach prawnych dotyczących stanów nadzwyczajnych. Decydenci polityczni mieli trudności z przyjęciem strategii bezpieczeństwa kooperatywnego i nie rozumieli, że na niepowodzenie są skazane próby rozwiązywania problemów wynikających z globalnych lub ponadpaństwowych zagrożeń w ramach izolowanej aktywności organów publicznych, a więc bez współdziałania z innymi zainteresowanymi podmiotami. Rządzący próbowali pokazywać, że Polska radzi sobie sama i nie musi korzystać ze wspólnych rozwiązań Unii Europejskiej. W pierwszej fazie pandemii, kiedy maksymalnie liczy się skuteczność działań ograniczających rozprzestrzenianie się koronawirusa, nie nawiązano współpracy z podmiotami międzynarodowymi oraz międzypaństwowymi. Podejmowano próby działania w sposób nieuzgodniony na płaszczyźnie międzynarodowej, m.in. w sprawie polityki zamkniętych granic. Nie wykorzystano możliwości współdziałania struktur rządowych i samorządu terytorialnego. W silnym kompetencyjnie i organizacyjnie samorządzie terytorialnym dominowali w wielu przypadkach (szczególnie w dużych miastach) przedstawiciele ugrupowań opozycyjnych, co sprawiało, że rząd – generalnie nieprzychylny decentralizacji władzy – tym bardziej dążył do ograniczania kompetencji tego samorządu. W dużym stopniu bierną postawę w budowaniu frontu współpracy w sprawach walki z pandemią zajmował prezydent Andrzej Duda.

Wprowadzanie przez rządzących restrykcyjnych rozwiązań, często kontrowersyjnych i budzących społeczny i polityczny opór, odbywało się w trybie uznaniowym. Jak już powiedziałem, nie konsultowano tych rozwiązań z opozycyjnymi ugrupowaniami politycznymi oraz organami samorządu terytorialnego. Przedsięwzięci i społeczeństwo zaskakiwano podjętymi decyzjami. Nie wyjaśniano przyczyn wprowadzenia określonych ograniczeń. Często je zresztą zmieniano.

Temat walki z zagrożeniami pandemii nie został wyłączony z gry politycznej. Działania mające na celu ochronę wartości i interesów wspólnych były limitowane przez doraźne interesy polityczne obozu rządowego. Władze polityczne wykazywały niezwykłą determinację w dążeniu do odbycia się wyborów prezydenckich w terminie zwiększającym szanse wygranej „swojego” kandydata. W sprawach zadań zleconych związanych z organizacją wyborów doszło do konfliktu między rządzącą w kraju większością a samorządem terytorialnym. Rządzący uzależniali swoje działania w zwalczaniu pandemii od opinii swojego środowiska politycznego. Mobilizowali zwolenników za pomocą argumentów ideologicznych oraz przez eksponowanie rzekomego zagrożenia interesów

Polski i „zwykłych Polaków” ze strony zagranicznych i wewnętrznych sił krytycznych wobec ich polityki, przede wszystkim opozycji politycznej i samorządu terytorialnego. Zabiegi władz o poparcie Kościoła rzymskokatolickiego prowadziły do nasycania domeny publicznej treściami wyznaniowymi. Większy posłuch znajdowali politycy posługujący się hasłami populistycznymi. Zmęczone napięciami społeczeństwo stało się bardziej podatne na prosty, adresowany do emocji przekaz, przyjmowało (częściowo bezkrytycznie) podsuwane oceny i rozwiązania.

Ograniczenia praw i wolności, nakazy i zakazy związane ze zmniejszaniem skali zakażeń, blokowanie przez całe miesiące funkcjonowania poszczególnych dziedzin gospodarki oraz życia społecznego nie znajdowały skutecznego wyjaśnienia w komunikacji społecznej, uporządkowanej narracji władz oraz przemyślanym przekazie edukacyjnym.

Działanie władz oparte na szczegółowych nakazach, zakazach i sankcjach zablokowało na pewien czas zmiany modelowe zmierzające w kierunku władzy „miękkiej”, urzeczywistnianej poprzez wpływ na świadomość ludzi i stymulowanie ich określonych zachowań. Powróciła – znana z czasów „słusznie minionych” – władza zinstytucjonalizowanych organów państwowych wykonywana na podstawie legitymizacji normatywnej za pomocą środków „twardych”, w tym przymusu administracyjnego.

Rządzący wykorzystywali fakt, że traumatyczna sytuacja związana z przedłużaniem się okresu niepewności, lęku i izolacji domowej zwiększyła społeczne oczekiwania na proste odpowiedzi na trudne pytania oraz silną, skuteczną władzę. Politycy decydujący o przyjętych w państwie rozwiązaniach zapomnieli o zasadzie, zgodnie z którą ochrona określonych praw i wolności nie może wykluczać innych podstawowych praw i wolności, dopuszczając jedynie – w uzasadnionych granicach – ograniczenie zakresu korzystania z nich. Tak więc, raz jeszcze, w warunkach pandemii i w związku z nią, potwierdziła się potrzeba wzmocnienia gwarancji praw i wolności w sytuacji kryzysów oraz ograniczania rozwiązań zbliżonych do stanów nadzwyczajnych, w których nie ma gwarancji praw zapisanych w ustawodawstwie stanów nadzwyczajnych (Izdebski 2020). (W niniejszej nocie wykorzystuję swoje wcześniejsze ustalenia i wnioski, zob. Rydlewski 2020).

Według danych urzędowych z 21 listopada 2024 r., zamieszczonych na stronie Serwisu Rzeczypospolitej Polskiej, w Polsce od 4 marca 2020 r. zachorowało na skutek zakażenia koronawirusem (SARS-CoV-2) 6 763 900 osób, zmarło 120 837 (<https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2>). Trudno jednoznacznie ocenić, czy te dane w pełni ukazują zabójcze skutki pandemii, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że pandemia przyczyniła się pośrednio do śmierci osób cierpiących na inne choroby, którym nie udzielono pomocy w sytuacji blokady dostępu do usług medycznych.

6. Proces decyzyjny dotyczący projektu rządowego znanego pod nazwą Polski Ład (nota ewaluacyjna *ex post*): porażka na własne życzenie

Charakter inicjatywy decyzyjnej

Inicjatywa przygotowania strategicznego programu społeczno-gospodarczego pod nazwą Polski Ład wyszła z obozu politycznego Zjednoczonej Prawicy stanowiącego rządową większość. Był to program wieloelementowy. W swych założeniach obejmował: zasadnicze zmiany w podatkach (m.in. dotyczące wysokości kwoty wolnej od podatku oraz opodatkowania emerytur) i w ochronie zdrowia (m.in. w sprawach dostępu do lekarzy specjalistów oraz wysokości udziału wydatków na zdrowie w PKB i sposobu rozliczania składki zdrowotnej), budowę mieszkań bez wkładu własnego, zniesienie niektórych formalności przy budowie małych domów, uruchomienie świadczenia pod nazwą Rodzinny Kapitał Opiekuńczy, ustanowienie Programu Inwestycji Strategicznych, wprowadzenie dopłat do paliwa rolniczego oraz utworzenie Małych Centrów Nauki. Program miał na celu: pobudzić gospodarkę po ataku pandemii, poprawić sytuację ludzi mało zarabiających, wzmocnić finansowo emerytów, łagodzić nierówności społeczne, zasilić budżety rodzin z więcej niż dwojgiem dzieci, poprawić dostęp do służby zdrowia, ożywić mieszkalnictwo, wzmocnić nauczanie w zakresie polityki historycznej w szkołach. Proces decyzyjny obejmował kilka etapów: wystąpienie z inicjatywą rządową, etap ustawodawczy, opracowanie przepisów wykonawczych, próby wdrożenia i zmodyfikowania inicjatywy w związku z ujawnieniem się licznych wad programu.

Przygotowanie i konsultowanie projektów odbywało się w trybie przyspieszonym, bez spełnienia wymagań prawnych i merytorycznych. Projekty były zmieniane doraźnie w trakcie procesu legislacyjnego. Ostatecznie uchwalone regulacje były wewnętrznie niespójne, niejednoznaczne i wprowadziły chaos w kwestiach podatkowych. Merytoryczne zmiany w obowiązujących już rozwiązaniach były dokonywane w wyniku ujawniania kolejnych błędów oraz pod wpływem krytyki ze strony licznych środowisk społecznych i zawodowych. W przestrzeni publicznej Polski Ład został sprowadzony do krytycznie ocenianych rozwiązań podatkowych. Program okazał się kosztowną porażką. Na tle sporów o szczegółowe treści programu doszło do rozłamu w koalicji Zjednoczonej Prawicy. Założone cele polityczne i merytoryczne programu nie zostały osiągnięte. Zjednoczona Prawica poniosła klęskę wizerunkową i została zmuszona do odstąpienia od budowania wokół Polskiego Ładu narracji na temat sprawnej i skutecznej władzy dobrze służącej społeczeństwu.

Ocena podjęcia inicjatywy decyzyjnej

Sam zamiar uruchomienia procedury decyzyjnej zasługuje na pozytywną ocenę. Projekt został publicznie zaprezentowany przez PiS w formie właściwej inicjatywie politycznej. Dokument w tej sprawie został podpisany 15 maja 2021 r. przed kamerami telewizji przez przywódców Zjednoczonej Prawicy: Jarosława Kaczyńskiego (prezesa PiS), Mateusza Morawieckiego (prezesa Rady Ministrów), Elżbietę Witek (marszałek Sejmu), Jarosława Gowina (prezesa Porozumienia) i Zbigniewa Ziobrę (prezesa Solidarnej Polski). W deklaracji oświadczono, że „Polska potrzebuje programu, który stawi czoła wyzwaniom teraźniejszości i przyszłości. Potrzebuje szeroko zakrojonego planu, który w postcovidowej rzeczywistości nie tylko pozwoli na jak najszybsze przezwyciężenie społecznych i gospodarczych skutków pandemii, ale także – a nawet przede wszystkim – przyspieszy rozwój naszego kraju. Potrzebujemy strategii, która – wykorzystując nasze możliwości, nasze atuty, nasz ogromny potencjał – poprzez odbudowę gospodarki i nadanie jej potężnego impulsu rozwojowego podniesie poziom życia polskich rodzin. Sprawi, że w nieodległej perspektywie Polki i Polacy będą mogli cieszyć się takim dobrobytem, jaki jest udziałem mieszkańców najzamożniejszych państw Europy”. Podkreślono, że „Polski Ład jest właśnie takim planem”, zaś „rząd Zjednoczonej Prawicy jest gwarantem jego realizacji” (<https://www.bing.com/images/search?q=polski+%c5%82ad+deklaracja+z+15+maja+2021&form=HDRSC3&first=1>). Projekt był przez ponad dwa miesiące prezentowany głównie na płaszczyźnie deklaracji politycznej i ogólnej charakterystyki celów. Dalszy przebieg wydarzeń pozwala sądzić, że w chwili podpisywania się przez liderów obozu rządowego pod dokumentem inicjującym Polski Ład nie była jeszcze ustalona szczegółowa treść proponowanych rozwiązań, a przynajmniej nie była ona znana wszystkim sygnatariuszom wspólnej deklaracji programowej.

Pod względem politycznym i wizerunkowym inicjatywę wyjścia do społeczeństwa z tym programem należy ocenić jako uzasadnioną i korzystną dla Zjednoczonej Prawicy, zgodną z doraźnymi i strategicznymi interesami decydentów. Kierunki działań wymienione w planie działań odzwierciedlały ogólne zapowiedzi programowe Zjednoczonej Prawicy. Wokół programu, w przypadku jego pozytywnej realizacji, można było integrować działania zmagającego się z napięciami wewnętrznymi obozu rządowego. Program odpowiadał na silne społeczne zapotrzebowanie na projekty świadczące o tym, że sprawy w kraju pod rządami Zjednoczonej Prawicy pójdą w dobrym kierunku. Całkiem nieprzypadkowo, hasło towarzyszące podpisaniu programu brzmiało „Nowa nadzieja”. Polski Ład miał pomóc zahamować ogólny spadek optymizmu społecznego i notowań władz. Miał pokazać zdolność rządzenia ośrodka władzy skupionego wokół PiS, umiejętność radzenia sobie ze skutkami pande-

mii, z narastającą inflacją, ze spowolnieniem gospodarczym i z zakłóceniami w zaopatrzeniu w nośniki energii. Wreszcie, miał odwrócić uwagę od kłopotów wynikających z płynącej z Unii Europejskiej krytyki naruszeń praworządności i politycznej ingerencji w sądownictwo w Polsce, a także zneutralizować sygnały na temat niepewnej perspektywy otrzymania unijnych środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy. W programie wyraźnie eksponowano interesy grup społecznych stanowiących tradycyjne zaplecze polityczne Zjednoczonej Prawicy, a zwłaszcza Prawa i Sprawiedliwości. Można uznać, że prawica w ten sposób przygotowywała się do nadchodzących wyborów parlamentarnych. Dalszy przebieg wydarzeń pokazał jednak, że uruchomienie programu było przedwcześnie lub nieprzemyślane, ponieważ zbiorowy decydent nie posiadał dostatecznej wiedzy na temat spraw objętych tymże programem.

Uzyskane ostatecznie rezultaty procesu decyzyjnego świadczą o tym, że inicjatorzy projektu niedostatecznie zidentyfikowali i zdefiniowali problemy wymagające rozstrzygnięcia oraz nie uwzględnili potrzeby koordynacji wielu wymiarów decyzji – z odrębnymi mechanizmami i sposobami wartościowania. Słabo rozpoznali ryzyka i zagrożenia wewnętrzne w swoim obozie politycznym związane z realizacją procesu decyzyjnego. Słabo rozpoznali też zależności występujące w materii objętej decydowaniem, a także ich uwarunkowania materialne, prawne i ekonomiczne. Inicjatywie towarzyszyło myślenie życzeniowe w kwestii dysponowania czasem potrzebnym do opracowania i przekształcenia w akty prawa powszechnie obowiązującego tak licznych regulacji. Dotyczyło to w szczególności ustawowych regulacji podatkowych, które jeśli miały zacząć obowiązywać od początku 2022 r., musiały być opublikowane nie później niż do końca listopada 2021 r.

Ocena przyjętego sposobu prowadzenia prac decyzyjnych

Nic nie wskazuje na to, że w ramach poddawanej tu ewaluacji procedury decyzyjnej przeprowadzono solidną indeksację, analizę i selekcję wariantów zachowania decyzyjnego. Projektodawcy zostali zwolnieni przez premiera z obowiązku przedstawienia Radzie Ministrów założeń projektu. Zrezygnowano z omówienia na posiedzeniu Rady Ministrów założeń fundamentalnej w całym programie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. Projekt tej ustawy został opublikowany 27 lipca 2021 r. W ramach uzgodnień międzyresortowych osiem podmiotów rządowych zgłosiło liczne uwagi i propozycje zmian (samo Rządowe Centrum Legislacji zgłosiło 51 uwag, które zawarto na 29 stronach). W dokumentacji rządowego procesu legislacyjnego tego projektu (<https://legislacja.gov.pl/projekt/12349409/katalog/12805420#12805420>) nie ma śladów świadczących o tym, że odbyła się

konferencja uzgodnieniowa dotycząca zgłoszonych uwag i że wnioskodawca (minister finansów, funduszy i polityki regionalnej) na tym etapie odniósł się do nich. Ponadto, projektu nie skierowano do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną. Projekt ze zmianami wprowadzonymi przez autorów pierwotnego tekstu skierowano na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów 6 września 2021 r. i rozpatrzono już tego samego dnia. W tych warunkach nie było możliwości, by nowy tekst projektu został poddany analizie (choćby pobieżnej). Dobrze pokazuje to pismo Rządowego Centrum Legislacji z 6 września 2021 r., w którym stwierdzono m.in.: „w związku z przekazaniem projektu w dniu dzisiejszym i wyznaczonym terminem jego rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu dzisiejszym – z uwagi na objętość projektowanej ustawy (część normatywna projektu ustawy liczy 256 stron) oraz skomplikowanym charakterem rozwiązań w nim zawartych – nie jest możliwe dokonanie jej oceny prawno-legislacyjnej, w tym również w zakresie sposobu uwzględnienia bądź odniesienia się do uwag RCL zgłoszonych na etapie uzgodnień międzyresortowych, w tak krótkim czasie”. Komitet przyjął projekt ze zgłoszonymi uwagami i rekomendował go Radzie Ministrów, a równocześnie – jak zapisano w protokole ustaleń: „Komitet zalecił dopracowanie projektu w toku dodatkowych uzgodnień między wnioskodawcą a podmiotami zgłaszającymi uwagi i z udziałem Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, przed jego skierowaniem do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, o ile będzie to możliwe, uwzględniając przyjęte ramy czasowe”. Na uwagę zasługuje w szczególności ostatnie zalecenie w sprawie działań zmierzających do poprawienia jakości projektu.

Projekt obejmował – jak podano wyżej – 256 stron regulacji normatywnych, liczące 261 stron uzasadnienie, liczącą 57 stron ocenę skutków regulacji (OSR) i kilkadziesiąt stron zgłoszonych opinii z komentarzem autorów projektu, zawierał też – nieraz zasadnicze – zmiany w ponad 20 ustawach. Jak wskazano w OSR, regulacje dotyczyły 25 mln osób fizycznych będących podatnikami podatku dochodowego, pół miliona podatników podatku od osób prawnych, kilkudziesięciu tysięcy innych podatników, blisko pół miliona podatników VAT, setek urzędów państwowych i sądów oraz blisko trzech tysięcy jednostek samorządu terytorialnego. W istotny sposób miały one oddziaływać na dochody sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego i Narodowego Funduszu Zdrowia.

W trakcie procesu decyzyjnego nie zadbano o usunięcie w swoim własnym środowisku różnic w sprawie treści decyzji. Różnice te zostały upublicznione i włączone w bieżącą grę i walkę polityczną w obozie władzy oraz konflikt między rządzącymi a opozycją. Przygotowanie projektów najważniejszych regulacji zostało powierzone Ministerstwu Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, które najmocniej spośród wszystkich jednostek maszyny rządowej podlegało premierowi M. Morawieckiemu. Na ten etap procesu ograniczony wpływ mieli

politycy Porozumienia i Solidarnej Polski. W efekcie w koalicji rządowej nasiliły się wcześniejsze napięcia dotyczące warunków ratyfikacji Funduszu Odbudowy Unii Europejskiej (znanego pod szyldem NextGenerationEU – NGEU) oraz wyborów kopertowych. Napięcia na tle rozwiązań zaproponowanych w programie doprowadziły do odejścia z obozu rządzącego partii Porozumienie, dymisji wicepremiera Jarosława Gowina i do wyraźnego dystansowania się wobec proponowanych rozwiązań przez Solidarną Polskę. Nie wykorzystano przy kształtowaniu poszczególnych rozwiązań potencjału współpracy między ośrodkami władzy, administracji i wiedzy, w tym wsparcia ze strony autorytetów ekonomicznych. Nie zagwarantowano minimum współdziałania między rządzącymi a opozycją w sprawie ustalania treści projektu.

Ponadto nie spełniono wymagań proceduralnych w zakresie przeprowadzenia konsultacji. Po ogłoszeniu projektu ustalono, że konsultacje w tej sprawie potrwać 14 dni, a po protestach przedłużono je do 30 sierpnia. Uwagi zgłosiło ponad 200 podmiotów, w tym przedstawicielstwa samorządu terytorialnego, pracodawców, samorządów zawodowych i związków zawodowych. Wnioskodawca odniósł się do tych uwag w sposób ogólny w raporcie z 9 września 2021 r., zaledwie kilka dni po upływie terminu zgłaszania uwag. Raczej nie ulega wątpliwości, że nie doszło do rzetelnych konsultacji. Większość uwag została odrzucona. Projekt skierowano na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów jeszcze przed rozpatrzeniem zgłoszonych w ramach fasadowych konsultacji uwag, zastrzeżeń i propozycji. Podmioty mające prawo do udziału – na zasadzie konsultacji – w rządowej procedurze decyzyjnej nie miały możliwości ustosunkować się do zmian wprowadzanych do projektu na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz w czasie prac decyzyjnych samej Rady Ministrów. W tej sytuacji prawidłowe zdefiniowanie i wyjaśnienie przygotowywanej decyzji, a także wygaszenie sporów, które narosły wokół niej, było niemożliwe. Decydenci zademonstrowali brak zainteresowania negocjacjami i dowiedli swojej niezdolności do budowania więzi i sojuszy.

Założone tempo pracy związanej z przekształceniem inicjatywy w projekty nie dawało możliwości rzetelnego uwzględnienia wymagań prawnych i redakcyjnych oraz wniosków wynikających z uzgodnień i konsultacji. Próbuąc osłabić napięcia w środowisku politycznym decydenta, zrezygnowano z pełnego odzwierciedlenia intencji, założeń i celów określonych w fazie powstawania inicjatywy. Nieskutecznie próbowano załatwić sprawy, które pozostawione bez uzgodnień prowadziły do osłabienia, a następnie zablokowania zdolności do jednolitego działania decydenta. Mankamenty projektu, m.in. zmniejszenie dochodów klasy średniej w związku z kosztami transferów socjalnych do środowisk najbiedniejszych, próbowano osłabić przez wprowadzenie nieprzemysłanej i skomplikowanej ulgi dla klasy średniej. Nie rozwiązano problemów polityki dochodowej w stosunku do osób prowadzących działalność gospodarczą. Nie

zareagowano na krytykę ze strony przedsiębiorców, którzy uznali, że Polski Ład przyniesie największą w historii podwyżkę podatków i będzie miał negatywne skutki dla sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, a także samorządów terytorialnych. Nie rozstrzygnięto sporu o składkę zdrowotną. Bezwzględny priorytet przyznano zadaniu ogłoszenia zmian podatkowych do końca listopada.

Brakuje szczegółowych informacji na temat ewaluacji *ex ante* projektów. Nie ma w szczególności sygnałów wskazujących, że miała miejsce ewaluacja przeprowadzona przez podmiot zewnętrzny w stosunku do autorów projektu, którzy przedstawili swoje oceny w dokumencie (OSR) dołączonym do projektu.

Oslonę komunikacyjną decyzji sprowadzono do intensywnej i kosztownej kampanii promującej Polski Ład, w której dominowała narracja propagandowa, właściwa dla reklamy komercyjnej. W przekazie rządowym Polski Ład został przedstawiony jako program rozwoju na najbliższą dekadę. Wykorzystano wszystkie dostępne rządzącym kanały przekazu. Bogaty materiał informacyjny na ten temat zamieszczono na rządowych stronach internetowych (<https://www.gov.pl/web/polski-lad/o-programie>; https://www.podatki.gov.pl/media/7598/handbook_polski_lad_2-1.pdf). Wiceminister finansów Artur Soboń w odpowiedzi na interpelację poselską podał wielkość łącznych wydatków Ministerstwa Finansów na kampanię informacyjną Polskiego Ładu. Okazało się, że wyniosły one ponad 10 mln zł (sama kampania informacyjna w telewizji pochłonęła prawie 5 mln zł). Dalsze 0,5 mln złotych wydała Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a 5 mln Bank Gospodarstwa Krajowego (<https://www.money.pl/gospodarka/rzad-wydal-na-reklame-polskiego-ladu-ponad-10-mln-zl-6754967270382208a.html>). Nie uwzględniono braku zaufania dużej części społeczeństwa do działań władz. Zabrakło dialogu publicznego na temat proponowanych zmian. Nie stworzono warunków do osłabienia krytyki przygotowywanej decyzji.

Już w fazie implementacji, gdy wielu ludzi oraz wiele podmiotów instytucjonalnych stanęło w obliczu zasadniczych problemów związanych z wprowadzonymi regulacjami, przez kilka tygodni kontynuowano linię propagandową, czyli prowadzono ofensywną promocję (konferencje prasowe, billboardy, ulotki). Wyniki sondażowe pokazały, że autorom decyzji nie udało się skutecznie dotrzeć ze swoim przekazem do społeczeństwa. W badaniach (CBOS, komunikat nr 25/2022) realizowanych od 31 stycznia do 10 lutego 2022 r. osoby, które deklarowały, że są dobrze poinformowane o obowiązujących od miesiąca zmianach w podatkach, stanowiły zdecydowaną mniejszość (25%), a ponad dwie trzecie respondentów było przeciwnego zdania (68%). Tylko 22% badanych uznało, że zyska na wprowadzonych zmianach, mniej więcej tyle samo – że ani zyska, ani straci (20%), blisko trzech na dziesięciu – że straci (28%), zaś 30% badanych nie potrafiło jeszcze ocenić, czy wprowadzone zmiany będą dla

nich korzystne. Zmiany w systemie podatkowym w ramach programu Polski Ład tylko 21% ankietowanych oceniło pozytywnie, a ponad połowa (56%) – negatywnie (w tym 34% zdecydowanie negatywnie), zaś 23% nie miało jeszcze w tej sprawie wyrobionej opinii. Wprowadzone zmiany były częściej oceniane pozytywnie przez osoby starsze, mieszkańców wsi i małych miast do 20 tys. mieszkańców, osoby gorzej wykształcone, ankietowanych o niższych dochodach. Niezadowolenie z nich deklarowali najczęściej młodszy respondenci, mieszkający w większych miastach, mający wykształcenie wyższe, o średnich i wyższych dochodach. Zadowolenie ze zmian podatkowych częściej wyrażali badani wykonujący praktyki religijne kilka razy w tygodniu, o prawicowych poglądach politycznych, deklarujący przynależność do elektoratu Prawa i Sprawiedliwości oraz koalicjantów tej partii. W trakcie implementacji nowych regulacji ich autorzy nie znaleźli sposobu na skierowanie uwagi społeczeństwa na niewątpliwie wartościowe elementy programu.

Decyzję formalnie podjęto na poziomie rządowym w sposób niepozwalający na uzyskanie produktu o wysokiej jakości. Rada Ministrów zajęła się projektem oraz zgłoszoną do niego autopoprawką już 8 września 2021 r., a więc zaledwie dwa dni po obradach Stałego Komitetu. Projekt po dyskusji został przyjęty i jeszcze tego samego dnia przekazany do Sejmu, z tym że Rada Ministrów zaleciła ministrowi finansów, funduszy i polityki regionalnej przeanalizowanie uwag ministra rodziny i polityki społecznej i ministra aktywów państwowych oraz zgłoszonej na posiedzeniu uwagi ministra rozwoju, pracy i technologii, a także przedstawienie kolejnej autopoprawki. Tak więc, projekt przekazano do Sejmu, mimo że za kilka dni miała być zgłoszona autopoprawka, co w oczywisty sposób naruszało zasady dobrej legislacji. 14 września 2021 r. Rada Ministrów, po dyskusji, przyjęła przedłożoną autopoprawkę, decydując o skierowaniu jej do Sejmu. Nie ulega wątpliwości, że w tym trybie nie można było przygotować projektu wysokiej jakości.

Ocena prac decyzyjnych na etapie parlamentarnym

Na etapie decydowania przez Sejm i prezydenta zostało utrzymane ekspresowe tempo prac nad projektem ustawy (<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/Przebieg%20xsp?nr=1532>). W procesie legislacyjnym w Sejmie wykorzystano liczącą przewagę przedstawicieli obozu rządowego (Michałek 2022: 49–56). Bezwzględny priorytetem stało się uchwalenie regulacji ustawowych w terminie pozwalającym na ich wejście w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. Jako koszt przeprowadzenia operacji decyzyjnej potraktowano utratę przez koalicję rządową zdolności do działań wspólnych w warunkach utrzymania się różnicy zdań na temat podjętej decyzji. Zrezygnowano z usunięcia treści utrudniających implementację ustawy i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych.

Rządowa inicjatywa ustawodawcza została przesłana do Sejmu 8 września 2021 r., a więc w dniu jej przyjęcia przez Radę Ministrów. Niezwłocznie nadano jej formę druku sejmowego (nr 1532) i jeszcze tego samego dnia skierowano do pierwszego czytania na posiedzeniu, które miało się odbyć 17 września. Jeszcze przed pierwszym czytaniem, 14 września, dołączono druk 1532-A zawierający autopoprawkę rządową. Pierwsze czytanie ustawy odbyło się w czasie, w którym wpływały jeszcze opinie podmiotów zewnętrznych. Na uwagę zasługuje fakt, że wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu poparli posłowie Porozumienia skupieni wokół Jarosława Gowina – jednego z sygnatariuszy deklaracji programowej Polskiego Ładu. W opiniach prawnych Biura Analiz Sejmowych (przedstawionych 16 i 17 września, a więc zaledwie osiem dni po wniesieniu do Sejmu projektu ustawy i trzy dni po wpłynięciu rządowej autopoprawki) podkreślano m.in., że w przypadku rozpatrywania projektu ustawy, którego przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, Sejm jest obowiązany zasięgnąć opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, co nie miało miejsca, a tym samym stanowi wadę prawną. Stwierdzono, że „zapropozowane regulacje prowadzą do znacznej komplikacji systemu podatkowego, który w odniesieniu do przychodów z pracy najemnej (zatrudnienia), emerytur i rent powinien być przejrzysty, jednoznaczny, umożliwiający proste wyliczenie obciążeń podatkowych, co jest warunkiem akceptowalności społecznej systemu” (<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1532>). Na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych głosami rządowej większości odrzucono wniosek zgłoszony przez posłów opozycji, aby rozpatrzenie rządowego projektu ustawy poprzedzić wysłuchaniem publicznym. Sejm uchwalił ustawę 1 października 2021 r., z licznymi poprawkami wniesionymi w komisjach. Tryb prac nad poprawkami zgłoszonymi do ustawy dobrze charakteryzuje wypowiedź przedstawiciela sejmowego Biura Legislacyjnego: „Przed przystąpieniem do rozpatrywania poprawek chcielibyśmy zgłosić uwagę, że ponownie ze względu na bardzo małą ilość czasu na analizę projektu i poprawek – ledwo co udało się zrobić zestawienie poprawek na posiedzenie Komisji – nie udało nam się ich przeanalizować pod kątem legislacyjnym, nie mówiąc już o analizie merytorycznej. Wiele poprawek zachodzi na siebie, proponuje konkurencyjne rozwiązania. Nie wszystko niestety udało się zauważyć” (Michalek 2022: 53).

Do uchwalonej przez Sejm ustawy Senat zgłosił 62 poprawki, uzasadniając je niezgodnością ustawy z Konstytucją RP i z prawem Unii Europejskiej oraz wadliwością merytoryczną. 29 października 2021 r. Sejm odrzucił większość wniesionych przez Senat poprawek. Prezydent podpisał ustawę 15 listopada 2021 r., zaś 23 listopada ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2105).

Ocena fazy implementacji przyjętej decyzji

Rządzący nie zagwarantowali swoim rozstrzygnięciom decyzyjnym właściwej implementacji. Program miał zdecydowanie zły start. Poczynając od 1 stycznia 2022 r. pojawiało się coraz więcej dowodów na to, że wejście w życie przepisów podatkowych stwarza stan niezgodny z celami strategicznymi rządu. Ujawniły się wady przyjętych rozwiązań, wyraźnie wskazywały na to bieżące rozliczenia podatku od dochodów – także tych grup zawodowych, z którymi rządzący zwykli się liczyć.

Procesowi implementacji brakowało przywództwa politycznego ze strony liderów koalicji rządowej. W piśmie Ministerstwa Sprawiedliwości do ministra finansów podkreślono, że: „W związku z wejściem w życie reform podatkowych określanych mianem «Polskiego Ładu» (...), ponad 2/3 funkcjonariuszy Służby Więziennej, podobnie jak duża część funkcjonariuszy innych służb mundurowych, odnotowała realne zmniejszenie otrzymywanych z tytułu pełnionej służby uposażeń” (<https://www.rp.pl/mundurowi/art26446171-resort-ziobry-krytykuje-polski-lad-pis-i-domaga-sie-zmian>). Narastało oburzenie w służbach księgowych i skarbowych, które nie były przygotowane do funkcjonowania w nowych warunkach. Pojawiła się groźba chaosu w podatkach oraz w określaniu wysokości wypłat dla osób pracujących i wysokości emerytur. Nasilała się krytyka poszczególnych rozwiązań programu, zaczęto też poszukiwać odpowiedzialnych za powstałą sytuację. Jarosław Gowin wezwał do wycofania się rządu z Polskiego Ładu, z pozostawieniem jedynie podniesienia kwoty wolnej od podatku i wyższego drugiego progu podatkowego (<https://www.salon24.pl/newsroom/1203372,gowin-ruszyl-w-polske-krytykuje-polski-lad-mowi-czego-zada-od-pis>).

Obrona programu przez rządzących, którzy sprowadzali pojawiające się problemy do przejściowych zakłóceń technicznych, nie wytrzymała zderzenia z faktycznym rozwojem wydarzeń. Powstała więc konieczność skomentowania (może też usprawiedliwienia) niepowodzeń. Rządzący zmienili narrację na temat Polskiego Ładu, opierając ją na tezie, że dobry program nie został właściwie zabezpieczony na poziomie wykonawczym. Wyciągnięcie konsekwencji personalnych wobec tych, którzy przygotowywali podatkową część Polskiego Ładu, zapowiedział w wywiadzie dla PAP prezes PiS Jarosław Kaczyński. Stwierdził m.in.: „Nie dziwię się, że pojawiła się krytyka tego, co wydarzyło się z częścią pierwszych wypłat, bo tu mamy do czynienia z czymś, co trzeba naprawić i co jest bolesne. Stało się coś więcej niż niewłaściwego”, wyraził też opinię, że niektórzy „na poziomie politycznym, półpolitycznym – niezupełnie zapanowali nad tym, co jest im podległe, i tam, być może, zadziałał brak dostatecznych kwalifikacji, być może także i brak dobrej woli” (<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/polski-lad-kaczynski-mamy-do-czynienia-z-czysms>

co-trzeba-naprawic-i-co-jest-bolesne/v8gsxh1). Zbigniew Ziobro uznał, że Polski Ład „z całą pewnością jest to projekt autorski pana premiera Mateusza Morawieckiego”, zaznaczył też, że oczekuje „od Ministerstwa Finansów i służb podległych panu premierowi, rzetelnego wyjaśnienia i przygotowania takich zmian, które sprawią, że Polski Ład będzie tą ideą, w którą wierzymy i która przyniesie poprawę warunków życia milionom Polaków” (<https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/8352470,polski-lad-zbigniew-ziobro-sz.html>). Dokonano zmian kadrowych w gronie osób opracowujących projekt, co miało zamknąć rozliczenia odpowiedzialności za zaistniałą sytuację. Ponadto do dymisji podał się minister finansów Tadeusz Kościński (<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1075251%2Cdymisja-ministra-finansow-tadeusza-koscinskiego-prezydent-przyjmie-ja-w>). Kilka dni później premier odwołał wiceministra finansów Jana Sarnowskiego odpowiedzialnego za prace związane z reformą podatków (<https://www.pap.pl/aktualnosci/news,1076974,kolejna-dymisja-w-resorcie-finansow-premier-morawiecki-odwoal>). W ośrodku decyzyjnym rozpoczęło się poszukiwanie doraźnych rozwiązań eliminujących wady systemowe projektu. Już 7 stycznia 2022 r. ukazało się rozporządzenie ministra finansów w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 28).

Brak końcowej ewaluacji procesu decyzyjnego i jego wyników

Nie ma dowodów na to, że rząd Mateusza Morawieckiego przeprowadził całościową ewaluację *ex post* programu Polski Ład, z wykorzystaniem stosownych kryteriów: celowości, skuteczności, efektywności, faktycznej użyteczności, trwałości wyniku.

Należy przyjąć, że działania korygujące wyniki procesu decyzyjnego były raczej następstwem cząstkowych analiz i odbywały się pod silną presją społeczną, w związku z podzielaniem przez wielu ludzi negatywnej opinii o programie jako „najbardziej spartaczonej reformie” po 1990 r. Wymuszone zmiany (w dużym stopniu niweczące pierwotne założenia dotyczące redystrybucji dochodów i zwiększenia progresji podatkowej) zostały zawarte w nowelizacji ustawy, która weszła w życie 1 lipca 2022 r. (Dz. U. z 2022 r., poz. 1265). Zmniejszono m.in. podatek PIT z 17% do 12%, zlikwidowano tzw. ulgę dla klasy średniej oraz zmieniono zasady naliczania składki zdrowotnej. W celach wizerunkowych, tj. dla zachowania pozorów profesjonalizmu, do zmian ratujących program Polski Ład wykorzystano przepisy ustawy zawierającej regulacje tzw. tarczy antyputinowskiej, która miała złagodzić skutki gospodarcze wynikające z wojny w Ukrainie i wysokiej inflacji.

Komentarz końcowy do działań decyzyjnych w sprawie programu Polski Ład

Kończąc niniejszą ewaluację, muszę jednoznacznie stwierdzić, że proces decyzyjny dotyczący Polskiego Ładu zakończył się wynikami, które znacznie odbiegały od założonych celów. Był obciążony istotnymi błędami na wszystkich etapach procedury. Przyznanie priorytetu celom politycznym sprawiło, że nie dołożono niezbędnych starań, by przygotować regulacje prawne na odpowiednim poziomie merytorycznym. Doprowadziło to do porażki politycznej i merytorycznej, zarówno w perspektywie krótkoterminowej, jak i strategicznej.

Projekt ustawy nie został rzetelnie i prawidłowo przygotowany i skonsultowany. Widoczny był brak korygującej reakcji kierownictwa politycznego koalicji rządowej na trudności pojawiające się w trakcie tego procesu. Pominęto istotne kwestie na etapie wstępnej ewaluacji. Źle zarządzano czasem w ramach procedury decyzyjnej. Naruszono zasady procesu legislacyjnego. Zmiany powinny wejść w życie z dłuższym *vacatio legis* ze względu na ich istotność i szeroki zakres. Nie wykorzystano dostatecznie wzorców dobrych praktyk oraz potencjału niezależnych ekspertów, konsultacji i negocjacji. Zrezygnowano z etapowego wprowadzenia rozwiązań – z sięgnięciem po pilotaż, rachunek prawdopodobieństwa i symulacje komputerowe. Nie przygotowano w odpowiedni sposób zasobów własnych (w tym służb skarbowych) oraz zasobów zewnętrznych (w tym służb finansowych i księgowych podatków instytucjonalnych). Jak ustalili kontrolerzy NIK, dopiero w trakcie przygotowywania zmian ustawy w 2022 r. skorzystano w Ministerstwie Finansów z dostępnego również wcześniej modelu mikrosymulacyjnego dotyczącego zysków i strat dla poszczególnych grup podatników (NIK 2024).

7. Zachowania decyzyjne podmiotów politycznych dotyczące Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz powiązanych z tym kwestii gwarancji praworządności (nota ewaluacyjna *mid-term*): trudny egzamin ze zdolności współdecydowania

Przedmiot i punkty węzłowe procesu decyzyjnego

Przedmiotem tej noty ewaluacyjnej jest ocena procesu decyzyjnego obozu władzy w Polsce związanego z uzyskaniem przez Polskę dostępu do środków unijnego Funduszu Odbudowy w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (w skrócie zwanego KPO) – programu wsparcia i wzmocnienia gospodarki, w tym inwestycji w różnych sektorach gospo-

darki, w obszarze innowacji, transformacji klimatycznej, środowiska, cyfryzacji, edukacji, zdrowia, rynku pracy.

W 2021 r. Polska opowiedziała się za przyjęciem programu zakładającego możliwość uzyskania 58,1 mld euro, w tym 23,9 mld euro w ramach środków bezzwrotnych, oraz przewidującego możliwość uzyskania 34,2 mld euro w ramach pożyczki udzielonej na atrakcyjnych finansowo warunkach. W sumie powstała możliwość uzyskania ok. 770 mld zł wraz z ok. 108 mld euro (500 mld zł) z budżetu UE na lata 2021–2027. Program miał być realizowany od 2021 r. do sierpnia 2026 r. Finansowanie zadłużenia miało się odbywać w formie obligacji – z ich wykupem do 2058 r. – oraz z dochodów własnych UE. Państwa przystępujące do programu solidarnie odpowiadają za dług. Polska zaakceptowała zasady tego programu, w tym zasadę warunkowości.

Przygotowano projekt Krajowego Planu Odbudowy. Polski projekt KPO zakładał skorzystanie z 23,9 mld euro dotacji i 12,1 mld euro kredytów, czyli nieco ponad jednej trzeciej z należnych tanich pożyczek z Funduszu Odbudowy. Założono także, że do 2023 r. Polska może wnioskować o całą resztę środków. Ujawniły się napięcia i spory w obozie władzy dotyczące m.in. relacji między warunkami tego programu a kwestiami suwerenności państwa oraz sposobu decydowania o stanowisku państwa w tych sprawach. Próbowano w kontakcie z Komisją Europejską ustalić, w ramach unijnych wymagań (tzw. kamieni milowych), niezbędne zmiany legislacyjne dotyczące pozycji sądów w Polsce (m.in. w ustawie o Sądzie Najwyższym) oraz sposobu przełamania zastrzeżeń UE wynikających z warunkowości dostępu do środków unijnych. Rada UE zwlekła z akceptacją decyzji w sprawie polskiego KPO. Krajowy Plan Odbudowy musiał być zatwierdzony na wniosek Komisji Europejskiej przez unijnych ministrów finansów (lub gospodarki) w Radzie UE większością co najmniej 15 krajów Unii obejmujących 65% jej ludności. Premier Mateusz Morawiecki wielokrotnie zapowiadał, że uruchomienie programu to już tylko kwestia techniczna. Równocześnie obóz rządowy nie był skłonny uwzględnić warunków koniecznych zmian w sądownictwie przedstawianych przez Komisję Europejską.

Zmieniała się narracja przedstawicieli obozu władzy na temat znaczenia środków z programu. Pojawiały się opinie, że program ten nie jest szczególnie istotny z punktu widzenia zaspokojenia potrzeby zasilenia budżetu. Równocześnie w kampanii wyborczej wykorzystywano zapowiadane środki z programu do aktywizowania swoich zwolenników przez rozdawanie „papierowych czeków” podmiotom samorządu terytorialnego związanym ze Zjednoczoną Prawicą. Transfer środków z programu do Polski został uruchomiony dopiero po zmianie obozu rządzącego po wyborach parlamentarnych w 2023 r. W tym czasie inne kraje już od dawna korzystały z tego programu.

Istota problemu decyzyjnego związanego z unijnym funduszem odbudowy sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy i jak doprowadzić do zasilenia

systemu finansów publicznych w państwie w okresie wychodzenia z kryzysu pandemii za pomocą środków pozyskanych z Unii Europejskiej, a równocześnie zagwarantować ochronę interesów państwa, zwłaszcza zachować suwerenność decyzyjną Polski. Obóz rządowy i opozycja musiały sobie odpowiedzieć na pytania dotyczące ich interesów politycznych związanych z uruchomieniem programu w Polsce.

Możliwość skorzystania ze środków programu była uzależniona od zaakceptowania faktu, że unijne środki na łagodzenie skutków społeczno-gospodarczych pandemii COVID-19 mogą być przeznaczone na projekty reform i inwestycji publicznych w sześciu następujących filarach:

- zielona transformacja,
- transformacja cyfrowa,
- inteligentny i zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (w takich obszarach, jak: spójność gospodarcza, miejsca pracy, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe, rozwój i innowacje oraz rynek wewnętrzny),
- spójność społeczna i terytorialna,
- opieka zdrowotna,
- odporność (w tym zarządzanie kryzysowe),
- polityka na rzecz przyszłych pokoleń (w tym edukacja).

Wymiar podmiotowy i kontekst polityczny procesu decyzyjnego

KPO stał się wyzwaniem dla aktywności decyzyjnej wielu podmiotów, w tym: podmiotów kierowniczych w ramach struktur politycznych tworzących większość rządzącą, organów państwa (w tym Rady Ministrów, Sejmu i Senatu oraz Prezydenta RP), organów samorządu terytorialnego, partii politycznych i innych podmiotów należących do opozycji politycznej oraz podmiotów wpływu politycznego.

Przed tymi podmiotami stawały konkretne zadania związane z:

- dokonaniem wyboru między różnymi rozwiązaniami mieszczącymi się w ramach europejskiego funduszu odbudowy i opracowaniem ich całościowej koncepcji;
- uzgodnieniem szczegółowej treści poszczególnych punktów programu;
- legitymizowaniem programu w ramach normatywnego i proceduralnego porządku wewnątrzpaństwowego;
- wykorzystaniem programu do porządkowania swojego obozu politycznego oraz do zwiększenia zdolności przejawiania inicjatywy w przestrzeni publicznej;
- przygotowaniem do obrony treści programu w relacjach z organami Unii Europejskiej oraz w stosunkach z innymi państwami UE;

- stworzeniem systemowych mechanizmów wdrażania pozwalających na efektywne wykorzystanie środków;
- stworzeniem mechanizmów bieżącego monitorowania i realizacji programu;
- uzasadnieniem w relacjach ze społeczeństwem dokonanych wyborów;
- obroną sposobu realizacji programu przed krytyką zewnętrzną (organy UE, inne państwa UE) i wewnętrzną (przeciwnicy programu, samej jego istoty, oraz krytykujący treść i sposób jego realizacji);
- przygotowaniem się do skutecznego rozliczenia programu w ujęciu całościowym (w relacjach z UE) oraz w ramach poszczególnych segmentów (w układzie wewnątrz krajowym).

Kontekst polityczny projektu stanowiła konieczność przeformułowania warunków realizacji polityk publicznych oraz dokonania zmian w zakresie mechanizmów realizacji i zasad rozliczeń finansowych. Program wywoływał napięcia i spory. Wewnątrz obozu rządzącej większości rysowały się rozbieżności opinii na temat możliwego zagrożenia suwerenności państwa przez przyjęcie zasad programu, w tym zgody na warunkowość wypłacania środków unijnych i uzależnienia wypłat od arbitralnych ocen stanu praworządności w Polsce. Różnice zdań dotyczyły też przyjęcia zasady uwspólnotowienia długu oraz zgody na przyspieszone zmiany w energetyce, które – w porównaniu z innymi państwami UE – będą najbardziej kosztowne dla polskich obywateli i polskiej gospodarki.

Pojawił się problem granic dopuszczalnego zróżnicowania stanowiska w ramach koalicji rządowej. Kluczowe stało się pytanie, w jakim stopniu to zróżnicowanie pozwoli poszerzyć poparcie polityczne przez zaspokojenie oczekiwań fragmentu elektoratu narodowego krytycznie nastawionego do istoty programu, w jakim stopniu zaś negatywnie wpłynie na obraz koalicji i ocenę jej zdolności do przewodzenia i wspólnego rządzenia. Natomiast wewnątrz obozu opozycji wystąpiły różnice w ocenie dopuszczalności sytuacyjnego współdziałania z rządzącą większością w sprawie ratyfikacji programu oraz możliwości wykorzystania rozdźwięku wśród polityków obozu rządowego do postawienia PiS w sytuacji utraty większości w Sejmie. W relacjach między rządzącymi a opozycją duży ciężar gatunkowy miał zarzut używania przez rządzących środków funduszu odbudowy jako narzędzia politycznego i wzmacniania w ten niedopuszczalny sposób swojej pozycji. Opozycja stanęła przed trudną decyzją, zdając sobie sprawę z tego, że bezkompromisowa krytyka treści i procedury opracowania programu może doprowadzić do sytuacji, w której nie dojdzie do uruchomienia programu, a tym samym zostanie utracona szansa – tak potrzebnego, wręcz niezbędnego – zasilenia budżetu państwa.

Na etapie decydowania o ratyfikacji ustawy dotyczącej przyjęcia programu, przy wszystkich ograniczeniach stanowisk zajmowanych przez poszczególne

podmioty, zwyciężyło w 2021 r. podejście służące realizacji interesów wspólnych. W obozie rządowym przekonanie o potrzebie ratyfikacji programu wyraziła większość posłów, była to jednak zbyt mała liczba, by ustawa mogła zostać uchwalona. Po stronie opozycji znalazły się natomiast głosy pozwalające uzupełnić poparcie do poziomu umożliwiającego ratyfikowanie ustawy. Również prezydent, mimo wyrażanych wątpliwości, nie stał na przeszkodzie pomyślnemu zakończeniu procesu ustawodawczego w sprawie KPO.

Opozycja zaprezentowała w tym procesie zróżnicowane postawy. Lewica zgłosiła swoje uwagi jeszcze na etapie prac rządowych i poparła projekt, w którym zostały uwzględnione jej propozycje. PO i PSL wyrażały dezaprobatę wobec treści ustawy i zajmowały negatywne stanowisko w sprawie projektu ustawy. Ugrupowanie Szymona Hołowni generalnie opowiedziało się za projektem, jednak krytykowało niektóre szczegółowe propozycje, ponadto nie zamierzało się mieszać w spór między rządzącymi a opozycją, zachowując w tej sprawie postawę uwarunkowaną merytorycznie, a nie politycznie. Przedstawiciele Konfederacji zajęli stanowisko krytyczne wobec istoty projektu i byli przeciwni uchwaleniu ustawy.

W kolejnych fazach procesu decyzyjnego dotyczącego KPO Prawo i Sprawiedliwość koncentrowało się na politycznym wykorzystaniu wyniku głosowania ratyfikacyjnego w Sejmie. Rząd rozpoczął prefinansowanie części inwestycji i przedsięwzięć z KPO bez czekania na środki z Unii Europejskiej. Sięgnięto po pozabudżetowe finansowanie pozyskane w ramach emisji obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju, z założeniem zwrotu tych funduszy po wpłynięciu z UE środków z KPO. Nowa Lewica została zmuszona do autointerpretacji stanowiska zajętego w procesie ratyfikacyjnym na skutek ostrej krytyki ze strony innych podmiotów opozycji (które oskarżały ją o złamanie solidarności i szukanie porozumienia z PiS) oraz zamieszania w swoich szeregach. Platforma Obywatelska koncentrowała się na aktywności mającej na celu zachowanie wizerunku podmiotu zdolnego do tworzenia faktów, mimo różnicowania się w jej wnętrzu opcji programowych i personalnych. Badała możliwości wykorzystania nasilających się napięć w obozie rządowym do przeprowadzenia zmiany politycznej. PSL wiązało swoją aktywność z zamiarem takiego przekształcenia sceny politycznej, by móc przypisać sobie rolę twórcy konserwatywnego centrum. Z kolei samorząd wysuwał zarzuty o wykorzystanie przez rząd programu do ograniczania jego samodzielności przez nadmierną centralizację funduszy oraz o polityczne kalkulacje w decyzjach rządzących w zakresie dystrybucji środków programu. W relacjach między opozycją a samorządem terytorialnym w kontekście KPO pojawiła się rywalizacja: poszczególne ugrupowania opozycji rywalizowały ze sobą, szukając poparcia ze strony organów samorządu terytorialnego; stawiano też zarzut, że Nowa Lewica zdradziła samorządy, głosując za scentralizowanym programem rządowym.

Kontekst społeczny procesu decyzyjnego

W opiniach tych Polaków, którzy byli zainteresowani tematem KPO, można wyróżnić dwa odmienne podejścia do tego tematu. Zgodnie z pierwszym z nich, należało wykorzystać sytuację do obalenia rządu Zjednoczonej Prawicy nawet kosztem zablokowania programu. Zgodnie z drugim, zagwarantowanie dodatkowego finansowania dla kraju jest ważniejsze niż obalenie rządów Zjednoczonej Prawicy. Pojawiał się też zarzut, że w tym przypadku nie wykorzystano okazji do wzmocnienia presji na rządzących w sprawach praworządności, gwarancji niezależności dla sądownictwa, praw kobiet i mniejszości.

W sondażu przeprowadzonym przez IBRiS dla Onetu z 4 maja 2021 r. uwidoczniła się jednak wyraźna przewaga opinii, że gdy chodzi o dobro kraju, należy wspierać PiS: 70,3% badanych stwierdziło, że ugrupowania opozycyjne powinny zagłosować za ratyfikacją i utworzeniem Funduszu Odbudowy (11,6% – że powinny się wstrzymać, 3,4% było przeciwnego zdania, a 14,7% nie miało zdania na ten temat). Również respondenci, którzy deklarowali się jako zwolennicy opozycji, w większości (60%) uważali, że opozycja powinna zagłosować za ratyfikacją; wśród respondentów deklarujących, że w 2019 r. głosowali na lewicę, takich ocen było 77%; wśród głosujących na PO: za ratyfikacją – 58%, za wstrzymaniem się – 20%, przeciw – 11%; wśród wyborców Konfederacji: za ratyfikacją – 45%, przeciw – 0%, za wstrzymaniem się – 8%, nie wiem – 47%. Opcję „zdecydowanie opozycja powinna współpracować z PiS, kiedy chodzi o dobro kraju” wybrało 43,2% badanych.

Specyfika procesu decyzyjnego

Proces decyzyjny w sprawie uruchomienia i rozliczenia krajowych planów odbudowy stanowi przykład procedury opartej na zasadzie współdecydowania dwóch niepodlegających sobie podmiotów. W przypadku „naszego” KPO tymi podmiotami są polskie władze państwowe (zwłaszcza Rada Ministrów) oraz organy Unii Europejskiej (zwłaszcza Komisja Europejska).

Podstawowym mechanizmem w dochodzeniu do założonych rezultatów jest w takim procesie szukanie miejsca, w którym oba współdecydujące podmioty są skłonne wyrazić zgodę na określoną treść decyzji. Taka sytuacja wymaga zdolności wypracowywania kompromisu. Punktem wyjścia musi być wspólnota wartości i zasad definiujących przestrzeń owego kompromisu. Liczą się oczywiście także kwestie szczegółowe, wręcz techniczne, ale mają one wtórne znaczenie. Unia Europejska wobec polskiego KPO przyjęła zasadę, zgodnie z którą nie ma możliwości zawarcia umowy finansowej bez wcześniejszego uzgodnienia stanowisk co do sposobu rozumienia i warunków zagwarantowania praworządności w państwie – stronie takiej umowy. Rząd Zjednoczo-

nej Prawicy bardzo długo kluczył w sprawie uznania tej zasady, szczególnie w odniesieniu do rozwiązań dotyczących wymiaru sprawiedliwości. W tych kwestiach brak było jednomyślności w zapleczu politycznym rządu.

Pojawiły się wyraźne tarcia w koalicji rządowej, szczególnie w relacjach premiera z politykami Solidarnej Polski. Taktyka składania przez premiera Mateusza Morawieckiego w 2021 r. odnośnie do zasad praworządności i niezawisłości sądownictwa zapowiedzi bez pokrycia okazała się nieskuteczna. W Krajowym Planie Odbudowy zawarto 54 reformy i 116 powiązanych z nimi warunków uruchomienia środków programu (tzw. kamieni milowych) oraz 57 inwestycji i 166 wskaźników. Złożenie KPO w maju 2021 r. i jego przyjęcie przez Radę UE w czerwcu 2022 r. samo w sobie nie otworzyło drogi do transferu środków finansowych przewidzianych w programie. Unia Europejska czekała na praktyczną realizację uzgodnionych warunków. Odwlekło się otrzymanie prawie 60 mld euro (ok. 268 mld złotych), w tym 25,27 mld euro (113,28 mld zł) w postaci dotacji i 34,54 mld euro (154,81 mld zł) w formie preferencyjnych pożyczek. Margines politycznej elastyczności Komisji Europejskiej przy weryfikowaniu kamieni milowych zdecydowanie się zmniejszył, m.in. pod wpływem stanowiska Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz rezolucji Parlamentu Europejskiego z czerwca 2022 r. wzywającej Radę UE, by nie zatwierdzała polskiego Krajowego Planu Odbudowy do czasu spełnienia uzgodnionych warunków związanych z przywróceniem niezależności sądownictwa w Polsce oraz wprowadzeniem zmian mających uniemożliwić w przyszłości uchwalanie ustaw bez konsultacji i w przyspieszonym tempie. Rząd został zmuszony do zabrania się za reformę przepisów, które blokowały wypłatę środków z KPO dla Polski (Bielecki 2021).

Końcowy komentarz ewaluacyjny

Polityka decyzyjna rządu Zjednoczonej Prawicy i kierownictw partii stanowiących zaplecze tego rządu w latach 2021–2023 wobec KPO okazała się dla Polski kosztowna. Była nieefektywna, nieskuteczna i obciążała wizerunkowo nie tylko rząd, ale także państwo polskie na arenie międzynarodowej. Polityka ta spowodowała znaczny spadek zaufania Komisji Europejskiej do władz polskich, co blokowało faktyczne uruchomienie wypłat z funduszu odbudowy aż do zmiany politycznej po wyborach parlamentarnych z 2023 r.

Z dalszego przebiegu wydarzeń można wyprowadzić wniosek, że Unia Europejska sama była zainteresowana pozytywnym zakończeniem kłopotliwej sytuacji blokady środków dla Polski. Uwzględniając zasadniczą zmianę narracji rządu w Polsce, z aprobatą przyjęła już same projekty dotyczące Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego czy testu niezależności sędziego. Uwolniono w związku z tym 137 mld euro z Funduszu Spójności i z Funduszu Odbu-

dowy. Reakcja na te decyzje ze strony prezesa Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego była możliwa do przewidzenia. Stwierdził on m.in., że te 137 mld euro to nagroda za przywracanie demokracji „przy pomocy metod, które sprowadzają się generalnie do łamania prawa i do zmiany siłą polskiego ustroju państwowego, co jest bardzo ciężkim przestępstwem”, a ponadto, że „to jest coś, co nam się należało i czego nam nie dawano z powodów czysto politycznych po to, żeby zmienić rząd” (<https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9441801,prezes-pis-o-srodkach-z-kpo-wszystko-opieralo-sie-na-gigantycznym-osz.html>).

8. Aktywność decyzyjna podmiotów politycznych w związku ze zmianą sytuacji geopolitycznej Polski na skutek militarnej inwazji Rosji na Ukrainę (nota ewaluacyjna *mid-term*): strategiczne ćwiczenie z wielokryterialności w warunkach zagrożenia podstawowych interesów

Groźna sytuacja za wschodnią granicą Polski jako wyzwanie decyzyjne

Przekształcenie w lutym 2022 r. trwającej od 2014 r. inwazji rosyjskiej na wschodnie i południowe tereny państwa ukraińskiego (w tym Krym) w pełnoskalową agresję militarną było dla Polski wydarzeniem o najwyższym znaczeniu. Przesądzało o tym przede wszystkim położenie geopolityczne Polski – na granicy z Ukrainą, Rosją i Białorusią oraz na wschodniej flance NATO i Unii Europejskiej.

Wojna w Ukrainie stała się zasadniczym wyzwaniem dla politycznej aktywności decyzyjnej w Polsce. Powstała potrzeba strategicznej i doraźnej reakcji na elementy składowe tego wyzwania. Na pierwszy plan wysunęło się realne zagrożenie przeniesieniem inwazji zbrojnej Rosji na teren państwa polskiego. Poważnym problemem decyzyjnym stał się lawinowy napływ z Ukrainy tysięcy uchodźców. Innym zjawiskiem wymagającym reakcji było pojawienie się na terenie naszego kraju wielkiej ilości różnorodnych surowców i produktów ukraińskich destabilizujących polski rynek produktów rolnych. Konieczne było zajęcie stanowiska w sprawach udzielania pomocy napadniętemu sąsiedniemu państwu, w którą oprócz Polski zaangażowało się wiele państw i struktur ponadpaństwowych, a nasz kraj stał się kanałem, którym płynęła ta pomoc. Należało też rozpocząć przygotowania do zadań decyzyjnych dotyczących rysującej się perspektywy zakończenia konfliktu oraz sposobów działania po zakończeniu lub zamrożeniu działań wojennych. W wielu tych obszarach zachowania decyzyjne stanowiły – szczególnie w pierwszym okresie wojny – doraźną reakcję, wymuszoną rozwojem wydarzeń.

Nowa sytuacja i aktywność decyzyjna

Komentarz ewaluacyjny do politycznej odpowiedzi Polski – za pomocą podejmowanych decyzji – na narastające zagrożenia wiążące się z wojną rosyjsko-ukraińską jest utrudniony, gdyż działania w tej sferze niejednokrotnie muszą mieć charakter niejawni. W świetle informacji pojawiających się w domenie publicznej należy jednak zauważyć, że:

1. Inwazja Rosji na Ukrainę wprowadziła do polskiej polityki i do polskiej przestrzeni publicznej kwestie zagrożenia inwazją rosyjską na Polskę, przygotowania państwa do wojny, stosunku do Ukrainy i pomocy uchodźcom ukraińskim. Kwestie te stały się przedmiotem działań decydentów politycznych oraz kampanii politycznych, w tym kampanii wyborczych wszystkich sił politycznych.

W sondażu przeprowadzonym w czerwcu 2024 r. (CBOS, komunikat nr 67/2024) większość respondentów (78%) wyraziła opinię, że wojna w Ukrainie zagraża bezpieczeństwu Polski. Zdecydowana większość (86%) poparła też program „Tarcza Wschód”, w ramach którego polska granica z Białorusią oraz obwód królewiecki ma zostać umocniona. Co znamienne, w tym przypadku program rządowy poparli zwolennicy wszystkich ugrupowań politycznych. Poparcie ze strony wyborców Konfederacji Wolność i Niepodległość wyniosło 93%, Trzeciej Drogi – 91%, Koalicji Obywatelskiej – 90%, Prawa i Sprawiedliwości – 87%, Lewicy – też 87%. W badaniu przeprowadzonym w kwietniu 2024 r. (CBOS, komunikat nr 48/2024) większość pytanym (59%) wyraziła opinię, że w ciągu najbliższych lat prawdopodobny jest atak Rosji na państwa NATO (przeciwnego zdania było 32% badanych). Należy sądzić, że właściwe przygotowanie państwa do inwazji zbrojnej będzie w dłuższej perspektywie jednym z istotniejszych oczekiwań społecznych wobec decydentów politycznych w Polsce.

2. Wobec tak poważnego wyzwania, jakim jest sytuacja zagrożenia wynikająca z wojny za wschodnią granicą Polski, wartościowanie aktywności podmiotów decyzyjnych musi uwzględniać okres poprzedzający pojawienie się krytycznych zdarzeń. Nasuwa się więc pytanie, czy polscy decydenci polityczni dobrze szacowali ryzyko przerodzenia się trwającego od kilku lat (w istocie od aneksji Krymu i zajęcia przez Rosję Donbasu w 2014 r.) konfliktu na wschodnich i południowych terenach Ukrainy w pełnoskalową konfrontację zbrojną, która objęła tereny bezpośrednio graniczące z Polską. Odpowiedź na to pytanie musi uwzględniać kilka aspektów.

W strategicznym planowaniu polskiej polityki bezpieczeństwa narodowego już w latach 90. XX w. bez zastrzeżeń przyjęto założenie, że ewentualne zagrożenie suwerenności i naruszenie granic może mieć miejsce w wyniku agresywnej polityki Rosji. Wejście Polski do NATO i wysiłki idące w kierunku wzmocnienia wschodniej flanki tego paktu oraz działania zmierzające do

zainstalowania na terytorium Polski infrastruktury wojskowej NATO i USA były świadectwem dobrego rozeznania potrzeb wynikających z sytuacji geopolitycznej Polski. Podejmowane działania trzeba ocenić jako właściwe z punktu widzenia podniesienia zdolności obronnych państwa.

Przyjmując perspektywę średniookresową, można jednak zasadnie twierdzić, że decydenci polityczni w Polsce zbyt długo wiązali potencjalne niebezpieczeństwo głównie z agresją hybrydową i ekonomiczną oraz cyberatakami, a w mniejszym stopniu przygotowywali się do scenariusza, w którym dochodzi do otwartej, klasycznej inwazji militarnej w powietrzu i na ziemi.

W przygotowanej przez rząd Jarosława Kaczyńskiego i zatwierdzonej przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego strategii bezpieczeństwa narodowego z 2007 r. kluczowe znaczenie miała teza, że „Polska jest państwem bezpiecznym” (Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2007, teza 1). W opracowanej przez rząd PO i PSL i zatwierdzonej przez prezydenta Bronisława Komorowskiego strategii z 2014 r., dotyczącej m.in. zagrożenia wojną, przedstawiono opinię, że „Zagrożenia dla Polski mogą w niesprzyjających okolicznościach przyjąć charakter niemilitarny i militarny. W przypadku zagrożeń militarnych mogą one przybrać postać zagrożeń kryzysowych oraz wojennych, to jest konfliktów zbrojnych o różnej skali – od działań zbrojnych poniżej progu klasycznej wojny, do mniej prawdopodobnego konfliktu na dużą skalę” (Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014, teza 36). Nieco wyraźniej problem zagrożeń ze strony Rosji został zauważony w strategii z 2020 r. przyjętej przez rząd Mateusza Morawieckiego i podpisanej przez prezydenta Andrzeja Dudę. W dokumencie stwierdzono, że współczesne środowisko bezpieczeństwa jest coraz bardziej złożone i niepewne, zaś „najpoważniejsze zagrożenie stanowi neoimperialna polityka władz Federacji Rosyjskiej”, która może być „realizowana również przy użyciu siły militarnej”. Nie ma jednak w tym dokumencie jednoznacznych tez zakładających konflikt militarny Rosji z Polską lub innym państwem NATO. Przedstawiono w nim następującą prognozę: „Federacja Rosyjska będzie kontynuowała politykę podważania obecnego ładu międzynarodowego, opartego na prawie międzynarodowym, w celu odbudowy pozycji mocarstwowej i stref wpływów” przez „działania poniżej progu wojny (o charakterze hybrydowym)” oraz „wszechstronne i kompleksowe działania za pomocą środków pozamilitarnych (w tym: cyberataki, dezinformacja) celem destabilizacji struktur państw i społeczeństw zachodnich oraz wywoływania podziałów wśród państw sojuszników” (Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2020, tytuł: Środowisko bezpieczeństwa).

Przyjmując perspektywę krótkoterminową, można mieć poważne wątpliwości, czy decydenci polityczni w Polsce (na marginesie trzeba jednak zauważyć, że nie byli w tym odosobnieni) właściwie ocenili wyraźne sygnały przygotowywania się Rosji do klasycznej inwazji zbrojnej, w tym operacje przemieszczania

wojsk na granicę z Ukrainą oraz przerzut wojsk do Białorusi i zaostrzający się ton wypowiedzi Władimira Putina. Te sygnały wskazywały jednoznacznie w 2021 r. na przygotowywanie zbrojnej inwazji Rosji na Ukrainę. Wiele wskazuje na to, że już kilka miesięcy przed 24 lutego 2022 r. władze polskie miały informacje o prawdopodobnej agresji od amerykańskich służb wywiadowczych. W tym miejscu wypada przypomnieć, że w USA przyjęto – z myślą o zablokowaniu działań Rosji – strategię szybkiego (w czasie niemal rzeczywistym) odtajniania i upubliczniania informacji wywiadowczych. Odkryło się też kilka wizyt szefów CIA i FBI oraz Przewodniczącego Komitetu Wojskowego NATO w Polsce, w czasie których, jak poinformowano w komunikatach prasowych, „doszło do omówienia bieżącej sytuacji bezpieczeństwa w regionie” (<https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/szef-cia-w-warszawie>; <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1124806%2Czaryn-szef-mswia-spotkal-sie-z-dyrektorem-cia.html>; <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-11-08/dyrektor-fbi-z-wizyta-w-polsce-rozmawial-m-in-o-cyberbezpieczenstwie/>; <https://tvn24.pl/polska/nato-szef-komitetu-wojskowego-sojuzsu-sir-stuart-peach-z-wizyta-w-polsce-st5087303>). Biorąc pod uwagę specyficzne właściwości języka dyplomatycznego, można być pewnym, że USA dzieliła się w czasie tych wizyt swoimi informacjami dotyczącymi stanu relacji między Rosją a Ukrainą.

3. W naszym kraju z jednej strony podjęto działania zmierzające do wzmocnienia potencjału Sił Zbrojnych RP oraz kontynuowano uwalnianie się od rosyjskiego monopolu na dostarczanie do Polski surowców energetycznych, z drugiej zaś strony zdemontowano na ponad dwa lata zasadniczy element infrastruktury obronnej w postaci obrony cywilnej ludności. W krytycznym momencie naruszono zasadniczą regułę działania w sprawach bezpieczeństwa, zgodnie z którą w żadnym jego istotnym segmencie nie można sobie pozwolić na pustkę. Jak by tego było mało, już w ostrej fazie wojny w Ukrainie, poddano niekonstruktywnej krytyce system zarządzania kryzysowego (piszę o tym w: Rydlewski 2022). W czasie trwającej za wschodnią granicą wojny tabliczka z napisem „Przepraszamy, remont” znajdowała się w miejscu systemu obrony cywilnej aż do końca 2024 r. Należy ocenić, że w rozpatrywanym okresie decydenci polityczni nie zagwarantowali właściwego przygotowania zdolności ochrony ludności w warunkach zagrożenia inwazją zbrojną. Uchwalenie w grudniu 2024 r. ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 r., poz. 1907) stanowi w tych sprawach istotny krok naprzód, nie rozwiązuje jednak istniejących problemów. Polskie społeczeństwo nie jest przygotowane do wystąpienia na naszych ziemiach konfliktu zbrojnego. Sondaż przeprowadzony w kwietniu 2024 r. (CBOS, komunikat nr 48/2024) przyniósł niepokojące wyniki: 81% respondentów nie sprawdziło, jak zaleca się postępować w przypadku wybuchu wojny, 82% nie wie, gdzie w pobliżu ich

miejsca zamieszkania można się schronić (np. w przypadku bombardowania), 93% nie uczestniczyło w szkoleniu wojskowym.

4. Polska udzieliła Ukrainie wsparcia wojskowego i logistycznego, włączając się we wspólne działania państw Zachodu, co dowodziło, że decydenci polityczni stanęli w tym konflikcie po właściwej stronie. Taka ocena wynika nie tylko z przesłanek aksjologicznych, ale i z analizy polskich interesów narodowych. Nie ma natomiast – jak dotychczas – wyraźniejszych sygnałów świadczących o tym, że Polska wypracowuje już sobie miejsce w planach odbudowy Ukrainy po zakończeniu konfliktu, a przecież przemawia za tym interes narodowy, bowiem udział w niej mógłby przynieść korzyści także naszej gospodarce.

5. Podjęto działania związane ze zwiększeniem wielkości kontyngentu wojsk sojuszniczych w Polsce i ze zwiększeniem udziału NATO w zapewnieniu bezpieczeństwa polskiej przestrzeni powietrznej. Polska stała się ważnym ogniwem w koalicji na rzecz sprawiedliwego pokoju w Ukrainie. W swoich dalszych działaniach decydenci polityczni w Polsce będą jednak musieli brać pod uwagę, że – jak wynika z sondażu (CBOS, komunikat nr 99/2024) – rośnie liczba obywateli, którzy uważają, iż należy dążyć przede wszystkim do tego, aby zakończyć wojnę i przywrócić pokój, nawet jeśli Ukraina będzie musiała zrezygnować z części swojego terytorium lub części swojej niezależności (w kwietniu 2022 r. uważało tak 26% respondentów, we wrześniu 2024 r. – 39%), a także liczba tych, którzy na pytanie, jak zakończy się wojna, odpowiadają, że Ukraina będzie musiała zrezygnować z części swojego terytorium (w kwietniu 2022 r. – 34%, we wrześniu 2024 r. – 44%).

6. Zintensyfikowano działania na rzecz wzmocnienia Sił Zbrojnych RP, a wydatkom na bezpieczeństwo militarne nadano priorytet w finansach publicznych. W tej dziedzinie dość wyraźnie dały jednak o sobie znać interesy wizerunkowe władz publicznych, które spowodowały, że konkretne decyzje o zakupie uzbrojenia nie zawsze były racjonalne i uzasadnione z punktu widzenia strategicznego. Brakuje też strategicznej wizji rozwoju polskich Sił Zbrojnych i systemu bezpieczeństwa narodowego. Strategia z 2020 r. nie jest już w wielu punktach aktualna.

Konfliktowe relacje między rządem a prezydentem Andrzejem Dudą po zmianie politycznej 2023 r. utrudniły i w objętym tu analizą okresie wręcz uniemożliwiły, rewizję polskiej strategii bezpieczeństwa narodowego z 2020 r. Zgodnie z przyjętą w ustawie o obronie Ojczyzny z 11 marca 2022 r. procedurą (Dz. U. z 2022, poz. 655 z późn. zm.) pierwszym krokiem w przygotowaniu strategii jest sporządzenie przez Prezydenta RP rekomendacji, na podstawie których rząd przygotowuje strategię i przedstawia ją do zatwierdzenia prezydentowi. Takie rekomendacje zostały opracowane w lipcu 2024 r. Po stronie rządowej powołano w grudniu 2024 r. zespół do

spraw przygotowania nowej strategii. Jest wielce prawdopodobne, że rząd będzie czekał z opracowaniem tego dokumentu do wybrania nowej głowy państwa.

7. Polska podołała, w dużej mierze dzięki wielkiemu zrywowi społeczeństwa, wyzwaniom wynikającym z kryzysu uchodźczego spowodowanego rosyjską inwazją na Ukrainę. Trzeba przypomnieć, że w pierwszych tygodniach inwazji wojsk rosyjskich swoje domy w Ukrainie opuściło około dziesięciu milionów osób. Znaczna liczba tych uchodźców znalazła schronienie w Polsce (do 20 kwietnia 2022 r. – 2451,3 tys.). Władze zezwoliły na wjazd wszystkim osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie ze względów humanitarnych, niezależnie od tego, czy posiadały paszporty biometryczne. Przyznano im także okresowe prawo do pobytu, pracy i nauki oraz umożliwiono bezpłatne podróżowanie pociągami. Jeszcze raz podkreślam, że w organizowaniu akcji przyjęcia uchodźców w Polsce – szczególnie w początkowym okresie – władze publiczne zostały w dużej mierze wyręzione przez spontaniczne działania ludzi i organizacji pozarządowych.

W pierwszych miesiącach wojny Polacy jednoznacznie opowiedzieli się za udzieleniem pomocy ukraińskim uchodźcom z terenów objętych konfliktem. Przejawiło się to w faktycznych zachowaniach oraz w opiniach wyrażanych w badaniach. W sondażach przeprowadzanych w marcu i kwietniu 2020 r. (CBOS, komunikat nr 62/2022) przyjmowanie uchodźców z Ukrainy poparło 91% badanych, 63% potwierdziło, że ktoś z ich gospodarstwa domowego dobrowolnie i nieodpłatnie pomaga uchodźcom. Na wyrażane opinie wpływała tożsamość polityczna badanych, np. 38% ankietowanych deklarujących głosowanie na lewicę uznało pomoc za zbyt małą, zaś 27% wyborców Konfederacji Wolność i Niepodległość za zbyt dużą.

Z czasem w postawach Polaków dokonywała się zmiana. W badaniu z września 2024 r. (CBOS, komunikat nr 99/2024) już tylko nieco ponad połowa ankietowanych (53%) poparła przyjmowanie ukraińskich uchodźców przez nasz kraj, zaś odsetek przeciwników przyjmowania uchodźców wzrósł do 40%. Wśród tych ostatnich było 45% wyborców Konfederacji Wolność i Niepodległość i 42% wyborców Prawa i Sprawiedliwości.

8. Z dużymi trudnościami próbowano radzić sobie z problemem niekontrolowanego napływu z Ukrainy surowców i produktów rolnych, który destruował polski rynek artykułów rolnych i spożywczych. Tzw. kryzys zbożowy nie znalazł na czas dostatecznego rozwiązania w działaniach ośrodka władzy politycznej i publicznej w Polsce. Zawirowania w cenach zboża na giełdach światowych (w latach 2022–2023) w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę i rady udzielane (w 2022 r.) rolnikom przez wicepremiera i ministra rolnictwa, aby wstrzymywali się ze sprzedażą swojego zboża, gdyż jego ceny wzrosną, doprowadziły do napięć na polskiej wsi. Napływ zboża i innych tańszych niż polskie

produktów rolnych z Ukrainy oraz nie dość uporządkowany obrót tymi produktami spowodowały spadek cen zboża i powstrzymywanie się rolników od sprzedaży swoich towarów w oczekiwaniu na wzrost cen. Do kolejnych żniw wielu rolników przystąpiło, mając magazyny pełne zboża.

Wobec zbliżających się wyborów parlamentarnych, przy ograniczonych możliwościach wysłania z Polski nadwyżki zboża, podejmowano decyzje mające cechy chaotycznego zarządzania kryzysem. Odsunięto ze stanowiska ministra osobę niepopularną w środowisku wiejskim, bardzo ważnym politycznie dla władz. Wskazywano na odpowiedzialność Unii Europejskiej za powstałą sytuację. Podjęto nagłą i arbitralną decyzję o zakazie wwozu produktów rolnych w okresie trzech miesięcy. Zmieniano tę decyzję poprzez:

- wprowadzenie konwojowania tranzytu produktów ukraińskich przez terytorium Polski;
- intensyfikację wywozu zboża poza polskie terytorium;
- tropienie, przy udziale prokuratury, działań spekulacyjnych w obrocie produktami ukraińskimi;
- wykorzystanie narzędzi prawnych do wypłacania rekompensat dla rolników;
- próby wykluczenia tematu z debaty politycznej i publicznej.

Tęgo egzaminu decydenci nie zdali w dostatecznym stopniu, co musiało mieć dla PiS konsekwencje w postaci wyniku wyborów parlamentarnych w 2023 r.

Problem ma wymiar strategiczny i jest nadal aktualny, a nawet można założyć, że będzie on jeszcze nabierał znaczenia wraz ze zbliżaniem się Ukrainy do wspólnego unijnego rynku. Wydaje się, że w tych sprawach polskim politykom nie udaje się skutecznie oddziaływać na politykę Unii Europejskiej.

9. Problemem decyzyjnym ściśle powiązany z agresywną polityką Rosji stał się sposób postępowania Polski w sprawach zorganizowanego naporu migrantów z innych stref kulturowych usiłujących przedrzeć się przez wschodnią granicę z Białorusią. Kryzys z tym związany trwa już – z różnym natężeniem – od 2021 r.

W przyjętej w październiku 2024 r. rządowej strategii migracyjnej na lata 2025–2030: a) założono, że „procesy migracyjne nie mogą zwiększać poziomu niepewności w codziennym życiu mieszkańców Polski”; b) ustalono „nadrzędny priorytet bezpieczeństwa rozumiany jako zobowiązanie dla działań państwa na wszystkich poziomach, tak aby dokonujące się procesy migracyjne były szczegółowo regulowane i pozostawały pod kontrolą”; c) stwierdzono, że „ochrona granicy i zapobieganie nielegalnej imigracji, będącej elementem działań hybrydowych wymierzonych w interesy Polski i Unii Europejskiej, jest priorytetem działań państwa w obszarze bezpieczeństwa”; d) uznano, że „w przypadku zagrożenia destabilizacji państwa przez napływ imigrantów, możliwe powinno być czasowe i terytorialne zawieszanie prawa do przyjmo-

wania wniosków o azyl” (Rada Ministrów, *„Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo”. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*, 15 października 2024 r.).

Strategia ta podtrzymuje w istocie wcześniejsze rozwiązania w ramach uszczelnienia, tj. blokady granicy, które spotkały się ze zróżnicowanym odbiorem społecznym i ze względów humanitarnych miały zdecydowanych przeciwników. Trzeba w tym kontekście zauważyć, że w badaniach (CBOS, komunikat nr 67/2024) stwierdzono zwiększanie się liczby osób, które krytycznie odnoszą się do przyznania migrantom dostępu do procedury azylowej w naszym kraju. W grudniu 2021 r. takie nastawienie deklarowało 58% respondentów, zaś w połowie 2024 r. już 72%. W tej sprawie występuje korelacja z deklarowanymi przez respondentów sympatiami politycznymi. Pozytywny stosunek do przyznawania migrantom prawa do azylu mają ponadprzeciętnie często wyborcy Lewicy (43%). W pozostałych elektoratach przeważają głosy negatywne. Za przyznawaniem azylu imigrantom opowiada się 37% zwolenników Koalicji Obywatelskiej, 23% – Trzeciej Drogi, 10% – Prawa i Sprawiedliwości, 8% – Konfederacji Wolność i Niepodległość. Aż 39% badanych poparło propozycję wzmocnienia granic przez utworzenie pól minowych na wybranych terenach przygranicznych (w elektoracie Konfederacji Wolność i Niepodległość takich deklaracji było 51%).

10. W stosunkach z Ukrainą decydenci polityczni muszą doprowadzić do ograniczenia negatywnego oddziaływania traumatycznych zdarzeń z naszej wzajemnej historii, podejmując w tym kierunku większe niż dotąd (lub po prostu skuteczniejsze) starania. Niezbędne jest zwłaszcza stworzenie mechanizmów służących rozwiązaniu sporu o miejsca pamięci i pochówków. Decydenci polityczni muszą liczyć się z tym, że resentymenty, uprzedzenia historyczne, jeśli się ich nie przełamię, będą wzmacniać polityków akcentujących tożsamość narodową w jej skrajnym wariancie.

Polska pamięć historyczna jest na tym odcinku mocno obolała, przechowuje ślady zbrodni, które – szczególnie przy braku postępów w sprawie ekshumacji Polaków będących ofiarami UPA na Wołyniu – budzą w dalszym ciągu silne emocje. Ale Ukraińcy również mają swoje rachunki krzywd; nie można prezentować postawy asymetrycznej i na przykład zapominać o ukraińskich cierpieniach związanych z akcją „Wisła”. Po 2015 r. doszło między naszymi państwami do zaostrzenia konfliktu pamięci, zarówno na skutek eksponowania przez rząd polski w polityce historycznej tragedii wołyńskiej jako zbrodni ludobójstwa, jak i za sprawą uroczystości upamiętniających w Ukrainie autorów tej zbrodni. Konflikt ten tli się do dzisiaj, ponieważ jego zarzewie nie zostało wygaszone. Nie ma pewności, czy nieśmiałe zapowiedzi rozpoczęcia ekshumacji na Wołyniu wiosną 2025 r. doczekają się spełnienia. Trzeba się zgodzić z opinią Kacpra Wańczyka, że „i dla Kijowa, i dla Warszawy historia

jest narzędziem w polityce wewnętrznej” (<https://oko.press/polsko-ukrainska-historia-to-narzedzie-wladzy-dla-politykow-z-odu-stron-nie-pozwola-go-sobie-odebrac>).

9. Aktywność decyzyjna obozu rządowego ukształtowanego po wyborach parlamentarnych z 15 października 2023 r. (nota ewaluacyjna *mid-term*): zderzenie zapowiedzi z możliwościami oraz wypracowywanie sposobów przywrócenia standardów demokratycznych

Podstawowe elementy sytuacji decyzyjnej

Po wyborach parlamentarnych z 15 października 2023 r. prezydent powołał epizodyczny gabinet Zjednoczonej Prawicy z premierem Mateuszem Morawieckim na czele, który nie mógł liczyć na poparcie w Sejmie. Po oddaleniu wniosku o wotum zaufania dla tego gabinetu, Sejm powołał rząd Koalicji Obywatelskiej, Trzeciej Drogi i Lewicy, który rozpoczął działalność po zaprzysiężeniu przez prezydenta 13 grudnia 2023 r. Premierem został Donald Tusk, wicepremierami zaś przedstawiciele PSL (Władysław Kosiniak-Kamysz – powołany też na stanowisko ministra obrony narodowej) oraz Lewicy (Krzysztof Gawkowski – objął też tekę ministra cyfryzacji).

W kolejnych miesiącach po wyborach parlamentarnych zaczęły się ujawniać zasadnicze różnice programowe dzielące koalicję rządową. Ponadto potwierdzał się w praktyce brak zdolności współdziałania prezydenta i rządu wywodzących się z różnych obozów politycznych. W strategii i aktywności decyzyjnej koalicji rządowej istotne miejsce zajęły sprawy rozliczeń politycznych i prawnych poprzedniej ekipy rządzącej oraz sprawy rewizji kontrowersyjnych (kwestionowanych nie tylko przez nową koalicję rządzącą, lecz także przez organy unijne) rozwiązań instytucjonalnych i kadrowych (m.in. w zakresie środków masowego przekazu, ochrony i wymiaru sprawiedliwości oraz spółek skarbu państwa). Zapowiedzi wyborcze ugrupowań rządowych były realizowane w stopniu poważnie ograniczonym przez spory wewnętrzne w koalicji, ramy prawne (m.in. na skutek budowanego z premedytacją przez poprzednią władzę nowego porządku prawnego) oraz stan finansów publicznych. Kluczowe znaczenie miało przełamanie w relacjach z Unią Europejską barier w dostępie do środków Krajowego Planu Odbudowy oraz zamknięcie procedury dotyczącej praworządności (w kwestiach naruszenia art. 7 traktatu o Unii Europejskiej). Istotnym krokiem naprzód w naprawie państwa były zmiany tożsamości politycznej mediów publicznych. Rząd doprowadził do zmiany sposobu finansowania samorządów, która wzmac-

nia ich dochody i uniezależnia te dochody od reform podatkowych rządu. W polityce społecznej spełniono zapowiedź podwyższenia renty socjalnej do poziomu minimalnego wynagrodzenia, co dało większe wsparcie najbardziej potrzebującym.

Pierwszy rok funkcjonowania nowego obozu rządowego upłynął pod znakiem kolejnych wyborów powszechnych:

- samorządowych – w marcu 2024 r.,
- przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego – w czerwcu 2024 r.,
- przewidzianych na maj 2025 r. wyborów Prezydenta RP, do których prekampania toczyła się intensywnie już w drugiej połowie 2024 r.

Co istotne, we wszystkich wymienionych wyborach główne partie współtworzące ten obóz wystąpiły osobno. Prowadziło to niejednokrotnie do wzajemnej konkurencji w ramach koalicji, co dodatkowo osłabiało jej – i tak nie największą – spójność. Donald Tusk mógł jednak dzięki temu sprawdzić, jak duże jest faktyczne zaplecze członków koalicji, i tym samym ograniczyć nadmierne (przewyższające siłę polityczną) roszczenia personalne i programowe ze strony koalicjantów.

Zasadniczym elementem sytuacji politycznej, w której przyszło działać rządowi D. Tuska, był w 2024 r. narastający kryzys konstytucyjny znajdujący wyraz we wzajemnym kwestionowaniu przez organy państwa kompetencji i prawomocności działania. Wspomniane już wcześniej w tym rozdziale bezprecedensowe zjawiska: prezydent kwestionował właściwą obsadę Sejmu, rząd nie uznawał prawomocności Trybunału Konstytucyjnego, poszczególne izby w Sądzie Najwyższym wzajemnie się nie uznawały – to tylko wybrane symptomy tego kryzysu, który wizerunkowo kładł się cieniem także na rządzie. Część społeczeństwa oczekująca spokoju i porządku w przestrzeni publicznej mogła bowiem wiązać konflikt na najwyższym szczeblu z aktywnością rządu i premiera.

Rządzący obóz polityczny nie zdołał narzucić opinii publicznej przekonującej pozytywnej narracji na temat sytuacji w kraju. W sondażach (CBOS, komunikat nr 108/2024) w odpowiedzi na pytanie, „czy, ogólnie rzecz biorąc, sytuacja w naszym kraju zmierza w dobrym czy też w złym kierunku?”, zarejestrowano między grudniem 2023 r. a październikiem 2024 r. spadek ocen pozytywnych (z 40 do 31%) oraz wzrost ocen negatywnych (z 37 do 47%). Co gorsza, przekonanie, iż sprawy idą w dobrym kierunku, nie było powszechne także wśród osób, które deklarowały, że głosowały na przedstawicieli ugrupowań stanowiących zaplecze polityczne rządu. W przypadku wyborców Koalicji Obywatelskiej to przekonanie wyrażało 72% respondentów, w przypadku Lewicy – 61%, zaś Trzeciej Drogi – 39%. Niekorzystną tendencję zarejestrowano też w odpowiedzi na pytanie, „czy w ciągu najbliższego roku sytuacja w Polsce poprawi się, pogorszy czy też się nie zmieni?”.

Osób nastawionych optymistycznie było wśród respondentów w październiku 2024 r. tylko 20% (w grudniu 2023 r. – 34%), pesymistów – 35% (30%), osób uważających, że nic się nie zmieni – 36% (25%). Negatywna była także tendencja rysująca się w odpowiedziach na pytanie, czy za rok rodzinie respondenta będzie się żyło lepiej. Taką nadzieję wyraziło 17% pytanym (w grudniu 2023 r. było to 22%). Większość badanych (54%, wzrost o 5 punktów procentowych w stosunku do pomiaru z grudnia 2023 r.) sądziła, że w ciągu najbliższego roku poziom życia ich samych i ich rodzin się nie zmieni, zaś 18% przewidywało pogorszenie (w grudniu 2023 r. było to 17%).

W relacjach między rządem a opozycją występowała wrogość prowadząca do zachowań agresywnych. W dwóch głównych blokach politycznych zaszły zmiany związane z połączeniem się w październiku 2024 r. Suwerennej Polski z PiS oraz z przejściem w tym samym miesiącu partii Lewica Razem do opozycji wobec rządu koalicyjnego. Badanie bliskości i dystansu Polaków wobec partii politycznych przeprowadzone jesienią 2024 r. (CBOS, komunikat nr 104/2024) dało wyniki porównywalne z wynikami wcześniejszych badań. Wśród osób, które stwierdziły, że jakaś partia jest im bliska, było 59% respondentów o poglądach prawicowych, 40% – zorientowanych lewicowo i tylko 28% deklarujących poglądy centrowe. Silną identyfikację z PiS deklarowało 60% respondentów określających się jako wyborcy tej partii. W przypadku Konfederacji WiN było to 57%, KO – 50%, Lewicy (mały udział w próbie nakazuje z ostrożnością traktować ten wynik) – 46%, a Trzeciej Drogi – 26%.

Sytuację gospodarczą w pierwszym roku funkcjonowania rządu tzw. koalicji 15 października charakteryzowały takie zjawiska, jak utrzymywanie się inflacji na poziomie wyższym od zakładanego, rekordowe wydatki (spowodowane głównie utrzymaniem, a nawet zwiększeniem, transferów do gospodarstw domowych w ramach programów socjalnych, wzrostem płac w sferze budżetowej, bardzo dużymi wydatkami na obronność i rosnącymi kosztami obsługi długu publicznego) oraz bardzo duży deficyt budżetowy.

Z sytuacji nadzwyczajnych w 2024 r. na plan pierwszy wysunęła się w Polsce powódź o niszczycielskiej sile, która we wrześniu nawiedziła południową część kraju. Premier Donald Tusk wykazał w sprawach powodzi przywódcze zdecydowanie, które – wraz z sięgnięciem po gotowe procedury przygotowane na okoliczność wystąpienia stanu klęski żywiołowej – spowodowało, że rząd nie poniósł wizerunkowej porażki w walce z żywiołem. Otwartą sprawą pozostało trudne zadanie skutecznego usuwania szkód popowodziowych – i to w dłuższej perspektywie.

Sytuację międzynarodową pierwszego roku rządzenia wyznaczały przede wszystkim: przedłużająca się wojna między Rosją i Ukrainą, zagrożenie sterowanym przez Rosję i Białoruś napływem migrantów z innych kręgów kulturowych, nasilenie się konfliktu na Bliskim Wschodzie, wzmocnienie opcji

prawicowej na europejskiej scenie politycznej oraz wyjątkowo trudne do przewidzenia konsekwencje wyboru na prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa.

Komentarz ewaluacyjny do aktywności decyzyjnej rządu

W ocenie działalności decyzyjnej rządu na odnotowanie zasługuje kilka szczególnych kwestii. Omawiam je poniżej:

1. Jednym z podstawowych zadań koalicyjnego gabinetu kierowanego przez Donalda Tuska było w pierwszym roku funkcjonowania względne zrównoważenie rozbudzonych w trakcie kampanii wyborczej oczekiwań z faktycznymi działaniami w ramach realnie dostępnych możliwości. Rząd miał trudności z podołaniem temu zadaniu.

W sondażu przeprowadzonym na tydzień przed wyborami, dotyczącym społecznych oczekiwań wobec nowego rządu (CBOS Flash nr 15/2023) jako najważniejsze oczekiwania wskazywano w odpowiedzi na pytania otwarte:

- w odniesieniu do jakości rządzenia – dobre, mądre rządy oraz skuteczność w rządzeniu (11% badanych), bardziej etyczną politykę (mniej korupcji i afer, złodziejstwa, mniej oszustw, więcej uczciwości, jawności) (9%), rozliczenie poprzedniej władzy (8%);
- w sferze idei i wartości – przywrócenie praworządności oraz działanie w granicach prawa i przestrzeganie konstytucji (4%), poszanowanie i przestrzeganie wolności oraz praw obywatelskich (2%), doprowadzenie do zmian w wymiarze sprawiedliwości (2%), złagodzenie prawa anty-aborcyjnego (2%);
- w sprawach gospodarki i polityki społecznej – zahamowanie inflacji i wzrostu cen, obniżenie stóp procentowych i zapewnienie niższej ceny energii (5%), ograniczenie programów społecznych zakładających „rozdawnictwo” (4%), niższe i przejrzyste podatki, zwiększenie kwoty wolnej od podatku (4%), troskę o emerytów i rencistów, w tym wzrost emerytur (4%);
- w innych obszarach – poprawę opieki zdrowotnej (6%), zmiany w szkolnictwie, w tym poprawę sytuacji nauczycieli (4%), oraz proeuropejską politykę, otwarcie na UE i pozyskanie środków z KPO (3%).

Wśród pytaných, którzy deklarowali się jako zwolennicy KO, najważniejsze oczekiwania to:

- rozliczenie poprzedniej władzy (20%),
- przywrócenie praworządności (14%),
- proeuropejska polityka, pozyskanie środków z KPO (12%),
- bardziej etyczna polityka, w tym mniej afer i korupcji (11%),
- naprawa państwa (10%).

Dla porównania, wyborcy PiS najbardziej oczekiwali:

- kontynuacji polityki poprzednich rządów (12%),
- mądrych rządów, skutecznie działających na rzecz poprawy sytuacji w kraju (12%),
- sprawiedliwości i równości (10%),
- kontynuacji polityki socjalnej, utrzymania transferów socjalnych (8%).

Badanie dotyczące pierwszych notowań rządu, ze stycznia 2024 r. (CBOS, komunikat nr 10/2024), potwierdziło, że społeczeństwo polskie jest w miarę równo podzielone na dwa obozy polityczne i że kapitał społecznego zaufania, który umożliwił obozowi przeciwników PiS przejęcie władzy, nie jest dany raz na zawsze. Nadzieję i wiarę, że po zmianie rządu będzie lepiej, wyraziło tylko 40% badanych. Był to wynik najniższy w ramach wszystkich wcześniejszych sondaży odnoszących się do rządów przełomu politycznego: w przypadku rządu Tadeusza Mazowieckiego taką deklarację złożyło 82% respondentów, rządu Hanny Suchockiej – 63%, Waldemara Pawlaka – 65%, Jerzego Buzka – 44%, Leszka Millera – 48%, pierwszego gabinetu Donalda Tuska – 59%. Już w styczniu 2024 r. duża grupa ankietowanych wyrażała lęk i obawę, że po zmianie rządu będzie gorzej (37%). Przekonanie, że rząd D. Tuska będzie lepszy od gabinetu M. Morawieckiego, wyrażało 41%, natomiast 19% uważało, że będzie to taki sam rząd jak poprzedni, a 30% – że będzie to rząd gorszy.

Po roku działania pogorszył się stosunek do tego rządu. W badaniu przeprowadzonym w październiku 2024 r. (CBOS, komunikat nr 110/2024) zmniejszył się odsetek opinii pozytywnych (34%), bez większych zmian pozostała liczba opinii negatywnych (39%), a równocześnie zwiększyła się liczba osób niemających zdania na temat rządu (24%). Na uwagę zasługuje fakt, że stałe poparcie utrzymało się w gronie badanych, którzy głosowali na KO (92%), natomiast zdecydowanie mniejszy odsetek zwolenników tego rządu był wśród wyborców lewicy (tylko 54% poparcia) oraz Trzeciej Drogi (także 54%). Stosunkowo duży elektorat negatywny uwidocznił się w przypadku odpowiedzi na pytanie, czy jest się zadowolonym z tego, że na czele rządu stoi D. Tusk (36% zadowolonych, 50% niezadowolonych, 14% bez zdania w tej sprawie).

2. Aktywność decyzyjna koalicji rządowej w sprawach rozliczeń politycznych i prawnych poprzednio rządzącej ekipy oraz w sprawach rewizji kwestionowanych rozwiązań instytucjonalnych i kadrowych budziła zróżnicowane reakcje, także wśród tych, którzy poparli koalicję w wyborach 15 października 2023 r. Niejednokrotnie pojawiały się w przestrzeni publicznej wątpliwości, czy rząd nie zbacza z właściwej drogi, lekceważąc kryterium legalności. Tak było m.in. wówczas, gdy w decyzjach dotyczących mediów publicznych wykorzystano ogólne przepisy ustawowe, chociaż zagadnienia te mają swoje szczególne regulacje ustawowe. Z drugiej strony, wśród części zwolenników KO pojawiały

się zastrzeżenia dotyczące małej skuteczności działań rozliczeniowych. Rząd nie zawsze umiał informować o swoich działaniach w taki sposób, by społeczeństwu (a także własnemu elektoratowi) ułatwić zrozumienie i akceptację podejmowanych decyzji.

Radykalne działania mające na celu zablokowanie pozostałości wpływów poprzedniego obozu władzy podjęto już w pierwszych tygodniach rządzenia w odniesieniu do środków masowego przekazu. Natomiast w przypadku naprawy organów prokuratury i wymiaru sprawiedliwości przestrzeń dopuszczalnej aktywności była bardzo ograniczona, przyjęto więc metodę działań etapowych. Nie obeszło się jednak bez posunięć kwestionowanych przez prezydenta, Trybunał Konstytucyjny i opozycję polityczną. W sprawach spółek z udziałem Skarbu Państwa podstawowym sposobem naprawy sytuacji były zmiany kadrowe kierownictw oraz audyty mające na celu zidentyfikowanie i poddanie ocenie przez stosowne organy, w tym organy wymiaru sprawiedliwości, nieprawidłowości w działaniach poprzednich władz spółek. W tych kwestiach nie ustrzeżono się w niektórych przypadkach powielania błędów poprzedniej ekipy rządzącej, m.in. nominacji wyraźnie politycznych.

Obóz rządowy włączył do procesu rozliczeń Sejm, w którym powołano kilka komisji śledczych. W trakcie relacji publicznych z przesłuchań prowadzonych przez te komisje informowano opinię publiczną o licznych patologicznych działaniach poprzednich władz związanych z tzw. wyborami kopertowymi, inwigilacją polityczną i aferą wizową. Przykład prac Komisji Śledczej do „zbadań legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus” (tak brzmi jej oficjalna nazwa), w praktyce zajmującej się domniemanym nadużywaniem przez rządzących w latach 2015–2023 narzędzi elektronicznych m.in. do inwigilowania przedstawicieli opozycji, nie jest budujący: pokazuje, że posłowie demokratycznej większości w Sejmie nie zawsze są dobrze merytorycznie przygotowani do wyzwań, jakie stawia przed nimi trudny polityczny przeciwnik. Może to osłabiać społeczny wizerunek nowej władzy jako profesjonalnej i skutecznej ekipy.

3. Aktywność decyzyjna koalicji rządowej w sprawach programowych, zapowiedzianych w zobowiązaniach wyborczych, przebiegała w pierwszym roku funkcjonowania Rady Ministrów kierowanej przez Donalda Tuska z widocznymi, mającymi wiele źródeł trudnościami. Są podstawy, aby sądzić, że ugrupowania polityczne tworzące zaplecze rządowe w większości spraw nie miały przygotowanych projektów ustaw i decyzji wykonawczych, w wielu zaś nie miały nawet uzgodnionego zarysu tych rozwiązań. W niektórych kwestiach, np. światopoglądowych (m.in. aborcja, związki partnerskie, status religii w nauczaniu szkolnym), czy w sprawie zwiększenia dostępu ludzi młodych do własnego mieszkania, koalicjanci zasadniczo się różnili. Znajdowało to

wyraz w zachowaniach obserwowanych przez opinię publiczną i pogłębiało poczucie chaosu.

Wyborczy program stu konkretnych działań w czasie stu pierwszych dni rządu nie doczekał się realizacji w trakcie całego pierwszego roku rządzenia. Nie może to stanowić mocnego zarzutu, jednak w wielu sprawach zabrakło nawet przedstawienia planu dojścia do spełnienia zapowiedzi wyborczych oraz wyjaśnienia przyczyn opóźnień. A przecież nietrudno zrozumieć, że przeszkodą w realizacji zapowiedzi w wielu dziedzinach były stan finansów publicznych oraz rozmiary deficytu budżetowego. W ocenie dotychczasowego dorobku nowego obozu władzy nie można też pomijać dotkliwego braku współpracy między rządem i prezydentem, co w wielu sprawach blokowało wykorzystanie ścieżki legislacyjnej dotyczącej ustaw. Powtórzę jednak, że nie dołożono wystarczających starań, aby te kwestie w sposób przekonujący przedstawić opinii publicznej.

Obserwacja rozwoju sytuacji w Polsce w 2024 r. skłania też do postawienia hipotezy, że jedną z przyczyn spowolnienia realizacji programu rządowego było oddziaływanie swoistego „głębokiego państwa” zasiedlonego nadal przez beneficjentów poprzedniego układu politycznego (w tym urzędników wyższego i średniego szczebla, prokuratorów i sędziów, funkcjonariuszy służb specjalnych i pracowników spółek z udziałem Skarbu Państwa). Osoby te, kierując się własnymi interesami, pozostając niejednokrotnie w sieci różnorodnych nieformalnych powiązań, przyjmowały na swoich odcinkach aktywności taktykę przeczekania lub wręcz przeszkadzania rządzącym (na temat koncepcji „głębokiego państwa”: Lofgren 2016).

4. W czasie pierwszego roku funkcjonowania rządu dość wyraźnie dawały o sobie znać braki w prowadzeniu skutecznej, wielokanałowej komunikacji społecznej. Można odnieść wrażenie, że premier uznał, iż najlepszym rzecznikiem rządu jest on sam, nie powołano bowiem nikogo na stanowisko rzecznika prasowego. Zbyt łatwo zrezygnowano z profesjonalnego zabiegania o utrzymanie poparcia ze strony wyborców, którzy głosowali za zmianą polityczną w wyborach 15 października 2023 r.

W sondażu przeprowadzonym w sierpniu 2024 r. (CBOS, komunikat nr 91/2024) większość (60%) respondentów wyraziła opinię, że rząd informuje o swojej pracy za mało, 25% było zdania, że tych informacji jest w sam raz, zaś tylko 3% uważało, że informacji jest zbyt dużo. Poczucie, że rząd niewystarczająco informuje o swoich działaniach, przeważało we wszystkich uwzględnionych w analizach grupach społeczno-demograficznych i w elektoratach wszystkich najważniejszych ugrupowań, z wyjątkiem zwolenników KO. Takie przekonanie wyraziło: 77% respondentów z elektoratu PiS, 73% elektoratu Konfederacji WiN, 65% – Lewicy, 58% – Trzeciej Drogi i 45% – KO. Niewątpliwie rząd powinien uwzględnić w swojej aktywności wizerunkowej fakt, że

o jego pracach respondenci dowiadawali się najczęściej z: telewizji (również oglądanej w internecie) – 49% wskazań, internetowych portali informacyjnych (takich jak Onet, WP, Interia) – 27%, mediów społecznościowych (takich jak X i YouTube) – 10%. Jest rzeczą istotną, że pozycja telewizji (również oglądanej w internecie) rosła w tych deklaracjach wraz z wiekiem respondentów (od 28% u osób w przedziale od 18 do 24 lat, do 74% u osób w wieku lat 65 i więcej), zaś odwrotna kolejność źródeł informacji występowała w przypadku internetowych portali informacyjnych (od 39% u osób w przedziale od 25 do 34 lat, do 13% u osób w wieku lat 65 i więcej) oraz mediów społecznościowych (od 38% u osób w przedziale od 18 do 24 lat, do 2% u osób w wieku lat 65 i więcej).

W tym samym komunikacie CBOS czytamy, że respondenci w odpowiedzi na pytanie otwarte, o jakich działaniach rządu ostatnio słyszeli, wymieniali najczęściej: poprawę dostępu do aborcji (17%), rozliczenia poprzedniej ekipy (12%) oraz modernizację wojska (6%), rzadziej zaś wspominali m.in.: wprowadzenie renty wdowiej (5%), obniżenie składki zdrowotnej (2%), podwyżki płac (1%) i relacje z UE, w tym KPO (1%). Można odnieść wrażenie, że rząd zakłada – co w polityce jest błędem – że dobre decyzje nie wymagają „obudowania” narracyjnego.

Odrębnym problemem do przemyślenia przy wartościowaniu aktywności rządu w sferze komunikacji ze społeczeństwem powinno być to, że aż 61% respondentów w tym samym badaniu przyznało, iż informacje przedstawicieli rządu o sytuacji gospodarczej lub politycznej kraju traktuje zazwyczaj z nieufnością, a tylko 27% zadeklarowało zaufanie do tych informacji. Pocieszeniem dla rządu może być fakt, że również do informacji udzielanych przez opozycję aż 66% respondentów nie miało zaufania. Jednak to małe pocieszenie, tym bardziej że wśród tych, którzy wyrazili zaufanie do informacji rządu, znalazło się tylko 64% głosujących na KO, 55% zwolenników Trzeciej Drogi i 44% respondentów o poglądach lewicowych.

5. W przestrzeni publicznej, w tym na portalach informacyjnych, już kilka tygodni po powołaniu rządu Donalda Tuska zagościł temat konfliktu w koalicji rządowej. Pojawiało się coraz więcej wątpliwości, czy rządzący mają zdolność do działań wspólnych w sytuacji utrzymywania się różnicy zdań w tak wielu sprawach. W odbiorze społecznym ta koalicja stawała się coraz bardziej tymczasowa, nie wrócono jej przetrwania po wyborach prezydenckich w 2025 r. Środowisko polityczne Zjednoczonej Prawicy umiejętnie wykorzystuje te wizerunkowe słabości przeciwników politycznych w swojej narracji politycznej. Kampania wyborcza przed wspomnianymi wyborami, w której politycy koalicji będą się spierać i walczyć między sobą o społeczne poparcie, z pewnością stworzy kolejne punkty zapalne. To jeszcze bardziej osłabi przekonanie o trwałości rządu. Politycy obecnie rządzącej koalicji chyba nie rozumieją, że publiczne ujawnianie sekretów kuchni politycznej szkodzi

im wszystkim. Powinni starannie prześledzić historie rozpadu poprzednich koalicji.

Tak więc, należy uznać, że w tej koalicji nie działa dobrze mechanizm współdziałania i rozbrajania spraw spornych. Umowa koalicyjna podpisana w listopadzie 2023 r. nie jest wystarczająco monitorowana. Z przywołanych wyżej badań opinii publicznej wynika, że w elektoracie Trzeciej Drogi (w tym PSL) oraz Lewicy rośnie poczucie odsuwania na boczny tor, nieuczestniczenia w decydowaniu w ramach rządowej aktywności programowej. Projektując kształt rządu, przyjęto, że wszystkie człony koalicji politycznej są reprezentowane w kierownictwach wszystkich działów administracji, a to często blokuje mechanizm decyzyjny na poziomie ministerstw i przekłada się na dyskusyjną przydatność niektórych sekretarzy i podsekretarzy stanu, którzy zostali skierowani z klucza partyjnego do obcych im obszarów aktywności. W niektórych dziedzinach polityki publicznej, np. w polityce gospodarczej, zbudowano w rządzie zbyt wiele równoległych stanowisk decyzyjnych w randze ministra.

Wypada się zgodzić z opinią, że premier „Tusk zrezygnował z roli stratega, który definiuje długoterminowe cele dotyczące naprawy państwa. Zamiast tego wszedł w rolę osoby odpowiedzialnej za permanentne zarządzanie kryzysowe. Przywództwo premiera ogranicza się więc do zajmowania tematami, które w danym momencie cieszą się zainteresowaniem mediów i opinii publicznej” („*Rząd pod lupą*”. *Ocena pierwszego roku władzy Donalda Tuska*, <https://www.gazetaprawna.pl/magazyn-na-weekend/artykuly/9704860,rzad-pod-lupa-ocena-pierwszego-roku-wladzy-donald-tuska.html>).

Można odnieść wrażenie, że premier Donald Tusk nie do końca bierze pod uwagę fakt, iż w wyborach parlamentarnych uzyskał legitymację do współrządzenia w ramach koalicji, a nie do rządzenia w systemie jednopartyjnym. W istniejącej sytuacji politycznej powinien on korzystać ze znacznych uprawnień premiera przewidzianych w konstytucji, pamiętając, że liczne decyzje będzie można podejmować i realizować tylko przy utrzymaniu jedności posłów i senatorów wspierających rząd w parlamencie.

Partia PiS jest osłabiona politycznie po przegraniu wyborów parlamentarnych, czego efektem było przejście do opozycji. Ma swoje wewnętrzne problemy wynikające z walk frakcyjnych i zbliżającego się – z naturalnych powodów, czyli zaawansowanego wieku – końca aktywności politycznej Jarosława Kaczyńskiego. Ma niepewną sytuację finansową po niejasnych decyzjach Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie subwencji budżetowej. Nadal jest ona jednak poważnym graczem na polskiej scenie politycznej, mając w społeczeństwie mocne poparcie sięgające 30%, i jest w stanie walczyć o powrót do rządzenia lub współrządzenia.

10. Aktywność decyzyjna Prezydenta RP w okresie funkcjonowania rządu koalicyjnego utworzonego po wyborach parlamentarnych z 15 października 2023 r. (nota ewaluacyjna *mid-term*): napięcia między osobistymi ambicjami i własnymi interesami a konstytucyjną misją głowy państwa

Zmieniająca się sytuacja decyzyjna prezydenta Andrzeja Dudy

Prezydent Andrzej Duda zbliża się do zakończenia swojej drugiej kadencji na stanowisku głowy państwa. Jego aktywność przypadła na dwie zasadniczo różne sytuacje we władzy wykonawczej w Polsce. Przez osiem lat jego partnerem konstytucyjnym był rząd wywodzący się z tego samego co on obozu politycznego. Z końcem 2023 r. A. Duda musiał znaleźć jakieś *modus vivendi* w relacjach z rządem złożonym z polityków reprezentujących dotychczas opozycyjne ugrupowania polityczne. Przeważają opinie, że tego ostatniego w swych dwóch kadencjach egzaminu nie zdał, lekceważąc wymagania wobec prezydenta określone w konstytucji.

W bilansie działania w charakterze głowy państwa przez A. Dudę należy uwzględnić:

- znaczne przywiązanie do koncepcji programowych Zjednoczonej Prawicy;
- negatywny, a niejednokrotnie wręcz konfrontacyjny stosunek do rządu D. Tuska;
- silne akcentowanie swoich faktycznych, a nieraz tylko wyobrażonych, kompetencji w obszarze sądownictwa, obrony narodowej i spraw zagranicznych;
- impulsywność i niestałość w podejmowaniu decyzji;
- kierowanie się – szczególnie w końcowej fazie prezydentury – własnym interesem politycznym.

A. Duda nie potrafił wejść w rolę arbitra w sporach politycznych w żadnej fazie swojej prezydentury, gdyż sam był stroną tych konfliktów i sporów politycznych.

Utrata przez Andrzeja Dudę możliwości pełnienia roli arbitra politycznego

Poniżej zamieszczam kilka uwag dotyczących prezydentury Andrzeja Dudy.

1. Oczekiwania w stosunku do Andrzeja Dudy bezpośrednio po wyborze na urząd głowy państwa w 2015 r. nie były wygórowane, a opinie o nowym lokatorze Pałacu Prezydenckiego były podzielone. W sondażu przeprowadzonym w lipcu 2015 r. (CBOS, komunikat nr 108/2015) 20% pytanym wyraziło

opinię, że będzie on dobrym prezydentem, 31% było zdania przeciwnego, zaś 36% uważało, iż nowa prezydentura nie będzie ani specjalnie dobra, ani szczególnie zła. Z kolei 48% badanych uznało, że będzie to prezydent lepszy niż Bronisław Komorowski, 22% – że będzie gorszy, zaś 30% nie miało na ten temat zdania. Wyrażane opinie były wyraźnie uzależnione od preferencji partyjnych respondentów.

Dość często wyrażano opinię, że prezydentura ta nie wniesie nic nowego w sprawach szczegółowych, takich jak stosunki polsko-niemieckie – 48% wskazań, pozycja Polski w Unii Europejskiej – 41%, poziom bezpieczeństwa Polski – 39%, jakość życia politycznego – 35%, rozwiązywanie problemów społecznych – 35%, pozycja Polski na arenie międzynarodowej – 34%. Niemal połowa badanych (47%) uważała, że Andrzej Duda będzie się kierował przede wszystkim dobrem kraju, 37% spodziewało się już wtedy, że będzie on uwzględniał w swych działaniach głównie interesy partii politycznej, z której się wywodzi, a 16% nie umiało udzielić odpowiedzi na pytanie, czym prezydent będzie się kierował w swej działalności w ramach sprawowania urzędu.

2. W połowie pierwszej kadencji A. Duda poprawiał swoje notowania. W sondażu przeprowadzonym w styczniu 2018 r. (CBOS, komunikat nr 16/2018) jego działalność pozytywnie oceniło 66% pytaných, a tylko 27% było przeciwnego zdania. Zaufanie do niego deklarowało 73% badanych, co było najlepszym wynikiem w porównaniu z wszystkimi innymi politykami. Większość badanych wskazywała, że prezydent jest ich zdaniem sympatyczny (81%), inteligentny (81%), ma dobrą prezencję (79%), jest kompetentny, ma odpowiednią wiedzę i umiejętności potrzebne do piastowania urzędu (75%), budzi szacunek (70%), rozumie problemy zwykłych ludzi, troszczy się o ich los (62%), potrafi przekonać ludzi do swoich racji (57%), jest wiarygodny w tym, co mówi (57%). Najwięcej uwag krytycznych dotyczyło tego, że nie jest samodzielny w podejmowaniu decyzji, za bardzo daje sobą kierować (49% wskazań), kieruje się przede wszystkim interesami partii, z której się wywodzi (48%), oraz własnym interesem politycznym (30%). Społeczny wizerunek A. Dudy najbardziej różnicowały sympatie partyjne badanych. Najsilniejsze poparcie miał on w elektoracie PiS (97% widziało u niego więcej pozytywnych cech niż wad). Przychylni Dudzie byli także badani deklarujący głosowanie na ugrupowanie Kukiz'15. Osoby krytycznie nastawione do prezydenta przeważały we wszystkich pozostałych elektoratach.

W badaniu ze stycznia 2018 r. (CBOS, komunikat nr 15/2018) 77% respondentów oceniło pozytywnie sposób, w jaki prezydent Andrzej Duda reprezentuje Polskę za granicą, 57% wystawiło podobną ocenę jego aktywności w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa kraju – jako zwierzchnika sił zbrojnych, 52% w sprawach stanowienia prawa – jako strażnika konstytucji. W gronie pozytywnie oceniających prezydenta znalazło się 93% respondentów

deklarujących głosowanie na A. Dudę w drugiej turze wyborów w 2015 r. oraz 26% głosujących na B. Komorowskiego. W tej samej grupie znalazło się też 67% osób deklarujących, że nie głosowało w drugiej turze wyborów prezydenckich.

3. Kluczową decyzją A. Dudy w trakcie pierwszej kadencji było zgłoszenie w 2017 r. weta do ustaw o Sądzie Najwyższym oraz o Krajowej Radzie Sądownictwa. Miało to miejsce w sytuacji ostrego konfliktu politycznego dotyczącego reformy sądownictwa przygotowanej przez Zbigniewa Ziobrę i popieranej przez kierownictwo PiS. Prezydent wykorzystał ten konflikt nie tyle do naprawy proponowanych regulacji, ile do przeforsowania swojego projektu reformy. Wyniki sondażu z sierpnia 2017 r. (CBOS, komunikat nr 112/2017) pokazują, że zachowanie decyzyjne prezydenta uzyskało poparcie społeczne. Większość badanych uznała, że niezbędna jest reforma systemu sądownictwa (81% wskazań) i poparła decyzję o zawetowaniu ustaw (79%). Taką opinię wyrazili badani deklarujący swoje poparcie dla wszystkich partii reprezentowanych w Sejmie, w tym należący do potencjalnego elektoratu PO (92% osób popierających), Nowoczesnej Ryszarda Petru (82%), ugrupowania Kukiz'15 (80%), a nawet PiS (56%). Największa grupa respondentów uważała, że prezydent ma zaufanie pozwalające mu przygotować własne projekty dotyczące materii zawetowanych ustaw (42% wskazań; drugie w kolejności największe zaufanie w tej sprawie deklarowano wobec premier Beaty Szydło – 28%). Równocześnie jednak aż 64% badanych stwierdziło, że projekty prezydenckie powinny być zupełnie inne od zawetowanych ustaw.

4. W 2020 r., na początku drugiej kadencji prezydenta A. Dudy, już przeważająca część osób objętych badaniami uważała, że głowa państwa powinna przejawiać większą niezależność od swojego środowiska politycznego (CBOS, komunikat nr 115/2020). Większość ankietowanych (62%) wyraziła przekonanie, że prezydent powinien zmienić sposób sprawowania swojej funkcji. Najczęściej postulowano, aby stał on na straży konstytucji w Polsce, czyli zapewniał jej przestrzeganie (54% wskazań), oraz aby współpracował ze wszystkimi siłami politycznymi w naszym kraju (53%). Równocześnie większość respondentów (56%) spodziewała się, że w czasie drugiej kadencji prezydent będzie pełnił swoje obowiązki tak samo jak dotychczas, a zdecydowanie mniej (31%) – że będzie to robił lepiej, zaś tylko nieliczni (8%) – że będzie to robił gorzej. Badani nie mieli też złudzeń, że A. Duda zachowa niezależność wobec rządzącej w Sejmie większości. Aż 65% respondentów przewidywało, że prezydent „jako część tego samego obozu politycznego będzie ściśle współpracował z rządzącą większością”, 62% wysuwało postulat uniezależnienia się od PiS i podejmowania samodzielnych decyzji oraz posiadania własnego zdania.

5. Jeśli w ciągu ośmiu lat w partnerskich relacjach A. Dudy z rządami Zjednoczonej Prawicy zdarzały się napięcia, to miały one podłoże ambicjo-

nalne i dotyczyły miejsca prezydenta w systemie realnej władzy. W kolejnych miesiącach po utworzeniu w grudniu 2023 r. rządu Donalda Tuska stosunki między obu członami władzy wykonawczej w państwie przeszły zdecydowanie w fazę napięć i powtarzających się konfliktów, których podstawą było całkowicie odmienne rozumienie podstawowych zasad konstytucyjnych i zasadniczo różne wizje programowe.

Już bezpośrednio po wyborach z 15 października 2023 r. prezydent pokazał swój negatywny stosunek do większości ukształtowanej w Sejmie i Senacie. Znalazło to wyraz w powierzeniu misji utworzenia rządu M. Morawieckiemu, a następnie w zaprzysiężeniu Rady Ministrów pod jego kierownictwem, choć z góry było wiadomo, że ten rząd nie może liczyć na wotum zaufania w Sejmie. Ta decyzja dała czas Zjednoczonej Prawicy na tworzenie warunków komplikujących sytuację wybranego później przez Sejm rządu D. Tuska. Dziś wiadomo już z pośrednich przekazów, że w tym czasie Polskie Stronnictwo Ludowe było nakłaniane do wejścia do koalicyjnego gabinetu z udziałem polityków Zjednoczonej Prawicy.

Weto do ustawy o budżecie i kolejne decyzje prezydenta stanowią dobitne przykłady utrudniania działań rządu D. Tuska, który A. Duda zmuszony był zaprzysiąc na podstawie wyraźnych przepisów konstytucji. Z tej destrukcyjnej działalności były – w pewnym zakresie – wyłączone jedynie sprawy obronności i bezpieczeństwa państwa.

Przyczyny napięć w relacjach między prezydentem a rządem leżały po obu stronach tych relacji. W świetle faktów uzasadniony wydaje się jednak pogląd, że więcej przyczyn należy wiązać z aktywnością głowy państwa. Trzeba jednak podkreślić, że w społeczeństwie występowały różnice opinii w tej sprawie. Sondaż przeprowadzony już w końcu stycznia 2024 r. (CBOS Flash nr 4/2024) nie przyniósł jednolitej odpowiedzi na pytanie, kto jest winien napięć w relacjach między prezydentem a rządem. Zdecydowana większość respondentów (78%) wyraziła opinię, że współpraca między prezydentem a rządem układa się źle (w tym bardzo źle – 40%, raczej źle – 38%). Najwięcej spośród nich (41%) uważało, że obu stronom brakuje woli współpracy, nieco mniej (39%) odpowiedzialność za zły stan stosunków przypisało prezydentowi, zaś wyraźnie mniej (18%) wskazało, że to rządowi brakuje woli współpracy z prezydentem. Linie podziałów w wyrażanych opiniach były wyraźnie skorelowane z poglądami politycznymi poszczególnych osób. W potencjalnym elektoracie PiS 57% osób uważało, że woli współpracy brakuje rządowi, 2% – prezydentowi, 39% – obu stronom. W elektoracie Koalicji Obywatelskiej wskazania wynosiły, odpowiednio: 2%, 83% i 15%. Warto też dodać, że w grupie osób obciążających prezydenta odpowiedzialnością za złe stosunki z rządem aż 50% wyraziło opinię, że „rząd powinien przeprowadzać zmiany w różnych dziedzinach życia szybko i zdecydowanie, nawet jeśli naraża się na krytykę”.

6. Aktywność decyzyjna prezydenta A. Dudy po wyborach parlamentarnych w 2023 r. daleko odbiegała w wielu punktach od modelu prezydentury postulowanego przez respondentów w badaniu na ten temat z września 2024 r. (CBOS Flash nr 39/2024). Zdaniem badanych najważniejsze jest, aby prezydent:

- stał na straży Konstytucji, działał zgodnie z jej duchem, dbał o praworządność (87% wskazań);
- był prezydentem wszystkich Polaków (79%);
- znał i rozumiał problemy zwykłych ludzi (78%);
- był otwarty na dialog, porozumienie, współpracę (75%);
- miał zdolności przywódcze, był liderem na trudne czasy (74%);
- był niezależnym arbitrem, na równi traktował wszystkie siły polityczne w kraju (69%);
- miał doświadczenie w polityce międzynarodowej i dobrze się w niej poruszał (69%);
- znał się na obronności i kwestiach bezpieczeństwa kraju (67%);
- korzystał z prawa weta zgodnie z interesem państwa i obywateli (65%);
- dobrze współpracował z rządem (65%).

Trzeba zaznaczyć, że mimo licznych zarzutów kierowanych wobec prezydenta Dudy w przestrzeni publicznej, w tym w mediach, w kolejnych rankingach zaufania do polityków uzyskiwał on wynik najlepszy lub jeden z najlepszych. Przykładowo, w badaniu z października 2024 r. (CBOS, komunikat nr 106/2024) zaufanie do niego deklarowało 46% respondentów (9% deklarowało obojętność, a 41% – nieufność). Dało mu to trzecie miejsce w rankingu po Szymonie Hołowni (odpowiednie deklaracje wyniosły w tym przypadku: 47%, 13%, 34%) i Rafale Trzaskowskim (46%, 13%, 35%). W tym badaniu Donald Tusk uzyskał odpowiednio: 41%, 11%, 44%, zaś Jarosław Kaczyński – 30%, 9%, 57% wskazań.

11. Komentarz końcowy do przeglądu aktywności decyzyjnej podmiotów politycznych w Polsce w latach 2015–2024

Poszczególne procesy i zachowania decyzyjne poddane w poprzednich częściach tego rozdziału ewaluacji dają asumpt do sformułowania kilku uwag dotyczących silnych i słabych stron aktywności decyzyjnej podmiotów politycznych w Polsce w latach 2015–2024, które wykraczają poza jednostkowe przypadki.

W tym kontekście trzeba zauważyć, że – w świetle przedstawionych w poprzednich rozdziałach kryteriów – w aktywności decyzyjnej podmiotów polskiej polityki w omawianym tu okresie występowały błędy oraz zachowania

utrwalające negatywne wyobrażenia społeczne (także stereotypy) na temat polityki. Aktywność tę cechowała silna skłonność do konfrontacji, górująca nad postawą pokojowej rywalizacji, oraz wykazywana wielokrotnie niezdolność do chronienia wartości i interesów partykularnych bez naruszania tego, co powinno być wspólne, wyłączone z bieżącej gry i walki politycznej. Wielokrotnie dochodziło do marnotrawienia dostępnych zasobów z powodu deficytów zdolności współdziałania i braku umiejętności osiągania celów w ramach współdecydowania. Przykładów tego dostarczały zarówno tarcia między rządzącymi a opozycją, jak i animozje wewnątrz tych dwóch obozów. W aktywności decyzyjnej niektórych podmiotów polskiej polityki w latach 2015–2024 widoczne było lekceważenie standardów demokratycznego państwa prawnego, w tym wymagań przejrzystości, rozliczalności, partycypacji i społecznej inkluzji w zagospodarowaniu zasobów.

Licznych przykładów przedkładania swoich własnych spraw oraz interesów swojego obozu politycznego ponad interesy wspólne społeczeństwa dostarczała działalność decyzyjna prezydenta A. Dudy, który okazał się niezdolny do pełnienia roli arbitra politycznego. Rażącym przykładem prymatu interesów partykularnych były też działania obozu władzy, który w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia ludzi w czasie pandemii za główny cel przyjął ponowne osadzenie swojego kandydata na stanowisku prezydenta i podjął próbę przeprowadzenia wyborów prezydenckich za wszelką cenę. Na podobnie negatywną ocenę zasługują też działania decyzyjne rządu i środowiska politycznego Zjednoczonej Prawicy w sprawach Krajowego Planu Odbudowy i Wzmacniania Odporności, których następstwem stało się pogorszenie wizerunku międzynarodowego Polski oraz znaczne opóźnienie w dostępie do środków europejskich przewidzianych w tym programie. Obóz rządzący do końca 2023 r. nie potrafił jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy Polska ma być państwem suwerennym izolującym się na arenie międzynarodowej czy państwem suwerennym wpisującym się w układy międzypaństwowe i międzynarodowe (i respektującym przyjęte tam normy i wartości). Z pierwszą opcją wiąże się tak często przywoływane przez Zjednoczoną Prawicę „wstawanie z kolan”, z drugą – obowiązek dbania o polskie interesy.

W rozpatrywanym okresie mnożyły się przykłady zaniedbań i błędów z zakresu techniki decydowania, które wystąpiły na wszystkich etapach prowadzonych działań decyzyjnych.

Powtarzały się sytuacje złego rozpoznania sytuacji decyzyjnej i zależności występujących w materii objętej decydowaniem. Przykładem może być postawa Bronisława Komorowskiego przed wyborami z 2015 r.: ustępujący prezydent zaniechał aktywnej kampanii wyborczej, uznając, że sprawa jest już rozstrzygnięta na jego korzyść (w czym, jak wiemy, gruntownie się mylił). Wspomniana wyżej słabość znalazła też wyraz w sposobie podejścia kierownictwa Prawa

i Sprawiedliwości do parlamentarnej kampanii wyborczej w 2023 r. Konfrontacja z potencjalnymi koalicjantami, będąca następstwem błędnego mniemania, że PiS uzyska wynik wystarczający do samodzielnego rządzenia, uniemożliwiła prawicy zbudowanie po wyborach koalicji rządowej mającej większość w Sejmie. Przykładem złego rozpoznania sytuacji decyzyjnej może być również sposób prowadzenia procesu decyzyjnego w sprawach programu Polski Ład. Kierownictwo PiS nie oceniło adekwatnie stanu swoich zasobów politycznych, nie zdefiniowało dobrze problemów wchodzących w zakres projektowanych decyzji politycznych oraz nie miało właściwie rozpoznanych ryzyk i wewnętrznych zagrożeń związanych z tym procesem decyzyjnym.

Aktywnej, profesjonalnej i wielokanałowej komunikacji społecznej kształtującej wizerunek nowej ekipy rządowej i nadającej – przekonujące opinie publiczną – znaczenie tworzonemu przez nią faktom wyraźnie brakowało w pierwszym roku działania rządu Donalda Tuska utworzonego po wyborach w 2023 r.

Wykorzystania siły przywództwa politycznego zabrakło Platformie Obywatelskiej w wyborach parlamentarnych z 2015 i 2019 r.

Zdolności rozumienia zależności występujących w materii objętej decydowaniem oraz umiejętności autooceny przygotowywanych decyzji, a także wykorzystania metod i dostępnych zasobów wspomagających decydowanie (doradcy i eksperci, rozpoznanie opinii społecznej, konsultacje i negocjacje, pilotaż, rachunek prawdopodobieństwa, algorytmy, symulacja komputerowa i inne narzędzia elektroniczne) zabrakło inicjatorom Polskiego Ładu.

Powszechne było niedocenianie znaczenia ewaluacji procesów decyzyjnych i decyzji dla optymalizacji kolejnych procedur decyzyjnych.

Niezależnie od przedstawionych wyżej krytycznych uwag trzeba podkreślić, że w kolejnych kampaniach wyborczych podmioty polityki w coraz większym stopniu współdziałały ze sobą, dzięki czemu wzmacniały swoje siły. Można tu przywołać przykład Prawa i Sprawiedliwości, które budowało faktycznie na swoich listach w wyborach parlamentarnych koalicję (umieszczając na nich kandydatów z innych partii, których wspierało), oraz ugrupowań, które w wyborach 2019 i 2023 r., w ramach tzw. paktu senackiego zrezygnowały z wystawiania w poszczególnych okręgach wyborczych konkurujących ze sobą kandydatów, zaś tworząc koalicję 15 października, zjednoczyły swoje siły, co pozwoliło powołać rząd koalicyjny.

W społeczeństwie – rozpatrywanym jako podmiot polityki – wzrosła świadomość, że pozycja innych podmiotów polityki i bieg spraw w państwie istotnych dla życia ludzi zależy od wyników wyborów powszechnych. W rezultacie znacznie zwiększyła się frekwencja wyborcza. Można mówić w tym przypadku o zrozumieniu przez większą liczbę ludzi siły głosu wyborcy w demokratycznej legitymizacji władz publicznych. Przyszłość pokaże, czy nastąpiła trwała zmiana zachowań politycznych czy też było to zjawisko przejściowe.

Jako pozytywne zjawisko trzeba postrzegać postępujące (nie bez zahamowań) wraz ze wzrostem realnych zagrożeń militarnych i pozamilitarnych ze strony Rosji wyłączenie z gry politycznej między głównymi podmiotami polityki w Polsce kwestii bezpieczeństwa państwa i obronności. Podmioty polityki, skonfliktowane ze sobą w większości innych spraw, w tym przypadku powstrzymywały się od działań naruszających interesy społeczeństwa i państwa polskiego.

Zdolnością wybierania pola sporu i konfrontacji politycznej sprzyjającą realizacji swoich partykularnych interesów wykazało się w analizowanym okresie Prawo i Sprawiedliwość. W kolejnych kampaniach wyborczych, może z wyjątkiem wyborów parlamentarnych w 2023 r., to właśnie PiS wyznaczało tematy debaty publicznej oraz umiejętnie narzucało swoją narrację w sprawach istotnych dla większości ludzi – mniej zainteresowanych kwestiami trójpodziału władz i praworządności, bardziej zaś rosnącymi cenami, niedomogami systemu opieki zdrowotnej i zapewnieniem bezpieczeństwa. Brak tej zdolności w dużym stopniu osłabiał w wyborach 2015 i 2019 r. pozycję ugrupowań opozycyjnych wobec PiS.

ROZDZIAŁ VIII

Możliwości i przeszkody na drodze do poprawy jakości decydowania w polityce

- *Między paradygmatami i modelami teoretycznymi a praktyką w wielu dziedzinach istnieje duży rozziew. Dotyczy to także praktyki decydowania politycznego. W znacznym stopniu odbiega ona od teoretycznych modeli i schematów, które pokazują jak, w świetle wiedzy uzyskanej w badaniach, decydenci polityczni powinni postępować w celu uzyskiwania najlepszych wyników swoich działań, nie dają zaś odpowiedzi na pytanie, jak owi decydenci faktycznie działają. Zbliżenie praktyki do rozwiązań wynikających z modeli teoretycznych to zadanie, którego powodzenie może pomóc poprawiać jakość politycznej aktywności decyzyjnej.*
- *Trzeba podkreślić, że modele i schematy decydowania mogą stanowić narzędzie dobrych praktyk i przyczyniać się do optymalizacji wyborów dokonywanych przez podmioty decyzyjne, jeśli nie będą ogólnikowe, oderwane od rzeczywistości, lecz da się w nich znaleźć konkretne wskazówki, jak zwiększać zdolność osiągania założonych celów.*
- *Decydenci polityczni z reguły preferują swoje własne oceny i interpretacje oraz pragną na własną rękę potwierdzać słuszność prowadzonej przez siebie polityki. Skłonić ich do tego, by w swojej praktyce decyzyjnej korzystali z dorobku teorii, może społeczna presja na podejmowanie jak najlepszych, najwyższej jakości decyzji, zgodnie z regułami i kryteriami wypracowanymi w nauce. Taką presję może wywierać tylko społeczeństwo charakteryzujące się wysoką kulturą polityczną.*
- *Intuicja może być czynnikiem uzupełniającym, przydatnym narzędziem „drugiego wyboru” w decydowaniu, gdyż generalnie powinno się ono opierać na racjonalnej analizie. Intuicja może wspomagać racjonalne przesłanki zwłaszcza w przypadku decyzji strategicznych dotyczących dłuższego horyzontu czasowego. Musi ona być jednak poparta doświadczeniem decydenta i jego otwartością na zmiany.*
- *Pełne zastosowanie w praktyce decyzyjnej w polityce ujęć teoretycznych napotyka trudności związane z tym, że mają one najczęściej charakter normatywny. Tak jest w przypadku teorii racjonalnego wyboru publicznego, teorii racjonalnego wyboru społecznego i teorii gier, które pozwalają budować modele idealne procesów decyzyjnych oraz tworzą podstawy dla parametryzacji, ewaluacji i porównywania konkretnych procesów decyzyjnych w praktyce politycznej, nie są natomiast narzędziami opisu ich rzeczywistego kształtu w poszczególnych przypadkach.*
- *Możliwości wykorzystania teorii racjonalnego wyboru stają się problematyczne w przypadku decydowania przez podmioty zbiorowe. Założenie, że podmioty te dążą do maksymalizacji korzyści wynikających z decyzji, nie zawsze znajduje potwierdzenie w praktyce. Dążenie grupy do utrzymania konsensu i spójności przeważa niejednokrotnie nad dążeniem do osiągnięcia możliwie najlepszej decyzji.*
- *Kluczowe znaczenie w procesach decyzyjnych ma czynnik ludzki. Dotyczy to również decydowania politycznego. Na jego ostateczny wynik wpływają cechy osób uczestniczących w wypracowaniu treści decyzji oraz cechy osób, do których te decyzje są skierowane i które uczestniczą, a przynajmniej powinny uczestniczyć, w realizacji podjętych decyzji.*

1. Słabo wykorzystywane w praktyce możliwości ujęć teoretycznych

We wcześniejszych fragmentach tej książki wielokrotnie była mowa o tym, że teorie i modele wypracowywane w badaniach naukowych nad decydowaniem politycznym pomagają zrozumieć złożone procesy i zjawiska występujące w tej dziedzinie, są źródłem wielostronnej wiedzy o nich. Badania te powinny więc służyć za podstawę optymalizacji aktywności polityków. Rzeczywistość pokazuje jednak, że między teorią a praktyką decydowania w polityce, tak jak i w wielu (w zasadzie zaś wszystkich) innych dziedzinach, istnieją rozbieżności, nieraz znaczne.

Można pytać o celowość i użyteczność budowania modeli i schematów decydowania politycznego, skoro praktyka podąża swoim torem i niezbyt chętnie czerpie wzory i inspiracje z naukowych ustaleń. Przy całej złożoności tego zagadnienia, trzeba przyjąć (i takie jest założenie tej publikacji), że przydatność ujęć modelowych jest inna w przypadku postępowania samych decydentów, inna zaś w przypadku działań mających służyć wyjaśnianiu prawidłowości w decydowaniu politycznym rozumianym jako kategoria aktywności. Należy rozróżniać ujęcie opisowe skupione na pokazaniu, jak decydenci działają, i ujęcie normatywne skupione na pokazaniu jak, w świetle dostępnej wiedzy na ten temat, owi decydenci powinni postępować, by uzyskiwać możliwie najlepsze rezultaty swojej aktywności. To rozróżnienie występuje także w innych dziedzinach aktywności decyzyjnej, w tym w zarządzaniu (Goodwin, Wright 2011). Problem polega na tym, jak merytorycznie zbliżyć te dwie perspektywy, tj. integrować ujęcia opisowe i normatywne.

W badaniach nad procesami decydowania politycznego ujęcia modelowe mogą być niezastąpionym narzędziem analitycznym. Wyjaśniać, standaryzować i wartościować procesy decyzyjne należy bowiem w sposób maksymalnie zobiektywizowany, uwzględniając udzielane przez naukę wskazówki, jak za pomocą odpowiednich procedur i metod zarządzania można osiągać optymalne w danych sytuacjach wyniki decydowania.

W przypadku podmiotów decyzyjnych w polityce teoretyczne modele i schematy decydowania mają wartość uzależnioną od postawy decydenta. Mogą stać się narzędziem dobrych praktyk i służyć optymalizacji dokonywanych wyborów, jeśli tylko podmiot polityki potraktuje je jako korzystne podpowiedzi, które zwiększą jego zdolności osiągania założonych celów. Polityk musi mieć uzasadniony praktycznie interes, by sięgnąć po ustalenia teoretyczne.

Ustalenia teoretyczne z niemałym trudem torują sobie drogę do praktyki decyzyjnej w polityce. Po pierwsze – decydenci polityczni muszą wiedzieć, że ustalenia takie istnieją i że mogą po nie sięgnąć. Powinni więc mieć w swoim otoczeniu profesjonalnych doradców i ekspertów, którzy będą podpowiadali kierunki, metody i sposoby postępowania uwzględniające aktualny dorobek

nauk o sprawnym, skutecznym i efektywnym działaniu decyzyjnym. Decydenci powinni też stworzyć dobrze działający mechanizm korzystania z tego zasobu wiedzy w swoim systemie decyzyjnym. Po wtóre – muszą być gotowi odejść od działań bazujących wyłącznie na intuicji i uznać potrzebę działania na podstawie racjonalnych przesłanek. Ten warunek jest szczególnie trudny do spełnienia, bowiem decydenci z reguły preferują swoje oceny i interpretacje oraz pragną na własną rękę potwierdzać słuszność prowadzonej przez siebie polityki. Należy więc na wszelkie sposoby wzmacniać przekonanie polityków, że w ich własnym interesie leży prowadzenie polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy*). Po trzecie – prace badawcze powinny być w większym stopniu ukierunkowane na tworzenie praktycznych narzędzi analizy i ewaluacji aktywności decyzyjnej, które mogą być wykorzystywane przez samych decydentów politycznych. Powinny one prowadzić do prezentacji wiedzy w ujęciu możliwym do zastosowania w praktyce. Stąd wziął się pomysł przedstawienia w aneksie tej książki projektów matryc, które mogą być narzędziami takiej analizy i ewaluacji dokonywanej przez samych decydentów. Po czwarte – i to wydaje się najważniejsze – politycy muszą czuć społeczną presję na prowadzenie aktywności decyzyjnej na najwyższym poziomie, w sposób zgodny z regułami i kryteriami wypracowanymi w nauce. Trzeba tu oczywiście przyjąć założenie, że społeczeństwo jest lub może być w dostateczny sposób zainteresowane sprawą jakości decydowania w polityce, a to oznacza, że charakteryzuje się ono wysoką kulturą polityczną.

Jak już wskazywałem w poprzednich fragmentach tej książki, sięganie do zasobu odnośnych teorii jest w decydowaniu politycznym utrudnione z różnych powodów – dotyczących zarówno przedmiotu decydowania, jak i cech decydentów oraz warunków, w jakich odbywają się procesy decyzyjne. Negatywnie mogą oddziaływać w szczególności następujące czynniki:

- uwzględnianie w decydowaniu przesłanek o charakterze pozamerytorycznym;
- podporządkowanie decydowania koncepcjom ideologicznym i politycznym;
- preferowanie wyników doraźnych i krótkoterminowych;
- nawyk kierowania się sytuacjami, które już miały miejsce;
- deficyt innowacyjnego myślenia o wyzwaniach i scenariuszach przyszłości;
- bezwzględna chęć utrzymania konsensu we własnym obozie politycznym;
- brak kultury wypracowywania wspólnych rozwiązań ponad podziałami politycznymi.

Użyteczność modeli i schematów decydowania w ramach polityki zmniejszają też inne czynniki, m.in.:

- ograniczona racjonalność zachowania ludzi,
- wpływ emocji,

- szybkie i wielorakie zmiany warunków decydowania,
- sytuacje nadzwyczajne unieważniające wcześniejsze założenia,
- trudności w przewidywaniu kierunków zachodzących zmian,
- nieustannie trwająca gra polityczna, w której zachowania jednych podmiotów modyfikują pole działania innych graczy.

Ograniczenia możliwości pełnego zastosowania w praktyce decyzyjnej ujęć teoretycznych wynikają z tego, że mają one najczęściej charakter normatywny. Dotyczy to teorii racjonalnego wyboru publicznego – biorącej swoje podstawy z ekonomii i operującej takimi przesłankami ludzkich działań decyzyjnych, jak maksymalizacja, racjonalność i kierowanie się własnym interesem (Wilkin 2012). Dotyczy to też teorii racjonalnego wyboru społecznego – skoncentrowanej na podejmowaniu decyzji przez podmioty zbiorowe i sposobach przekształcania indywidualnych preferencji członków tych podmiotów w decyzje wspólne (Jakubowski 2012). Teorie te pozwalają budować modele idealne procesów decyzyjnych. Tworzą podstawy dla parametryzacji, ewaluacji i porównywania konkretnych procesów decyzyjnych obecnych w praktyce politycznej. Są one jednak przede wszystkim ogólnymi koncepcjami optymalizacji działań decyzyjnych, nie zaś narzędziami opisu ich rzeczywistego kształtu w poszczególnych przypadkach (Lissowski 2001).

Należy podkreślić, że zróżnicowanie przydatności ujęć teoretycznych nie dotyczy tylko decydowania w polityce, lecz występuje także w przypadku nauk o zarządzaniu (Obój 2007; Lichtarski 2014). Wartościowe propozycje rozstrzygnięcia dylematów wiążących się z zasygnalizowanym wyżej zróżnicowaniem podejść do porządku procesowego i mechanizmów decydowania, przygotowane głównie na użytek menedżerów, można odnaleźć w książce Paula Goodwina i George’a Wrighta (2011).

Modele decydowania opierają się w dużej mierze na założeniu, że decydent podejmuje rozstrzygnięcia w sposób racjonalny. Jak zauważają Robert A. Dahl i Bruce Stinebrickner, strategia decydowania w przestrzeni publicznej zakłada „konieczność wyczerpujących poszukiwań racjonalnej odpowiedzi przed wyborem spośród rywalizujących możliwości” (2007). W decydowaniu racjonalność może mieć wymiar rzeczowy (gdy dobór środków odpowiada faktycznie istniejącej sytuacji) i metodologiczny (gdy dobór środków jest właściwy, tzn. logiczny w świetle wiedzy posiadanej przez decydenta) (Penc 2007: 245 i n.).

Była już mowa o tym, że wątpliwości co do „wydolności” teorii racjonalnego wyboru narastają w przypadku wyboru dokonywanego przez podmioty zbiorowe, a one przecież dominują w decydowaniu politycznym. W tym przypadku kluczowe założenie, że podmioty te zawsze dążą do maksymalizacji korzyści, nie zawsze znajduje potwierdzenie w praktyce. Niejednokrotnie okazuje się, że zachowania decyzyjne w trakcie danej procedury są w większym stopniu kształtowane przez dążenie do utrzymania zdolności podmiotu do dalszego

funkcjonowania niż przez korzyści wiążące się z podjęciem decyzji o określonej, formalnie dopuszczalnej, treści. W takich sytuacjach „dążenie grupy do konsensusu i spójności przeważa nad dążeniem do osiągnięcia możliwie najlepszej decyzji” (Griffin 2000: 290). W literaturze przedmiotu zwraca się niejednokrotnie uwagę na różne dodatkowe trudności, które wiążą się z grupowym podejmowaniem decyzji. Mają one charakter nie tylko praktyczny, lecz także merytoryczny, składając się na swoisty „syndrom myślenia grupowego” (Janis 1972: 174 i n.). Z drugiej jednak strony trzeba zauważyć, że grupowe podejmowanie decyzji stwarza warunki do uwzględnienia większej liczby wariantów rozwiązania i że podjęta w tym trybie decyzja może zwykle liczyć na szerszą akceptację, a tym samym ma większe szanse na realizację.

Trudności w pełnym zastosowaniu w działaniach politycznych modelu wyboru racjonalnego skłaniają jego krytyków do opinii, że „jako model podejmowania decyzji jest zasadniczo bezużyteczny, a nawet po prostu szkodliwy” (Dahl, Stinebrickner 2007: 238). Jako alternatywę dla takiego modelu wskazuje się często strategię stopniowego kształtowania (inkrementalną), opartą na sukcesywnym decydowaniu o kolejnych krokach, w ślad za wynikami poprzednich rozstrzygnięć decyzyjnych. Do ograniczania pola niepewności w sprawach istotnych dla procesu decyzyjnego może się też przyczyniać ewolucyjna teoria gier oraz – jeśli istnieją ku temu warunki – wykorzystywanie eksperymentów lub prób pilotażowych na małą skalę przed podjęciem ostatecznej decyzji (Dahl, Stinebrickner 2007: 239 i n.).

Sięgając po modele decydowania politycznego, trzeba zawsze brać pod uwagę, że zachowania ludzi charakteryzuje ograniczona racjonalność, co w szczególności utrudnia projektowanie przyszłych zachowań za pomocą tych modeli. Niepełna racjonalność postępowania uczestników procesów decyzyjnych wyznacza też granice wykorzystywania teorii gier w prowadzeniu i analizowaniu decydowania politycznego. Zasadniczo jednak w decydowaniu politycznym zachodzą okoliczności, które przesądzają o użyteczności teorii gier jako jego narzędzia. Wynika to z faktu, że wzajemnie wpływają tam na siebie działania podejmowane przez podmioty częściowo lub całkowicie skonfliktowane. Zachowania poszczególnych podmiotów są w dużej mierze uzależnione od aktywności innych graczy operujących na tych samych zasobach z odmiennymi zamiarami ich wykorzystania. Równocześnie jednak z powodu ograniczonej racjonalności postępowania decydentów teoria gier, jako teoria normatywna, może być w konkretnych przypadkach decydowania narzędziem mało przydatnym (na temat warunków użyteczności teorii gier: Luce, Raiffa 1964; Malawski, Wieczorek, Sosnowska 1997; Straffin 2001).

Powraca tutaj kwestia wartości dochodzenia w decydowaniu politycznym do rozstrzygnięć na podstawie intuicji decydenta. Kwestia ta stanowi przedmiot sporów i dyskusji. Nie brak opinii, że w warunkach niepewności i zmien-

ności materii decyzyjnej to właśnie od intuicji i trafności osądu wynikającej z doświadczenia polityków zależą niejednokrotnie losy procesów decyzyjnych. W literaturze można także spotkać się z poglądem, że intuicja stanowi podstawowy czynnik decydujący o wyborze jednego z zachowań alternatywnych. Autorzy opowiadający się za takim myśleniem podkreślają, że wynika to z faktu, iż „nie wszystkie procesy i zjawiska można przewidzieć i zaplanować, odwołując się do logiki i wcześniej sprawdzonych algorytmów działania, co skłania decydentów do korzystania z intuicji” (Malewska 2018: 5).

Relacje między działaniem intuicyjnym a postępowaniem racjonalnym nie mają charakteru zero-jedynkowego. Intuicja może być czynnikiem uzupełniającym decydowanie prowadzone na podstawie racjonalnej analizy, może też być narzędziem „drugiego wyboru”. Ciekawe rezultaty może przynieść badanie relacji między racjonalnością a intuicyjnością w postępowaniu decyzyjnym m.in. w ramach teorii „podwójnego procesu” (Malewska 2018: 40 i n.; tam też obszerna literatura zagadnienia). Intuicja może uzupełniać racjonalne przesłanki szczególnie w przypadku ogólnych decyzji strategicznych dotyczących dłuższego horyzontu czasowego. Nie chodzi przy tym o intuicję jako spontaniczne przeczucie, lecz o przeczucia decydenta „ubezpieczone” przez jego profesjonalizm, duże doświadczenie i otwartość na zmiany. Można w tym przypadku mówić o modelu quasi-racjonalnym decydowania uwzględniającym zasady kognitywnej teorii aktywności (Malewska 2014: 59 i n.). Z dystansem wypada się natomiast odnieść do preferowania, uzasadnianego zmiennością i niepewnością środowiska decyzyjnego oraz trudnościami skalkulowania ryzyka, „modeli niepredyktywnego podejmowania decyzji”, w których daje się pierwszeństwo intuicji, zaś odrzuca możliwość i przydatność racjonalnego planowania strategicznego (Taleb 2020: 23 i n.). Nie zmienia tego fakt, że niejednokrotnie w procesie decydowania można uzyskać dobry wynik, działając w sposób przypadkowy, pozbawiony cech uporządkowanej procedury zorientowanej od początku na osiągnięcie wyznaczonych celów określonych przez wyraźnie zdefiniowane wartości i interesy.

2. Materia decyzyjna jako ograniczenie możliwości uzyskania rezultatów wysokiej jakości w aktywności politycznej

Charakter materii stanowiącej przedmiot decydowania politycznego sprawia, że odbywa się ono – jak próbowałem przedstawić w poprzednich fragmentach tej książki – w złożonych warunkach. Ponadto, zwykle trzeba w nim uwzględnić dążenie podmiotów decyzyjnych do osiągnięcia wielu celów równocześnie oraz brać pod uwagę fakt, że podmioty decyzji politycznych zamierzają w tym samym czasie doprowadzić do odmiennego wykorzysta-

nia tych samych zasobów lub też do osiągnięcia celów stojących ze sobą w sprzeczności.

Materia decydowania politycznego powoduje, że przy wartościowaniu decyzji należy zawsze ustalić podstawę, na jakiej to wartościowanie się odbywa. Po pierwsze, wynika to z wielokryterialności decyzji. Po wtóre, problemem staje się przełożenie wyzwań skutecznego i efektywnego działania decyzyjnego na proces decyzyjny. Po trzecie, mówiąc o optymalizacji decyzji, trzeba zawsze mieć na uwadze możliwość zaistnienia rozbieżności, a nawet pojawienie się zasadniczego konfliktu między optymalnością mierzoną wyłącznie stopniem realizacji wartości i interesów danego podmiotu decyzyjnego a optymalnością z punktu widzenia respektowania wartości i interesów wspólnych społeczeństwa oraz interesu publicznego.

Rekomendowałem możliwe rozwiązania problemu wielokryterialności decyzji politycznych we fragmencie książki dotyczącym dostępnych heurystyk, które mogą być narzędziem w procesie poszukiwania właściwych zachowań i oceny poszczególnych decyzji. Takie podpowiedzi – najczęściej raczej w kontekście nauk o zarządzaniu czy też działań decyzyjnych w kwestiach gospodarczych i biznesowych – można znaleźć w wielu, także przywołanych już wcześniej w tej książce, publikacjach. Jak w innych sprawach, tak i w tej pojawia się pytanie, czy można liczyć na to, że politycy poprzedzą swoje działania decyzyjne solidną kwerendą dostępnej literatury. Należy w to raczej wątpić. Łatwiej już wierzyć w to, że zwiększy się liczba poważnych decydentów politycznych, którzy będą skłonni korzystać w swojej aktywności z wiedzy ekspertów zajmujących się profesjonalnie tematyką decydowania. I w tym przypadku nie można być jednak nadmiernym optymistą. Z własnych doświadczeń wiem, że politycy są w większym stopniu otwarci na opinie doradców potwierdzające i obudowujące teoretycznie wybory dokonywane przez nich samych na podstawie własnej intuicji niż na uwagi, które zawierają krytykę ich sposobu myślenia.

Kto wie, czy ustalenia z zakresu teorii decydowania nie będą już niedługo docierać do świadomości polityków za pośrednictwem narzędzi wykorzystujących sztuczną inteligencję? Z myślą o tym wpisałem kilka problemów związanych z decydowaniem politycznym do internetowych wyszukiwarek treści, które wykorzystują duże modele językowe do odpowiadania na zadane pytania. W sprawie zachowań decyzyjnych podlegających wielokryterialnej ocenie zwróciłem się m.in. do Perplexity AI – platformy opartej na sztucznej inteligencji, która łączy funkcjonalności chatbota z zaawansowanymi możliwościami wyszukiwarki internetowej. W odpowiedzi (<https://www.perplexity.ai/search/jakie-sa-metody-optymalizacji-8BNPHgQcR1makFspZEBMIQ>) otrzymałem w czasie rzeczywistym, wraz z odesłaniem do literatury (na bardzo podstawowym poziomie), wyjaśnienie, że w zależności od preferencji decydenta może w takiej sytuacji być wykorzystana:

- metoda ważonych kryteriów, która „polega na przekształceniu optymalizacji wielokryterialnej w jednokryterialną poprzez wprowadzenie kryterium zastępczego, które jest sumą ważonych składowych miary jakości decyzji”;
- metoda optymalizacji hierarchicznej, w ramach której „optymalizacja jest wykonywana sekwencyjnie w odniesieniu do wszystkich elementów miary jakości decyzji, uszeregowanych według preferencji decydenta”;
- metoda ograniczonych kryteriów, w której „określa się maksymalne wartości, jakie mogą przyjmować poszczególne składowe miary jakości decyzji, co prowadzi do ograniczenia przestrzeni dopuszczalnych rozwiązań”;
- metoda ważonego kryterium globalnego, w której liczy się „minimalizacja odległości między rozwiązaniem przybliżonym a optymalnym”;
- metoda ważonej funkcji odległości „podobna do metody kryterium globalnego, gdzie minimalizuje się wartość funkcji, określającej odległość między rozwiązaniem przybliżonym a optymalnym”;
- metoda ważonego mini-maxu, w której „minimalizuje się maksymalne odchylenie rozwiązania optymalnego od rozwiązania przybliżonego”.

Dodatkowo zostałem poinformowany, że: „Decyzje strategiczne określają długofalowe cele grup politycznych, a decyzje taktyczne są podejmowane w określonej skali czasowej. Kryteria optymalizacji decyzji politycznych są powiązane ze strategią. Optymalizacja decyzji może występować w stanie pewności, gdzie znane są możliwości i warunki każdej z nich. Metody optymalizacji wektorowej mogą być stosowane w problemach decyzji grupowych”. Fragmentem odpowiedzi było także odesłanie do kilku problemów powiązanych z tym pytaniem. Skierowano mnie do zawartych w tym samym pakiecie odpowiedzi na następujące pytania:

- jakie są najczęstsze błędy przy wyborze metody optymalizacji?
- w jakich sytuacjach najlepiej stosować metodę ważonych kryteriów?
- jakie są zalety i wady metody optymalizacji hierarchicznej?
- czy metody optymalizacji wielokryterialnej mogą być zintegrowane z systemami decyzyjnymi?
- jakie są przykłady praktycznego zastosowania metody ważonego kryterium globalnego?

Lektura całości odpowiedzi prowadzi do wniosku, że jest ona jeszcze utrzymana na bardzo ogólnym poziomie, w dużym stopniu pomija specyfikę politycznej materii decyzyjnej i warunki, w jakich muszą być podejmowane decyzje polityczne, ale równocześnie, że stanowi wyraźne ukierunkowanie myślenia potencjalnego podmiotu politycznego poszukującego właściwego sposobu podjęcia decyzji. Dziś nadal jeszcze refleksja badaczy problematyki decydowania merytorycznie góruje nad podpowiedziami twórców sztucznej inteligencji. Oprogramowania większości narzędzi sztucznej inteligencji korzy-

stają z „przeczesywania” zasobów internetowych publikacji naukowych. Twory sztucznej inteligencji są bardzo pracowite. Nieustannie zasysają kolejne tysiące treści pochodzących z różnych źródeł. Niewątpliwą zaletą tych narzędzi jest możliwość merytorycznego scalania i analizowania w czasie rzeczywistym treści pochodzących z bardzo różnych publikacji i innych źródeł znajdujących się w różnych miejscach. Groźną wadą – mechaniczne powtarzanie odpowiedzi i ocen błędnych, które bardzo licznie występują w przestrzeni internetowej. W związku z rozwojem uczenia maszynowego, szczególnie tzw. uczenia głębokiego, oraz pojawieniem się urzędzeń, które samodzielnie uczą się za pomocą algorytmów, przyszłość decydowania może już być samodzielnym dziełem tych urzędzeń.

Należy zauważyć, że rozwiązywany jest już problem skutecznego i efektywnego działania decyzyjnego za pomocą narzędzi technologicznych, które pomagają zagwarantować dobrą jakość decyzji. Już obecnie decydenci mogą z powodzeniem takie narzędzia wykorzystywać. Pozwalają na to obniżające się koszty i zmniejszająca się czasochłonność zautomatyzowania procesu pozyskiwania i analizy danych oraz analizy według podanych kryteriów zależności w dużych bazach danych, a także klasyfikowania danych do grup tematycznych i przewidywania na podstawie danych trendów w określonych procesach. Aktualne pozostaje jednak pytanie o gotowość polityków do korzystania z dostępnych narzędzi wspomagających racjonalne decydowanie.

W optymalizacji decydowania politycznego najtrudniejsze wydaje się to, że decyzje korzystne dla poszczególnych decydentów mogą stać w sprzeczności z rozwiązaniami korzystnymi z punktu widzenia interesów wspólnych. Generalnie rzecz biorąc, rekomendacje i oceny kierowane ze środowisk naukowych do polityków muszą jednoznacznie wspierać rozwiązania optymalne właśnie z punktu widzenia wartości i interesów wspólnych społeczeństwa. W przeciwnym razie podpowiedzi dla politycznych decydentów mogą dawać asumpt do manipulacji i działań destrukcyjnych. Nie należy więc przychylić się do rekomendacji zwiększających efektywność i skuteczność decyzji bez uwzględniania ich konsekwencji ogólnospołecznych i wymiaru etycznego.

Jest oczywiste, że politycy oczekują podpowiedzi, które wzmocnią ich pozycję i pozwolą efektywnie i skutecznie działać. Doradztwo polityczne ma jednak także aspekt etyczny. Decyzje polityków przynoszące skrajnie negatywne konsekwencje – zaburzenie rozwoju społecznego, osłabienie zdolności wykorzystania zasobów przez strategie permanentnego konfliktu, ograniczanie praw oraz wolności człowieka i obywatela, dyskryminacja mniejszości, wzmacnianie wykluczenia społecznego, naruszanie żywotnych interesów narodowych – nie powinny zyskiwać poparcia ze strony badaczy zajmujących się decydowaniem politycznym.

3. Czynniki ludzkie kluczem do poprawy jakości decydowania politycznego

W świetle tego, co zostało już powiedziane w tej książce, należy uznać, że sukcesy i porażki w polityce są w głównej mierze uwarunkowane cechami charakteru, mentalnością, stanem wiedzy, umiejętnościami i wartościami etycznymi ludzi. To bowiem ludzie w każdym przypadku inicjują, podejmują oraz implementują decyzje. To także ludzie są adresatami, a w efekcie beneficjentami lub ofiarami, poszczególnych decyzji (czy serii decyzji) politycznych. Tak było, jest i będzie w dającej się przewidzieć, czyli najbliższej przyszłości. Nasuwa się natomiast pytanie, w jakim stopniu sytuacja w tej dziedzinie zmieni się w dłuższej perspektywie, w czasach kiedy „samodoskonaląca się sztuczna inteligencja i dojrzewająca nanotechnologia połączą ludzi i nasze maszynowe wytwory w sposób dotychczas nieznany, co jeszcze bardziej zwiększy zarówno możliwości, jak i zagrożenia” (Kurzweil 2024: 16).

Zachowania ludzi, także w roli decydentów politycznych, bywają – obiektywnie oceniając – nieracjonalne. Nie są zgodne z rygorami wynikającymi z teorii racjonalnego wyboru. Do głosu dochodzą w nich takie czynniki, jak: emocje, intuicja, chęć zaskoczenia, skłonność do przekraczania dopuszczalnego poziomu ryzyka, lekceważenie rachunku zysków i strat związanych z określonym zachowaniem decyzyjnym, uprzedzenia, pobudki ideologiczne i doktrynalne, stres, ale też różne rodzaje altruizmu i motywacje moralne. Decydenci są nieraz skłonni dokonać wyboru pierwszego wariantu, który został przez nich dostrzeżony. Rezygnują – z różnych pozamerytorycznych względów – z poszukiwania rozwiązania optymalnego, najlepszego z dostępnych, a zadowolają się rozstrzygnięciem satysfakcjonującym, spełniającym podstawowe wymagania i w efekcie akceptowalnym (Kisielnicki 2008: 65).

Ograniczenia poznawcze jednostek zaangażowanych w procesy decyzyjne w polityce powodują, że stan faktyczny i jego obraz w świadomości decydenta mogą się znacznie różnić. To tłumaczy, dlaczego poszczególni decydenci w tej samej sytuacji dokonują zgoła odmiennych wyborów. A nawet jeśli wybory okazują się zbieżne, przyjęte metody ich realizacji różnią się, np. stopniem innowacyjności. Nie wszyscy decydenci są w tym samym stopniu gotowi do podejmowania zachowań ryzykownych (Moore 1975; Arnoldi 2011), do wybierania wariantów radykalnych lub – przeciwnie – kompromisowych. Bardzo często powielają oni zachowania, które sprawdziły się w przeszłości, ewentualnie poddając je modyfikacjom, rzadziej zaś stawiają na innowacyjność i poszukują nowych sposobów postępowania.

W decydowaniu grupowym istotne znaczenie zyskują zdolności przywódcze (Jakubowska 2000; Kaczmarek 2000), autorytet, charyzma (Weber 2002: 181) oraz kompetencje komunikacyjne, społeczne i wykonawcze. Te zdolności

i kompetencje modyfikują oraz poszerzają przestrzeń decyzyjną konkretnych podmiotów decyzyjnych, pozwalając im korzystać z zasobów niedostępnych innym. Autorytet jest wartością, która poprawia pozycję decydenta, gdyż wzmacnia przekonanie o trafności podjętej decyzji u osób wcielających ją w życie. W pewnym sensie stanowi on źródło dodatkowego uprawnienia danej decyzji. Obok przesłanek legalistycznych, racjonalnych oraz symbolicznych podstawą autorytetu może być charyzma, rozumiana jako wyjątkowy atrybut decydenta oraz jako specyficzna relacja między decydem a osobami, które mają się włączyć do realizacji danego rozstrzygnięcia lub przynajmniej dać przyzwolenie na jego realizację. Same źródła autorytetu wydają się w tym kontekście mniej ważne, zaś kluczową sprawą jest kształtowanie swoistego „wzorca posłuszeństwa” wobec decydenta.

Trzeba pamiętać, że ostatecznie proces decydowania politycznego nie znajduje się pod pełną kontrolą polityków i jest (w dużym stopniu) uzależniony od zachowań zwykłych obywateli, co implikuje konieczność podejmowania działań kompromisowych i modyfikowania celów aktywności decyzyjnej (Lindblom, Woodhouse 1993). Istotne znaczenie ma w tym przypadku fakt, że w państwie demokratycznym między formalnymi decydentami instytucjonalnymi (politykami oraz partiami i ruchami politycznymi) a obywatelami (zwłaszcza w roli wyborców) toczy się nieustannie gra o uzyskanie poparcia niezbędnego do zdobycia i utrzymania władzy publicznej. Gra ta obejmuje także relacje między zawodowymi politykami oraz ich stosunki z grupami interesu. Jej przedmiotem jest treść decyzji, co niejednokrotnie wymusza zmiany pierwotnych preferencji decyzyjnych (Lindblom 1968).

4. Perspektywy optymalizacji działań decyzyjnych w polityce

Niezależnie od wskazywanych w tej książce zastrzeżeń, trzeba przyjąć, że teoria decyzji nie tylko może wnieść cenny wkład w naukowe poznanie polityki, ale także kryje w sobie możliwości kształtowania sytuacji w sferze polityki. Rozważania teoretyczne dotyczące decydowania politycznego mogą więc mieć praktyczne znaczenie w polityce. Warunkiem powodzenia jest jednak skuteczne działanie na rzecz podniesienia poziomu kultury politycznej społeczeństwa, ponieważ nowoczesne, oświecone społeczeństwo może wymagać od polityków kierowania się w decydowaniu wysokimi standardami.

Dopełniając przedstawione już w tej książce szczegółowe rekomendacje dotyczące sposobów poprawy jakości decydowania politycznego, można wskazać na koniec kilka generalnych zaleceń. By osiągnąć wysoką jakość w decydowaniu w polityce, trzeba:

- przyjmować konsekwentnie perspektywę strategiczną;

- rozpoznawać dostępne zasoby i rozumieć uwarunkowania ich wykorzystania;
- rozpoznawać i wykorzystywać zachodzące zmiany (współcześnie związane przede wszystkim z globalizacją, integracją ponadnarodową, poszerzaniem się przestrzeni współdecydowania, różnego rodzaju zagrożeniami geopolitycznymi, urzeczywistnianiem modelu cyfrowego państwa, e-demokracji i cyfrowego społeczeństwa oraz włączaniem inteligentnych technologii do działań decyzyjnych w przestrzeni publicznej);
- konsekwentnie aktywizować możliwości tkwiące w społeczeństwie (w zakresie kultury politycznej i prawnej, poziomu zaufania do władz i stopnia identyfikacji z interesami państwa);
- promować współdziałanie i ograniczać skalę konfrontacji w relacjach między podmiotami politycznymi, w tym między siłami stanowiącymi zaplecze rządu a opozycją;
- podnosić jakość instytucjonalną przez wzmacnianie profesjonalizmu, redukowanie ociążałości biurokratycznej, usuwanie niedostatków organizacyjnych i koordynacyjnych oraz eliminowanie konfliktu interesu w relacjach z otoczeniem;
- wykorzystywać dobre praktyki zaczerpnięte z aktywności innych podmiotów decyzyjnych;
- odrzucić pokusę forsowania swoich przekonań i wyobrażeń za wszelką cenę;
- przyjąć filozofię działania odpowiedzialnego i przejrzystego;
- uwzględnić fakt, że nawet najlepsza decyzja, która nie zostanie poddana skutecznej i efektywnej implementacji, nie prowadzi do osiągnięcia założonych celów.

Jeśli tylko uda się te zalecenia zaszczerpić większości społeczeństwa i uczynić ze sposobu ich realizacji podstawę oceny działania polityków, wówczas aktywność decyzyjna niezgodna z nimi będzie przez ludzi źle widziana, a w następstwie będzie traciła rację bytu w świecie polityki. By te słowa nie wyglądały na wyraz naiwności, a w najlepszym razie idealizmu, trzeba oczywiście natychmiast zaznaczyć, że propozycja poprawy jakości decyzji politycznych poprzez kształtowanie dojrzałej kultury politycznej społeczeństwa nie prowadzi do łatwego i szybkiego uzyskania pozytywnego wyniku. Z pewnością także w Polsce trzeba się liczyć z „oporem materii” i znaleźć sposób na dotarcie do społeczeństwa z odpowiednim przekazem. Jak przekonuje Włodzimierz Cimoszewicz: „Odpowiedzialni politycy stoją przed demokratycznym wyborem. Żeby odsunąć populistów od władzy, trzeba uzyskać poparcie tych grup, które zostały przez populistów wcześniej kupione, skorumpowane. (...) Populizm rozdawniczy kształtuje relacje o charakterze wiary, a nie wiedzy” (2024: 69).

Oddziaływania na rzecz poprawy jakości decydowania politycznego nie ułatwia sytuacja, która ukształtowała się w świecie w drugiej dekadzie XXI wieku. Ton polityce światowej ponownie (po kilkudziesięciu latach dominacji liberalnej demokracji) zaczęła bowiem nadawać doktryna nagiej władzy, która w wydaniu Władimira Putina przyniosła agresję na Ukrainę, w wydaniu Beniamina Netanjahu doprowadziła do zrujnowania Strefy Gazy i utraty szansy na sprawiedliwy pokój na Bliskim Wschodzie, zaś w przypadku rozpoczynającego drugą kadencję prezydenta Donalda Trumpa wprowadziła chaos, w którym trudno odczytać, co jest „jakimś planem, co taktyką negocjacyjną, co emocjonalnym impulsem, co podpowiedzią ostatniego rozmówcy” (Baczyński 2025: 4). Zakwestionowane zostało przekonanie europejskich demokratów o naturalnej przewadze „wartości: tolerancji, kompromisu, poprawności językowej, kulturowej, genderowej, klimatycznej” (tamże).

Zmiany polityczne tworzą nowe sytuacje, nie zmienia to jednak faktu, że w państwie demokratycznym istnieje dwustronna zależność między jakością działań polityków a jakością kultury politycznej danej wspólnoty narodowej. Zasadnicze znaczenie ma w tym przypadku stopień skonsolidowania demokracji. O demokracji skonsolidowanej można natomiast mówić tylko w sytuacji, w której współgrają ze sobą określone zjawiska w sferze prawnoustrojowej, społecznej i kulturowej. W pierwszej z tych sfer chodzi przede wszystkim (w teorii i praktyce) o legitymizowanie władz publicznych na podstawie wolnych, równych i powszechnych wyborów, o równouprawnienie obywateli oraz o trójpodział władz i o poszanowanie praw mniejszości. W sferze społecznej warunkiem niezbędnym jest istnienie społeczeństwa obywatelskiego i istnienie przestrzeni partycypacji oraz deliberacji politycznej. W sferze kulturowej kluczową rolę odgrywa jednoznaczne zbiorowe poparcie dla kształtowania życia publicznego w trybie demokratycznym i obecne w świadomości społecznej przekonanie, że demokracja ma przewagę nad innymi formami rządzenia (Szyja 2013: 199–200).

W sytuacji zdominowania sceny politycznej przez polityków traktujących politykę jako obszar walki o władzę i lansujących model demokracji transakcyjnej (według zasady: my zagwarantujemy wam zaspokojenie określonych potrzeb, wy dajcie nam możliwość rządzenia według naszego uznania) droga do decydowania politycznego wysokiej jakości jest naprawdę długa. Pojawia się na tej drodze trudne zadanie edukacji i socjalizacji politycznej społeczeństwa. Tylko ludzie mający elementarną wiedzę o polityce oraz świadomość znaczenia głosu obywateli w kształtowaniu przestrzeni publicznej mogą bowiem wzmocnić, w ramach społeczeństwa obywatelskiego, siłę wspólnotowości i skutecznie wymuszać przestrzeganie w życiu politycznym zasad odpowiedzialności i poszanowania dobra wspólnego.

Demokrację, jak celnie zauważa Pierre Rosanvallon, charakteryzuje nie tylko to, że jest typem ustroju przedstawicielskiego, lecz także to, że obowiązują w niej określone standardy sprawowania władzy, nie może więc ona „ograniczać się do legitymizacji poprzez wybory; taka legitymizacja nie daje nieobwarowanego żadnymi warunkami zezwolenia na rządy” (2018: 10). Politycy muszą czuć społeczny nacisk na to, aby w swoich działaniach decyzyjnych spełniali „wymogi przejrzystości, odpowiedzialności, rozliczania się, odzwierciedlania różnicowania społecznego czy wsłuchiwanie się w głos obywateli” (tamże).

W związku z tym, zwłaszcza w demokracji nieskonsolidowanej ważne jest nie tylko, aby obowiązywały określone standardy kształtowania władzy publicznej, relacji między różnymi rodzajami tej władzy, stosunków w układzie: polityka – administracja – biznes i w dostępie do informacji publicznej, lecz także by „oko ludu było nieustannie otwarte” w ramach organizacji „obywatelskiej czujności” wyspecjalizowanych „w nadzorowaniu rządzących” i prowadzących również „działalność w dziedzinie pobudzania zaangażowania obywateli, ich kształcenia i informowania” (Rosanvallon 2018: 10 i 273).

Zakończenie

U podstaw tej publikacji leżało przekonanie, że mimo rosnącego dorobku politologów, prawników, socjologów polityki i specjalistów od zarządzania publicznego nadal istnieje możliwość i potrzeba całościowego ujęcia problematyki decydowania politycznego, zwłaszcza pod kątem powiązania teorii z praktyką aktywności obejmującej walkę o zdobycie i utrzymanie władzy w przestrzeni publicznej, określanie i kontrolowanie polityk publicznych oraz kształtowanie sytuacji w podmiotach politycznych. Decydowanie polityczne jest kluczowym elementem nauk o polityce i administracji publicznej. W praktyce decydowania politycznego rozstrzygają się sprawy o fundamentalnym znaczeniu dla społeczeństw, państw, partii politycznych i ruchów politycznych oraz poszczególnych polityków.

Niniejsza książka – mam nadzieję – pokazuje, że optymalizacja praktyki decydowania politycznego jest ściśle powiązana z ograniczeniem deficytu refleksji nad procesami decyzyjnymi w polityce. Co więcej, refleksja ta musi obejmować całościowo wszystkie trzy wymiary decydowania politycznego. Musi uwzględniać wymiar makro – dotyczący systemu decydowania politycznego jako elementu domeny publicznej, wymiar średniego zasięgu – związany z usytuowaniem decydowania w aktywności poszczególnych podmiotów polityki, wreszcie wymiar mikro – obejmujący problemy jednostkowej procedury decyzyjnej.

Na podstawie lektur, analiz rzeczywistości politycznej oraz własnych doświadczeń w aktywności decyzyjnej w przestrzeni publicznej uznałem, że dla optymalizacji decydowania politycznego niezbędna jest pogłębiona refleksja nad zagadnieniami, które ująłem w pięciu grupach. Pierwszą z tych grup stanowią kwestie związane z właściwym rozumieniem istoty, specyfiki i warunkowań decydowania politycznego. W grupie drugiej znajdują się sprawy dotyczące zdolności zdefiniowania kształtu i mechanizmów, a także wzajemnych relacji decydowania politycznego traktowanego jako element domeny publicznej i jako trzon aktywności poszczególnych podmiotów polityki oraz rozpatrywanego w perspektywie poszczególnych procesów decyzyjnych. Trzecia grupa spraw odnosi się do umiejętności standaryzacji kryteriów ewaluacji decydowania politycznego oraz określania zadań i wymagań systemowych, wewnątrzorganizacyjnych i funkcjonalnych wynikających z tych kryteriów. Czwarta grupa spraw wymagających refleksji dotyczy rozpoznawania najczęściej pojawiających się błędów, które prowadzą do porażki w polityce. Piąta

grupa obejmuje sprawy związane z identyfikacją przeszkód, które utrudniają korzystanie z ustaleń teoretycznych i modelowych w praktyce decyzyjnej w polityce.

W świetle wyników badań prezentowanych w tej książce, kluczowa rola w działaniach zmierzających do optymalizacji decydowania politycznego przypada wielopoziomowej i wielokryterialnej ewaluacji, która ustala ostateczną wartość decyzji oraz identyfikuje silne i słabe strony procesów decyzyjnych, stwarzając tym samym szansę na lepsze działanie polityków w przyszłości. Głównym przesłaniem dla decydentów politycznych formułowanym w tej książce jest pogląd, że decydowanie, szczególnie decydowanie strategiczne, wymaga sprawnie funkcjonującego systemu monitorowania działań i ewaluacji uzyskiwanych wyników tych działań. System ten musi uwzględniać wielokryterialność wymagań, wśród których podstawowe znaczenie mają takie kryteria, jak: legalność treści, formy i procedury; stosowność aksjologiczna i treściowa; efektywność, sprawność, skuteczność i trwałość wyników. Współcześnie w wartościowaniu procedur decyzyjnych coraz większe znaczenie mają następujące kryteria: przejrzystość, rozliczalność, partycypacja, społeczna inkluzja, efektywność w zagospodarowaniu zasobów społecznych i materialnych.

Należy przyjąć, że politycy będą sięgali do dorobku nauki w sprawach dotyczących optymalizacji swojej aktywności decyzyjnej tylko wówczas, gdy będą czuli społeczną presję na prowadzenie jej na najwyższym poziomie, w sposób zgodny z regułami i kryteriami wypracowanymi w nauce. Taką presję może wywierać tylko społeczeństwo charakteryzujące się wysoką kulturą polityczną. Tym samym wszystkie działania prowadzące do podniesienia jakości kultury politycznej społeczeństwa powinny być traktowane jako droga do optymalizacji decydowania politycznego. Przyszłość decydowania politycznego będzie inna od tego, co znamy z przeszłości i teraźniejszości. Zadecyduje o tym lawinowy rozwój nowych technologii cyfrowych, który da o sobie znać także w tej dziedzinie. Czy będzie to przyszłość lepsza od tego, co już było, zależeć będzie od ludzi i od zdolności zmobilizowania ich do profesjonalnego i etycznego działania. Trzeba próbować...

Literatura

- Almond G.A. (1970). *Political Development*, Boston: Little Brown and Company.
- Almond G.A., Verba S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Antoszewski A. (2004). *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Arnoldi J. (2011). *Ryzyko*, Warszawa: Sic!
- Arystoteles (1964). *Polityka*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Baczyński J. (2025). *Pod wiatr*, „Polityka” nr 7 (3502).
- Beck U. (2005). *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Beyme K. von (2005). *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bielecki T. (2021). *PiS się zakiwał. Miliardy euro dla Polski właśnie się mocno oddaliły*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/2147838,1,pis-sie-zakiwal-miliardy-euro-dla-polski-wlasnie-sie-mocno-oddalily.read>.
- Birkland T.A. (2020). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (5 ed.), New York: Routledge.
- Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (2024). *Wybory parlamentarne 15 października 2023. Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów ODIHR. Raport końcowy*, https://www.osce.org/files/f/documents/8/f/567040_0.pdf.
- Błok Z. (2009). *O polityczności, polityce i politologii*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.
- Bodnar A. (1985). *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Bojar W., Rostek K., Knopik L. (2014). *Systemy wspomagania decyzji*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Borowiec P., Tyszkiewicz A. (red.) (2021). *Kampania parlamentarna 2019 roku*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Breggin P., Breggin G. (2021). *COVID-19 and the Global Predators. We Are the Prey*, New York: Lake Edge Press.
- Buttolph J.J., Reynolds H.T., Mycoff J.D. (2010). *Metody badawcze w naukach politycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Castells M. (2013). *Władza komunikacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- CBOS Flash. Nr 10/2023. *O czym ostatnio mówią wyborcy największych ugrupowań?*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS Flash. Nr 15/2023. *Społeczne oczekiwania wobec nowego rządu*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.

- CBOS Flash. Nr 4/2024. *Opinie o relacjach rządu i prezydenta*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS Flash. Nr 5/2025. *Postulowane priorytety rządu Donalda Tuska po roku działalności*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS Flash. Nr 13/2025. *Preferencje w wyborach prezydenckich na początku marca*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS Flash. Nr 15/2025. *Pierwsza tura wyborów prezydenckich – elektoraty pozytywne i negatywne na początku marca*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 51/2015. *Społeczne oceny prezydentury Bronisława Komorowskiego*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 55/2015. *Preferencje w wyborach prezydenckich*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 88/2015. *Motywy głosowania w pierwszej turze wyborów prezydenckich*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 97/2015. *Przepływy elektoratów i strategie wyborcze w wyborach prezydenckich*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 108/2015. *Oczekiwania wobec prezydentury Andrzeja Dudy*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 137/2015. *Preferencje partyjne w październiku*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 141/2015. *Kim są wyborcy, czyli społeczno-demograficzne portrety największych potencjalnych elektoratów*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 164/2015. *Odbiór kampanii wyborczej i aktywność polityczna w internecie przed wyborami parlamentarnymi*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 166/2015. *Przepływy elektoratów w wyborach parlamentarnych 2011 i 2015*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 179/2015. *Motywy głosowania na poszczególne partie i komitety wyborcze*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 112/2017. *Krajobraz po wetach*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 15/2018. *Opinie o prezydencie Andrzeju Dudzie w połowie kadencji*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 16/2018. *Portret prezydenta Andrzeja Dudy na półmetku kadencji*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 152/2019. *Odbiór kampanii wyborczej i aktywność polityczna w internecie przed wyborami parlamentarnymi*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 153/2019. *Społeczne reakcje na wynik wyborów*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 54/2020. *Preferencje w potencjalnych korespondencyjnych wyborach prezydenckich*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.

- CBOS. Komunikat nr 97/2020. *Motywy głosowania w wyborach prezydenckich 2020*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 115/2020. *Druga kadencja prezydenta Andrzeja Dudy – przewidywania i oczekiwania*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 25/2022. *Polski Ład w praktyce – wstępne opinie i oceny*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 62/2022. *Polacy wobec uchodźców z Ukrainy*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 127/2023. *Preferencje partyjne na tydzień przed wyborami*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 143/2023. *Odbiór kampanii wyborczej i aktywność polityczna w internecie przed wyborami parlamentarnymi*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 147/2023. *Stosunek do demokracji i ocena jej funkcjonowania*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 10/2024. *Pierwsze notowania rządu Donalda Tuska*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 48/2024. *O wojnie w Ukrainie i ewentualnym rozszerzeniu konfliktu*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 67/2024. *O wojnie w Ukrainie i sytuacji na wschodniej granicy*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 91/2024. *Społeczna percepcja działań rządu od początku jego funkcjonowania*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 99/2024. *O Ukraińcach w Polsce i wojnie w Ukrainie*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 104/2024. *O bliskości i dystansie wobec partii politycznych*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 106/2024. *Październikowy ranking zaufania do polityków*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 108/2024. *Nastroje społeczne w październiku*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 110/2024. *Stosunek do rządu w październiku*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 128/2024. *Demokracja – postawy i oceny*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 19/2025. *Stosunek do rządu w lutym*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- CBOS. Komunikat nr 20/2025. *Polacy o randze nadchodzących wyborów prezydenckich*, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Chmaj M. (1999). *Nie-decyzja*, w: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, Kraków: Wolters Kluwer.
- Chmaj M., Żmigrodzki M. (1992). *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

- Chwedoruk R. (2019). *Dla państwa polskiego nadejdą ciężkie chwile*, <https://www.rp.pl/polityka/art1279441-rafal-chwedoruk-dla-panstwa-polskiego-nadejda-ciezkie-chwile>.
- Cimoszewicz W. (2024). *Miałem wyobrażenie o demokracji, jako o merytokracji, a nie partyjniactwie*, w: J. Kluckowski (red.), *Polityka przełomu wieków. Rozmowy o Polsce i świecie*, Warszawa: Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego Amicus Europae.
- Crick B. (2004). *W obronie polityki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Czajowski A. (2012). *Polityczność działań społecznych*, w: A. Czajowski, L. Sobkowiak (red.), *Polityka i polityczność. Problemy teoretyczne i metodologiczne*, Wrocław: Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe Atla2.
- Czajowski A. (2013). *Decydowanie w polityce*, Wrocław: Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe Atla2.
- Czermiński A., Czapiewski M. (1995). *Organizacja procesów decyzyjnych*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Cześniak M., Grabowska M. (2017). *Popękane polskie społeczeństwo jako pole badawcze – dane, fakty, mity*, „Przegląd Socjologiczny” t. LXVI (3).
- Dahl R.A., Stinebrickner B. (2007). *Współczesna analiza polityczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dąbrowski A., Schumann A., Woleński J. (2015). *Podjęmowanie decyzji: pojęcia, teorie, kontrowersje*, Kraków: Copernicus Center Press.
- Dror Y. (2006). *Zdolność do rządzenia. Raport dla Klubu Rzymskiego*, Białystok: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica.
- Drozdowski R. (2024). *Państwo w obliczu kryzysu własnej sprawczości*, w: J. Raciborski, P. Sadura (red.), *O mocy i niemocy współczesnego państwa polskiego*, Kraków: Universitas.
- Dudek A. (2019). *Decydowanie w polskiej polityce zagranicznej (1992–1997). Perspektywa organizacyjna i biurokratyczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Easton D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Alfred A. Knopf.
- Easton D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania* (1982). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Akademickie.
- Findeisen W. (red.) (1985). *Analiza systemowa – podstawy i metodologia*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Garlicki J. (2007). *Kultura polityczna społeczeństwa*, w: K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Gaspars-Wieloch H. (2020). *Podjęmowanie decyzji w warunkach niepewności. Planowanie scenariuszowe, reguły decyzyjne i wybrane zastosowania ekonomiczne*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Gerlich D. (2022). *Parlamentarna kampania wyborcza w mediach społecznościowych. Analiza aktywności ugrupowań politycznych w 2019 roku*, „Wrocławskie Studia Polilogiczne” t. 31.
- Glinkowska B. (2010). *Modelowanie w procesach usprawniania organizacji – uwagi teoretyczno-metodyczne*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica” t. 234.

- Goodwin P., Wright G. (2011). *Analiza decyzji*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Górniak J., Keler K. (2008). *Ewaluacja i wskaźniki w cyklu planowania i realizacji polityk publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1(3).
- Górny P. (2004). *Elementy analizy decyzyjnej*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Grenda-Solarska J. (1978). *O problemach związanych z metodologią procesu decyzyjnego*, w: K. Opałek (red.), *Z zagadnień teorii polityki*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Griffin R.W. (2000). *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grosse T.G. (2019). *Wybory parlamentarne 2019*, Warszawa: Warsaw Institute. Raport Specjalny 5/11.
- Gruszczyński A. (2019). „Wyborcza” ujawnia. PiS za publiczne pieniądze opłacało spotkania wyborcze z kołami gospodyń wiejskich, *Wyborcza.pl* (dostęp: 12.11.2019).
- Grzesik K. (b.d). *Podjęmowanie decyzji w warunkach pewności, ryzyka i niepewności*, <https://docplayer.pl/21132387-Podejmowanie-decyzji-w-warunkach-pewnosci-ryzyka-i-niepewnosci.html>.
- Haber A., Szałaj M. (red.) (2010). *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Habermas J. (2007). *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Habuda L. (red.) (2000). *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Habuda L. (2005). *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Heilpern S. (2001). *Podjęmowanie decyzji w warunkach ryzyka i niepewności*, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Heinelt H. (2019). *Challenges to Political Decision-making. Dealing with Information Overload, Ignorance and Contested Knowledge*, London and New York: Routledge.
- Held D. (2010). *Modele demokracji*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Hill M., Varone F. (2021). *The Public Policy Process*, London and New York: Routledge.
- Holska A. (2016). *Teorie podejmowania decyzji*, w: K. Kłincewicz (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Horton R. (2020). *The COVID-19 Catastrophe: What's Gone Wrong and How to Stop It Happening Again*, Cambridge: Polity Press.
- Huczek A. (2010). *Zastosowania analizy systemowej jako metody badawczej w naukach politycznych – perspektywa porównawcza*, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34506/PDF/011.pdf>.
- Izdebski H. (2007). *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.

- Izdebski H. (2020). *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny*, w: T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Izdebski K., Rudź M., Winciorek A., Woźniak R. (2025). *Przewidywalne narracje. Obraz kampanii prezydenckiej w mediach społecznościowych*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Jabłoński A. (2012). *Polityka. Teoretyczna ewolucja pojęcia*, w: A. Czajowski, L. Sobkowiak (red.), *Polityka i polityczność. Problemy teoretyczne i metodologiczne*, Wrocław: Alta2.
- Jakubowska U. (2000). *Czym jest przywództwo polityczne?*, „Studia Politologiczne” nr 5.
- Jakubowski M. (2012). *Teoria wyboru społecznego*, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Janis J.L. (1972). *Victims of Groupthink*, Boston: Houghton Mifflin.
- Kaczmarek B. (2000). *Przywództwo polityczne a przywództwo organizacyjne*, „Studia Politologiczne” nr 5.
- Kaczmarek B. (2001). *Polityka jako artykulacja interesów*, w: B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kaczmarek B. (2003). *Polityka jako proces organizacji życia społecznego*, w: B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki 2*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kahneman D., Sibony O., Sunstein C.R. (2022). *Szum, czyli skąd się biorą błędy w naszych decyzjach*, Poznań: Media Rodzina.
- Kaplan M.A. (1969). *Macropolitics: Essays on the Philosophy and Science of Politics*, Chicago: Aldine Pub.
- Karwat M. (2015). *O statusie pojęcia polityczności*, w: M. Karwat, B. Kaczmarek (red.), *Polityczność i polityka w refleksji teoriopolitycznej*, „Studia Politologiczne” nr 37.
- Karwat M., Ziółkowski J. (red.) (2013). *Leksykon pojęć politycznych*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kasianiuk K. (2017). *Analiza systemowa jako narzędzie w badaniach instytucji politycznych. Uwagi wstępne*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN. „Studia Polityczne” t. 45, nr 2.
- Kawalec P. (2017). *Ewaluacja – teoria i metodologia*, w: G. Praweńska-Skrzypek (red.), *Ewaluacja w procesie tworzenia i realizacji polityki naukowej i innowacyjnej*, Warszawa: Polska Akademia Nauk, Komitet Naukoznawstwa.
- Kiełmiński Z. (1984). *Koalicje rządzące w systemach parlamentarnych*, Warszawa: Centralny Ośrodek Metodyczny Studiów Nauk Politycznych.
- Kisielnicki J. (1993). *Informatyczna infrastruktura zarządzania*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kisielnicki J. (2008). *Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Kisielnicki J., Turyna J. (red.) (2012). *Decyzyjne systemy zarządzania*, Warszawa: Difin.
- Kjær A.M. (2009). *Rządzenie*, Warszawa: Sic!
- Klementewicz T. (2001). *Polityka jako sztuka rozwiązywania zadań ryzykownych*, w: B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

- Klementewicz T. (2010). *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki o polityce*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Knosala E. (2011). *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Komarnicki H. (2007). *Decyzje polityczne i proces decyzyjny*, w: B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Kotarba B. (2022). *Modele procesu decyzyjnego w systemowej analizie decyzyjnej*, „Polityka i Społeczeństwo” 4 (20).
- Kozielecki J. (1975). *Psychologiczna teoria decyzji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Koźmiński A.K. (red.) (1979). *Decyzje. Analiza systemowa organizacji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kreft J. (2018). *Władza algorytmów. U źródeł potęgi Google i Facebooka*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Krygier Z. (2019). *Strategia sukcesu Andrzeja Dudy w wyborach prezydenckich w 2015 roku*, <http://refleksje.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2020/02/0707-Krygier-1.pdf>.
- Kumpiałowska A. (2011). *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Ocena ryzyka w ramach kontroli zarządczej*, Warszawa: C.H. Beck.
- Kurzweil R. (2024). *Osobliwość coraz bliżej*, Warszawa: Grupa Wydawnicza Relacja.
- Kwiatkowska A.M. (2007). *Systemy wspomagania decyzji. Jak korzystać z wiedzy i informacji w praktyce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Langer T. (1977). *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Laska A., Nocoń J. (2010). *Teoria polityki. Wprowadzenie* (wyd. 2), Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
- Lichtarski J.M. (2014). *Synoptyczny i inkrementalny rozwój współczesnych orientacji w przedsiębiorstwie*, Prace Naukowe Uniwersytetu we Wrocławiu, nr 340.
- Lindblom Ch.E. (1959). *The Science of “Muddling Through”*, „Public Administration Review” vol. 19, nr 2.
- Lindblom Ch.E. (1968). *The Policy Making Process*, Hoboken: Prentice Hall.
- Lindblom Ch.E., Woodhouse E.J. (1993). *The Policy Making Process* (3 ed.), Hoboken: Prentice Hall.
- Lipiec-Zajchowska M. (1999) (red.). *Optymalizacja procesów decyzyjnych*, Warszawa: C.H. Beck.
- Lissowski G. (2001). *Problemy i metody teorii wyboru społecznego*, w: tegoż, *Elementy teorii wyboru społecznego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Lofgren M. (2016). *The Deep State. The fall of the Constitution and the Rise of a Shadow Government*, London: Penguin Random House.
- Luce R.D., Raiffa H. (1964). *Gry i decyzje*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Łapińska-Sobczak N. (red.) (1993). *Modele optymalizacyjne: przykłady i zadania*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

- Łętowska E. (2005). *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” nr 4.
- Machiavelli N. (2021). *Książę. Cel uświęca środki*, Gliwice: Wydawnictwo Onepress.
- MacKenzie D. (2020). *COVID-19: The Pandemic That Never Should Have Happened and How to Stop the Next One*, New York: Hachette Books.
- Majone G. (2004). *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Malawski M., Wieczorek A., Sosnowska H. (1997). *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Malewska K. (2014). *Ewolucja modeli procesów podejmowania decyzji*, „Marketing i Rynek” nr 5.
- Malewska K. (2018). *Intuicja w podejmowaniu decyzji kierowniczych*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Malpas J., Wickham G. (2016). *Rządzenie i porażka. O granicach socjologii*, w: J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- March J.G., Olsen J.P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Marcinkiewicz K. (2023). *Dlaczego PO przegrała w 2015 r. i jakie wnioski powinna wyciągnąć opozycja dziś*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2232902,1,dla-czego-po-przegrala-w-2015-r-i-jakie-wnioski-powinna-wyciagnac-opozycja-dzis.read>.
- Marek T., Szopa A. (red.) (2011). *Innowacyjne zarządzanie organizacjami*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Markowski E. (2012). *Intuicja jako czynnik wspomagający proces podejmowania decyzji w warunkach ekstremalnych*, w: W. Harasim (red.), *Zarządzanie kapitałem intelektualnym w organizacji inteligentnej*, Warszawa: Wyższa Szkoła Promocji.
- Markowski R. (2015). *Prof. Radosław Markowski: nie ma opcji, by Komorowski przegrał*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/prof-radoslaw-markowski-nie-ma-opcji-by-komorowski-przegral/q8xen>.
- Marsh D., Stoker G. (red.) (2006). *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Materska-Sosnowska A. (2025). *Nie lekceważmy siły wiralu* (rozmowa z A. Kondzińską i R. Imielskim), „Gazeta Wyborcza” 17.03.2025 r.
- Michałek W. (2022). *Opis prac legislacyjnych prowadzonych w ramach społeczno-gospodarczego programu pod nazwą Polski Ład*, w: *Polski BezŁad Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Michnik A. (2015). *Komorowski przegrałby wybory, gdyby pijany przejechał zakonnice w ciężcy*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/479491,adam-michnik-komorowski-przegralby-wybory-gdyby-pijany-przejechał-zakonnice-w-ciazy.html>.
- Miller D.W., Starr M.K. (1971). *Praktyka i teoria decyzji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Miller P. (2011). *Systemowe zarządzanie jakością. Koncepcja systemu, ocena systemu, wspomaganie decyzji*, Warszawa: Difin.

- Minkner K. (2023). *Polityczność a/i pojęcia bliskoznaczne. Próba analizy dyskursu teoretycznego*, w: Z. Blok, A. Stelmach (red.). *Politologia teoretyczna w Polsce. Bilans 50-lecia. Wybrane zagadnienia*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.
- Mistewicz E. (2015). *Dlaczego Platforma przegrała?*, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/eryk-mistewicz-dlaczego-platforma-przegrala/>.
- Moore P.G. (1975). *Ryzyko w podejmowaniu decyzji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- NIK (2023). *Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie i działanie odpowiedzialnych organów państwa, instytucji i służb w sytuacji zagrożenia i wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Tworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19* (nr ewid. 72/2023/P/20/062/LKA), Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- NIK (2024). *Informacja o wynikach kontroli. Zmiany podatkowe w ramach Polskiego Ładu oraz tarcz antyinflacyjnych* (KBF.430.1.2024, nr ewid. 9/2024/P/23/010/KBF), Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Nosal C.S. (1993). *Umysł menedżera. Problemy, decyzje, strategie*, Wrocław: Wrocławskie Wydawnictwo „Przecinek”.
- Nowina Konopka M. (2015). *Czy Andrzej Duda wygrał dzięki internetowi?*, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_14746_pp_2015_20_2_7.
- Obój K. (2007). *Strategia organizacji*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Olejniczak K. (2008). *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olejniczak K., Kozak M., Lendzion B. (red.) (2008). *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Opalek K. (red.) (1978). *Z zagadnień teorii polityki. System polityczny, interesy, wartości, normy polityczne, decyzje polityczne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Opolski K., Modzelewski P. (2009). *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Warszawa: CeDeWu.
- O'Shaughnessy J. (1975). *Metodologia decyzji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Osiński J., Zawiślańska I. (red.) (2016). *Polityka publiczna. Teoria. Jakość. Dobre praktyki*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Penc J. (1997). *Decyzje w zarządzaniu*, Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu.
- Penc J. (2007). *Systemowe zarządzanie organizacją. Nowe zadania, funkcje i reguły*, Szcztytno: Wyższa Szkoła Policji.
- Peters B.G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pękala M. (2016). *Pole decyzyjne ustawodawcy*, Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Piasecki A. (2002). *Kryzysy Polski współczesnej 1990–2022*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pietraś Z.J. (1990). *Teoria decyzji politycznych*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.

- Pietraś Z.J. (1997). *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Pietraś Z.J. (1998). *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Posyłek M. (2015). *Nowe oblicze polityki w mediach – tabloidyżacja, infotainment, politainment i kreowanie faktów*, „Studia Socialia Cracoviensia” 7, nr 2 (13), <http://dx.doi.org/10.15633/ssc.1612>.
- Pszczółowski T. (1976). *Zasady sprawnego działania. Wstęp do prakseologii*, Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Raciborski J. (2011). *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Raciborski J. (2024). *Klasyczne teorie państwa a doświadczenia czasów najnowszych*, w: J. Raciborski, P. Sadura (red.), *O mocy i niemocy współczesnego państwa polskiego*, Kraków: Universitas.
- Rada Ministrów. Uchwała nr 162 z dnia 18 grudnia 2024 r. *W sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa*, Monitor Polski z 2024 r., poz. 1068.
- Radościński E. (2013). *Systemy informatyczne w dynamicznej analizie decyzyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rebizant W. (2012). *Metody podejmowania decyzji*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Redziak Z. (2013). *Podstawy teorii podejmowania decyzji*, Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.
- Reykowski J. (1999). *Mechanizmy myślenia politycznego*, w: K. Skarżyńska (red.), *Psychologia polityczna*, Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Rittel H.W.J., Webber M.M. (2016). *Dylematy ogólnej teorii planowania*, w: J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rogojsz Ł. (2025). *Trzaskowskiego czeka starcie z rządem. Nawrocki czuje oddech Mentzena*, <https://wydarzenia.interia.pl/wybory/prezydenckie/news-trzaskowskiego-czeka-starcie-z-rzadem-nawrocki-czuje-oddech,nId,21322533>.
- Rosanvallon P. (2018). *Dobre rządy*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.
- Roskin M.G., Cord R.L., Medeiros J.A., Jones W.S. (2001). *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Roy B. (1990). *Wielokryterialne wspomaganie decyzji*, Warszawa: Wydawnictwa Naukowo-Techniczne.
- Różycka M., Chowaniec E. (2019). *Zarządzanie wizerunkiem w mediach społecznościowych. Kampania wyborcza 2019 roku na wybranych przykładach*, Sucha Beskidzka: „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Turystyki i Ekologii” t. 15, nr 1.
- RPO (2021). *Raport RPO na temat pandemii – doświadczenia i wnioski*, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Rydlowski G. (2000). *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

- Rydlewski G. (2002). *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski G. (2004). *O skutecznym działaniu w polityce. Dziesięć przykazań nie tylko dla ludzi polityki*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski G. (2006). *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski G. (2007). *Z prakseologii działań w przestrzeni publicznej: kilka tez o istocie, źródłach oraz mechanizmach błędów i porażek w rządzeniu*, w: J. Błuszkowski (red.), *Dylematy polskiej transformacji*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski G. (2009). *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski G. (2010). *Unia Europejska jako wyzwanie dla procesów decyzyjnych w przestrzeni publicznej państw członkowskich*, w: J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Rydlewski G. (red.) (2011). *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski G. (2014). *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski G. (2017). *Coś więcej niż spór o model rządzenia*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski G. (2020). *Pandemia i fala zakażeń koronawirusem w perspektywie wyzwań społeczno-politycznych. Roboczy zbiór tez i obserwacji*, <http://oapuw.pl/pandemia-i-fala-zakazen-koronawirusem-w-perspektywie-wyzwan-spoleczo-politycznych-analiza-prof-g-rydlewskiego>.
- Rydlewski G. (2021). *Rządzenie w epoce informacji, cyfryzacji i sztucznej inteligencji*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rydlewski G. (2021a). *Political Context of the Fight Against the COVID-19 Pandemic in Poland*, „European Research Studies Journal” vol. XXIV (3).
- Ryszka F. (2002). *Historia, polityka, państwo*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2021). *Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Sadowski W. (1963). *Teoria podejmowania decyzji. Wstęp do badań operacyjnych*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Gospodarcze.
- Sadura P., Sierakowski S. (2023). *Spółeczeństwo populistów*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Sasińska-Klas T. (2001). *Narodziny badań opinii publicznej*, „Studia Medioznawcze” nr 1 (2).
- Schwab K. (2018). *Czwarta rewolucja przemysłowa*, Warszawa: Studio Emka.
- Scott J. (2006). *Władza*, Warszawa: Wydawnictwo Sic!.
- Sears D.O., Huddy L., Jervis R. (red.) (2008). *Psychologia polityczna*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sieklucki D. (2018). *Wybory 2015 roku w Polsce – analiza z perspektywy ewolucji systemu partyjnego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” t. 57.

- Sienkiewicz P. (1994). *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Warszawa: Wydawnictwo Bellona.
- Simon H.A. (1976). *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Simon H.A. (1982). *Podejmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Simon H.A., Smithburg D.W., Thompson V.A. (1958). *Public Administration*, New York: Alfred A. Knopf.
- Sosnowska H. (red.) (1999). *Grupowe podejmowanie decyzji. Elementy teorii, przykłady zastosowań*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sroka J. (2008). *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe: teoria i praktyka*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Stone D. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making*, New York: W.W. Norton.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch. (1992). *Kierowanie*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Straffin P.H. (2001). *Teoria gier*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Suleyman M., Bhaskar M. (2014). *Nadchodząca fala. Sztuczna inteligencja, władza i najważniejszy dylemat ludzkości w XXI wieku*, Kraków: Wydawnictwo Szczeliny.
- Sulowski S. (red.) (2018). *Nauki o polityce 2.0. Kontrowersje i konfrontacje*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Szatur-Jaworska B. (red.) (2018). *Polityka publiczna. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szczegóła L. (2001). *Polityka jako instytucjonalizacja idei*, w: B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Szczegóła L. (2013). *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Szmulik B., Żmigrodzki M. (red.) (2007). *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Sztompka P. (1975). *Analiza systemowa w naukach politycznych (próba rekonstrukcji)*, w: K. Opalek (red.), *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Szustek A. (2008). *Polski sektor społeczny*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Szyja B. (2013). *Zjawiska niepokojące na obszarze konsolidacji polskiej demokracji u schyłku pierwszej dekady XXI wieku – wybrane aspekty*, Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” nr 5.
- Tabakow M., Korczak J., Franczyk B. (2014). *Big Data – definicje, wyzwania i technologie informatyczne*, „Business Informatics” nr 1.
- Taleb N.N. (2020). *Antykruchłość. Jak żyć w świecie, którego nie rozumiemy*, Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Thompson J.B. (2010). *Skandal polityczny. Władza i jawność w epoce medialnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Toffler A. (2003). *Zmiana władzy: wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI wieku*, Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.

- Tragarz K. (2019). *Młodzi mężczyźni wprowadzili do Sejmu Konfederację. Jak głosowała grupa 18–29 lat?*, <https://noizz.pl/spoleczenstwo/wybory-parlamentarne-2019-konfederacja-w-sejmie-kto-glosowal/hew94d5>.
- Trajer J., Paszek A., Iwan S. (2012). *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Tybuchowska-Hartlińska K. (2013). *Głosowanie ekonomiczne w Polsce z perspektywy wyborców*, „Political Preferences” nr 6.
- Tyrała M. (2022). *Zmiany pokoleniowe a zachowania wyborcze. Na przykładzie wyborów parlamentarnych w Polsce w 2019 roku*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” nr 1.
- Tyszcza T. (1986). *Analiza decyzyjna i psychologia decyzji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Tyszcza T. (1999). *Psychologiczne pułapki oceniania i podejmowania decyzji*, Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Tyszcza T. (2010). *Decyzje. Perspektywa psychologiczna i ekonomiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Walker P. (1994). *Podejmowanie decyzji i rozwiązywanie problemów*, w: D.M. Stewart (red.), *Praktyka kierowania*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ward H. (2006). *Teoria racjonalnego wyboru*, w: D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Watson J. (2005). *Strategia: wprowadzenie do teorii gier*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wawrzyniak B. (1980). *Decyzje kierownicze w teorii i praktyce zarządzania*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Weber M. (1998). *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Weber M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wesołowski W. (red.) (2009). *Koncepcje polityki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wiatr J.J. (1999). *Socjologia polityki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wieczorek-Orlikowska J. (2021). *Podmiot polityki w świetle teorii systemowo-funkcjonalnej Niklasa Luhmanna*, Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.
- Wierzbicki A.P. (2018). *Teoria i praktyka wspomagania decyzji*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Wilkin J. (red.) (2004). *Czym jest ekonomia polityczna dzisiaj?*, Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych UW.
- Wilkin J. (red.) (2007). *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wilkin J. (2012). *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, w: tenże (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Winterfeldt D. von (1985). *Decyzje w warunkach niepewności*, w: W. Findeisen (red.), *Analiza systemowa: podstawy i metodologia*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Wnuk-Lipiński E. (2008). *Socjologia życia publicznego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wojtasik W. (2015). *Polski wyborca w perspektywie modelu głosowania retrospektywnego*, „Preferencje Polityczne” nr 10.
- Wołek A. (red.) (2021). *Polityki publiczne*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum.
- Załęski P. (2003). *Polityka jako realizacja interesu elit*, w: B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki 3*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Zdyb M. (1993). *Istota decyzji*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Zieleniewski J. (1965). *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Zybała A. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach*, Warszawa: Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.
- Żmigrodzki M. (1999). *Polityka*, w: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*, Kraków: Wolters Kluwer.
- Żukiewicz P. (2011). *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: Difin.

ANEKS

Autorski projekt narzędzi ewaluacji aktywności decyzyjnej podmiotu politycznego

1. Uwagi wstępne

Poniższe matryce ewaluacyjne zostały pomyślane jako narzędzia ewaluacji procesów decyzyjnych w polityce. Mogą one w moim przekonaniu być pomocne w działaniach zmierzających do optymalizacji decydowania politycznego oraz do zrozumienia przesłanek powodzenia i porażek w polityce w ramach poszczególnych procedur decyzyjnych. Tym samym celom mają służyć rekomendacje dotyczące sposobu wypełniania tych matryc. Jest rzeczą ważną, by przy opisywaniu i wartościowaniu poszczególnych kwestii związanych z procesem decyzyjnym i funkcjonowaniem systemu decyzyjnego posługiwać się formułami, kryteriami, atrybutami i komentarzami w jak największym stopniu zwięzłymi, precyzyjnymi, jednoznacznymi, mierzalnymi i porównywalnymi.

W ewaluacji należy dążyć do integrowania perspektywy normatywnej (pre-skryptywnej) i opisowo-wyjaśniającej (deskryptywnej). Przy opisie i wartościowaniu poszczególnych etapów procesu decyzyjnego trzeba pamiętać o podstawowych błędach i ograniczeniach, które najczęściej występują na tych etapach decydowania. Błędy te zostały zestawione w punktach w instrukcji pod matrycami.

Proponowane narzędzia przygotowałem z myślą o pełnej ewaluacji szczególnie ważnych procesów decyzyjnych. To, czy dany proces decyzyjny jest szczególnie ważny (z powodów strategicznych lub taktycznych), powinno być przedmiotem merytorycznej oceny za pomocą uniwersalnych kryteriów. Ocena taka powinna mieć miejsce w chwili rozpoczęcia prac decyzyjnych, a w przypadku planowanego procesu decyzyjnego – w momencie jego przedstawienia w dokumencie programowym.

2. Projekt metryczki ewaluacyjnej procesu decyzyjnego w polityce

Punktem wyjścia każdego działania ewaluacyjnego powinno być precyzyjne zestawienie podstawowych danych dotyczących samego procesu decyzyjnego oraz charakteru danej ewaluacji. Cechy charakterystyczne podmiotu decyzyjnego, przedmiotu decyzji i rodzaj ewaluacji mają bowiem podstawowe znaczenie dla ocen i rekomendacji. W każdym przypadku te cechy powinny być opisane w metryczce danej procedury decyzyjnej. Zestaw metryczek matryc ewaluacyjnych może być z powodzeniem wykorzystywany w kolejnych procesach decyzyjnych.

Metryczka matrycy ewaluacyjnej procesu decyzyjnego nr...	
Nazwa i charakter procesu decyzyjnego ¹	
Podmiot/podmioty prowadzący/ce proces decyzyjny ²	
Wykonawcy/odpowiedzialni	
Charakterystyka materii i syntetyczny opis treści decyzji ³ poddanej ewaluacji	
Status procesu decyzyjnego w chwili ewaluacji ⁴	
Podmiot przeprowadzający ewaluację ⁵	
Technologia ewaluacji ⁶	
Data ewaluacji	

(Uwaga: przy wypełnianiu należy wykorzystać rekomendacje zamieszczone poniżej)

Źródło: opracowanie własne.

Rekomendacje dotyczące wypełniania metryczki

1. Problemy decyzyjne mogą mieć charakter:

- doraźny lub strategiczny,
- czysto polityczny lub mający także związek z polityką publiczną,
- ogólnospołeczny lub środowiskowy, jednostkowy lub dotyczący określonej kategorii spraw,
- wewnątrzpaństwowy lub z odniesieniami międzynarodowymi,
- kluczowy lub poboczny.

Problemy decyzyjne mogą być względnie autonomiczne lub mocno przenikać się z innymi problemami i działaniami. W charakterystyce aktywności decyzyjnej należy uwzględnić różne warianty, takie jak:

- świadoma nieaktywność lub aktywność,
- wykonanie zobowiązania prawnego,
- wysunięcie własnej inicjatywy o charakterze strategicznym,
- wysunięcie własnej inicjatywy o charakterze interwencyjnym,
- działanie reaktywne,
- poparcie rozwiązania zaproponowanego przez inny podmiot,

- krytyka rozwiązania zaproponowanego przez inny podmiot,
 - stawianie warunków wyznaczających określone zachowanie decyzyjne,
 - podjęcie współdziałania w realizacji określonego rozwiązania zaproponowanego przez inny podmiot,
 - świadome wykorzystanie danej procedury w celu wzmocnienia pozycji w innym projekcie lub też w innej perspektywie czasowej.
2. Wśród podmiotów decydowania politycznego znajdują się:
- podmioty grupowe (o różnym stopniu sformalizowania i jednorodności – aż do poziomu społeczeństwa);
 - aktorzy personalni, w tym jednostki (politycy, przywódcy);
 - aktorzy zinstytucjonalizowani łączący tożsamość podmiotów władzy publicznej i podmiotów politycznych (np. parlament, głowa państwa, rząd, premier);
 - podmioty pozapaństwowe, ściśle polityczne (np. partie polityczne) lub ruchy pozbawione statusu instytucjonalnego.

Przy charakterystyce podmiotu decyzyjnego (indywidualnego lub zbiorowego bądź instytucjonalnego) należy uwzględnić:

- różny status na scenie politycznej (większość rządząca, opozycja parlamentarna, ugrupowanie pozaparlamentarne);
 - dominujące cechy ustalone w poprzednich ewaluacjach (zachowawczość, kompromisowość lub skłonność do działań konfrontacyjnych, skłonność do powtarzania zachowań lub do eksperymentowania);
 - wewnętrzne ukierunkowanie decydenta na wielkość bądź pewność potencjalnego wyniku;
 - czynniki ludzkie istotne w decydowaniu (wiedza oraz potrzeba i zdolność pozyskiwania wiedzy, doświadczenie w dyskontowaniu sukcesów oraz przyjmowaniu porażek i napięć, zdolność i skłonność do myślenia strategicznego oraz myślenia innowacyjnego, zdolności komunikacyjne, zdolności przywódcze i charyzma, umiejętność wyciągania wniosków z błędów, zdolności organizacyjne, poziom wiarygodności, kultura prawna i polityczna);
 - ocenę możliwości podejmowania przez decydenta samodzielnych działań.
3. Materia decyzji politycznych to sprawy:
- walki o uzyskanie i utrzymanie władzy w przestrzeni publicznej,
 - programowania i wykonywania polityk publicznych,
 - kształtowania sytuacji w podmiotach artykulacji i agregacji interesów politycznych.
- Przedmiotem decyzji politycznych są:
- władza w przestrzeni publicznej,
 - prawo,
 - polityki publiczne,
 - dystrybucja dóbr oraz usług materialnych i niematerialnych,
 - zarządzanie zasobami wspólnymi i kanałami komunikacji.

4. Istnieją różne rodzaje ewaluacji:
 - wstępna (*ex ante*),
 - w trakcie danego etapu procesu decyzyjnego,
 - w chwili przejścia z jednego do kolejnego etapu procesu decyzyjnego,
 - finalna (*ex post*).
5. Ewaluacja może mieć charakter autoewaluacji lub może być prowadzona przez podmiot zewnętrzny.
6. Ewaluacja może się odbywać na podstawie:
 - analizy uczestniczącej,
 - analizy dokumentów i stanów faktycznych,
 - rozmów i dyskusji w ramach zespołu oceniającego,
 - opinii ekspertów zewnętrznych.

3. Projekt matrycy do ewaluacji *ex ante* procesu decyzyjnego

Istota i zadania szczegółowe etapu (z oceną realizacji danego zadania)	Stopień uwzględnienia w projekcie kryteriów podstawowych (w skali od 0 do 5)	Aktywne elementy systemu (ze wskazaniem konkretnej roli i odpowiedzialności)	Punkty krytyczne i zagrożenia objęte weryfikacją (z komentarzem)
• wstępna weryfikacja zgodności projektu z wartościami i zasadami obowiązującymi w systemie decyzyjnym	• legalność	• jednostki organizacyjne odpowiedzialne w strukturach decydenta za programowanie działań	• jakość merytoryczna decyzji ¹
• wstępna weryfikacja zgodności projektu z celami strategicznymi podmiotu decyzyjnego	• dopuszczalność w świetle zasad obowiązujących w życiu publicznym	• jednostki organizacyjne odpowiedzialne w strukturach decydenta za monitorowanie działań	• jakość prawna i formalna decyzji ²
• wstępna weryfikacja jakości zdefiniowania celów projektu	• zgodność z założeniami wyjściowymi inicjatywy	• jednostki organizacyjne odpowiedzialne w strukturach decydenta za ewaluację działań	• spójność programowa ³
• wstępna weryfikacja zgodności projektu z innymi działaniami podmiotu decyzyjnego	• użyteczność programowa	• zespoły doradców i ekspertów	• obraz publiczny decyzji ⁴
• wstępna weryfikacja projektu pod względem wymagań prawnych	• wartość wizerunkowa		• zdolność bezkolizyjnego wypracowania decyzji ⁵
	• czytelność		• aktualność projektu ⁶ w związku z upływem czasu i zmianami zachodzącymi w sferze decyzji
	• spójność i kompletność		

Istota i zadania szczegółowe etapu (z oceną realizacji danego zadania)	Stopień uwzględnienia w projekcie kryteriów podstawowych (w skali od 0 do 5)	Aktywne elementy systemu (ze wskazaniem konkretnej roli i odpowiedzialności)	Punkty krytyczne i zagrożenia objęte weryfikacją (z komentarzem)
- wstępna weryfikacja zgodności projektu z wymaganiami formalnymi - wstępna weryfikacja aktualności projektu	- poprawność formalna (w przypadku projektów aktów normatywnych także poprawność w świetle wymagań techniki prawodawczej) - dopuszczalność i przydatność w perspektywie budowania poparcia dla podmiotu decyzyjnego (w tym ze strony sojuszników)	- w przypadku organów władzy publicznej także służby prawne - podmioty zewnętrzne - inne podmioty	inne zagrożenia (jakie?)
REKOMENDACJE WYNIKAJĄCE Z EWALUACJI EX ANTE			
Rekomendacje dotyczące procedury decyzyjnej ⁷ poddanej ewaluacji			
Rekomendacje dotyczące systemu decyzyjnego ⁸			
Rekomendacje dotyczące innych działań podmiotu decyzyjnego ⁹			

(Uwaga: przy wypełnianiu należy wykorzystać rekomendacje zamieszczone pod matrycą)

Źródło: opracowanie własne.

Rekomendacje dotyczące wypełniania matrycy

1. Należy wskazać zagrożenia w zakresie jakości merytorycznej decyzji, które mogą utrudniać realizację tej decyzji w przyszłości (np. w wyniku sprzecznych interpretacji).
2. Należy wskazać zagrożenia w zakresie jakości prawnej i formalnej decyzji, które mogą blokować w przyszłości realizację tej decyzji (np. w wyniku zakwestionowania przez trybunał konstytucyjny lub sąd przyjętych rozwiązań).
3. Należy wskazać zagrożenia w zakresie spójności programowej, które mogą utrudniać osiąganie innych celów uznanych za ważne.
4. Należy wskazać zagrożenia w zakresie publicznego odbioru przygotowywanej decyzji, które mogą prowadzić do osłabienia pozycji podmiotu decyzyjnego.
5. Należy wskazać zagrożenia związane z trybem prac nad decyzją i jej treścią, które mogą prowadzić do dekompozycji zaplecza politycznego podmiotu decyzyjnego.

6. Należy wskazać zagrożenia wynikające z upływu czasu i zmian zachodzących w sferze decyzji i jej otoczeniu, które mogą zdezaktualizować projekt jeszcze przed zakończeniem procesu decyzyjnego.
7. Rekomendacje mogą iść w kierunku ponownego rozważenia zasadności prowadzenia danej procedury decyzyjnej, zastosowania specjalnego trybu dalszych prac lub powiązania danej procedury decyzyjnej z innymi działaniami.
8. Rekomendacje mogą iść w kierunku dokonania zmiany operatora procesu decyzyjnego lub stworzenia specjalnych rozwiązań systemowych dla kontynuowania danej procedury.
9. Rekomendacje mogą iść w kierunku rozważenia możliwości podjęcia lub zaniechania określonych innych działań.

4. Projekt matrycy ewaluacji *ex post* poszczególnych etapów procesu decyzyjnego

Lp.	Etap procesu poddany ewaluacji	Punkty kontrolne poddane ocenie ewaluacyjnej	Ocena 0–5 pkt
1.	Etap powstawania inicjatywy decyzyjnej ¹	jakość informacji i wiedzy decydenta o sprawach objętych proponowaną decyzją oraz o otoczeniu społecznym, politycznym i ekonomicznym tych spraw	
		uzasadnienie formalne uruchomienia procesu decyzyjnego	
		uzasadnienie merytoryczne uruchomienia procesu decyzyjnego	
		rozpoznanie i zdefiniowanie problemów wymagających decyzji politycznej	
		interpretacja stanu otoczenia i związków przyczynowych w materii decyzyjnej	
		zdefiniowanie celów decyzji	
		rozpoznanie ryzyk i zagrożeń wewnętrznych decydenta związanych z inicjowanym procesem decyzyjnym	
		rozpoznanie ryzyk i zagrożeń zewnętrznych związanych z inicjowanym procesem decyzyjnym	
2.	Etap indeksacji, analizy i selekcji wariantów zachowania decyzyjnego oraz wyboru wariantu do realizacji ²	jakość procedury wyboru wariantu do realizacji	
		jakość analizy dopuszczalności politycznej przygotowywanej decyzji	
		jakość analizy dopuszczalności aksjologicznej przygotowywanej decyzji	
		jakość analizy dopuszczalności prawnej przygotowywanej decyzji	
		jakość analizy dopuszczalności społecznej przygotowywanej decyzji	
		jakość analizy dopuszczalności finansowej przygotowywanej decyzji	
		jakość analizy dopuszczalności prakseologicznej przygotowywanej decyzji	
		jakość analizy dopuszczalności przygotowywanej decyzji w świetle zawartych umów i przyjętych zobowiązań	
		poprawność wyboru trybu procedowania	

Lp.	Etap procesu poddany ewaluacji	Punkty kontrolne poddane ocenie ewaluacyjnej	Ocena 0–5 pkt
3.	Etap konsultacji i uzgodnień ³	umieszczenie inicjatywy decyzyjnej w ramach strategii programowej decydenta	
		umieszczenie inicjatywy decyzyjnej wśród innych aktywności decydenta	
		zdefiniowanie, wyjaśnienie i usunięcie sporów w związku z przygotowywaną decyzją wewnątrz podmiotu decyzyjnego	
		zdefiniowanie, wyjaśnienie i usunięcie różnic ocen przygotowywanej decyzji w ramach obligatoryjnych uzgodnień i konsultacji z podmiotami zewnętrznymi	
		wykorzystanie konsultacji do wzmocnienia poparcia ze strony istotnych dla decydenta podmiotów polityki i wpływu politycznego	
4.	Etap przekształcenia inicjatywy w projekt ⁴	uwzględnienie wymagań prawnych	
		uwzględnienie wymagań redakcyjnych	
		uwzględnienie wymagań wizerunkowych	
		uwzględnienie wniosków wynikających z uzgodnień i konsultacji	
		odzwierciedlenie intencji, założeń i celów określonych w fazie powstawania inicjatywy	
5.	Etap ewaluacji <i>ex ante</i> projektu ⁵	wstępna weryfikacja zgodności projektu z wartościami i zasadami obowiązującymi w systemie decyzyjnym	
		wstępna weryfikacja zgodności projektu z celami strategicznymi podmiotu decyzyjnego	
		wstępna weryfikacja zgodności projektu z innymi działaniami podmiotu decyzyjnego	
		wstępna weryfikacja zgodności projektu z wymaganiami formalnymi	
		weryfikacja aktualności projektu	
6.	Etap opracowania planu zabezpieczenia komunikacyjnego przygotowywanej decyzji ⁶	wybór grup adresowych kluczowych dla upowszechnienia informacji o decyzji wraz z wyjaśnieniami niezbędnymi do zrozumienia i akceptacji tej decyzji	
		wybór czasu i narzędzi upowszechniania informacji o decyzji wraz z wyjaśnieniami	
		jakość treści informacyjnych i promujących dotyczących przygotowywanej decyzji	
		jakość działań informacyjnych zmierzających do ograniczania znaczenia krytyki przygotowywanej decyzji	
		jakość połączenia informacji z walką o nadanie podjętej decyzji pożądanego obrazu	
7.	Etap formalnego podjęcia decyzji ⁷	wykorzystanie w fazie podejmowania decyzji efektów poprzednich etapów procesu	
		zachowanie przez decydenta kolegialnego zdolności do działań wspólnych w warunkach utrzymania się różnych zdań na temat podjętej decyzji	
		wyłączenie z decyzji treści, które mogą utrudniać w przyszłości implementację (np. w wyniku sprzecznych interpretacji)	

Lp.	Etap procesu poddany ewaluacji	Punkty kontrolne poddane ocenie ewaluacyjnej	Ocena 0–5 pkt
8.	Etap implementacji decyzji ⁸	wybór sposobu realizacji decyzji	
		wykorzystanie do realizacji decyzji dostępnych zasobów własnych	
		wykorzystanie do realizacji decyzji dostępnych zasobów zewnętrznych	
		zagwarantowanie stałej kontroli nad realizacją decyzji	
		skuteczność neutralizacji działania czynników niekorzystnych	
9.	Etap ewaluacji <i>ex post</i> procesu decyzyjnego i decyzji oraz działań na uzyskanym wyniku ⁹	przeprowadzenie systemowej analizy i oceny faktycznych skutków podjętej decyzji przy wykorzystaniu kryteriów: celowości, skuteczności, efektywności, użyteczności, trwałości wyniku	
		opracowanie wniosków w sprawach optymalizacji kolejnych procesów decyzyjnych	
		korzystanie z osiągniętych celów	
		uruchomienie w trakcie procesu decyzyjnego działań korekcyjnych w przypadku dostrzeżenia, że nie dochodzi do osiągnięcia założonych celów	
		ograniczenie negatywnych skutków decyzji, w przypadku gdy ostatecznie nie udało się osiągnąć założonych celów	

(Uwaga: przy wypełnianiu należy wykorzystać rekomendacje zamieszczone pod matrycą)

Źródło: opracowanie własne.

Rekomendacje dotyczące wypełniania matrycy

1. W opisie i wartościowaniu tego etapu należy odnotować ewentualne braki i ograniczenia:

- w zakresie pozyskiwania informacji i danych oraz zarządzania nimi,
- w zakresie interpretacji faktów i procesów,
- w zakresie identyfikowania i rozumienia w perspektywie strategicznej oraz doraźnej: a) problemu stanowiącego przedmiot procedury decyzyjnej, b) zależności występujących w materii objętej decydowaniem, c) uwarunkowań społecznych, materialnych, prawnych, politycznych i ekonomicznych, w tym zmian zachodzących w otoczeniu decyzyjnym.

Trzeba zwracać uwagę na niedopuszczalne zaniechania własnych inicjatyw, a także nieuzasadnioną aktywność (nadaktywność) i myślenie życzeniowe. Należy pamiętać, że czynniki ryzyka występują w szczególności w związku z:

- koordynacją wielu wymiarów decyzji mających odrębne mechanizmy i układy wartościowania, które muszą złożyć się w systemową całość;
- podjęciem różnorodnych wyzwań, m.in. intelektualnych, polityczno-decyzyjnych, normatywnych, organizacyjnych, procesowych, prakseologicznych, komunikacyjnych i świadomościowych oraz finansowych;
- pokonywaniem oporu przeciwko niezbędnym zmianom;
- niwelowaniem różnic w podejściu do treści decyzji w swoim własnym środowisku;

- pozostawieniem projektów strategicznych ponad zmianami politycznymi, bieżącą grą i walką polityczną;
 - zagwarantowaniem minimum współdziałania między rządzącymi a opozycją;
 - rozwiązywaniem trudnych dylematów: opowiadaniem się za koncepcją państwa wszechobecnego bądź nieobecnego oraz koncepcją państwa suwerennego izolującego się w ramach struktur międzynarodowych bądź państwa suwerennego wpisującego się w układy międzypaństwowe i międzynarodowe;
 - forsowaniem interesów doraźnych niezgodnych z wyzwaniami strategicznymi;
 - trudnościami w przepływach między ośrodkami władzy, administracji i wiedzy.
2. Na tym etapie procesu decyzyjnego do podstawowych błędów i ograniczeń należą najczęściej:
- bezwzględna dominacja podejścia intuicyjnego,
 - mechaniczne stosowanie analogii do sytuacji z przeszłości,
 - lekceważenie najważniejszych kryteriów oceny działań w ramach demokratycznego państwa prawa (w tym kryteriów: przejrzystości, rozliczalności, partycypacji, społecznej inkluzji, efektywności w zagospodarowaniu zasobów społecznych i gospodarczych),
 - nieuwzględnienie zapętlenia przestrzeni decyzyjnej wynikającego z aktywności innych decydentów oraz charakteru materii decyzyjnej,
 - błędy w ocenie poszczególnych wariantów postępowania pod kątem spełnienia kryteriów podstawowych w decydowaniu,
 - nieprzygotowywanie scenariuszy wariantowych,
 - niedostateczne uwzględnienie ocen wynikających ze sprzecznych punktów widzenia (przykładowo: partykularny lub wyznaczony przez interes wspólny i ramy prawne, ściśle polityczny lub ekonomiczny, doraźny lub strategiczny, wynikający z interesów wewnątrz krajowych lub z interesów międzynarodowych),
 - błędy w dysponowaniu zasobem czasu.
3. Na tym etapie procesu decyzyjnego do podstawowych błędów i ograniczeń należą najczęściej:
- nierealizowanie zadań tego etapu,
 - zakłócenia w obiegu informacji w systemie decyzyjnym oraz w relacjach z sojusznikami,
 - brak umiejętności ustalenia linii współdziałania i konkurencji,
 - brak zdolności rozwiązywania dylematów w ramach wspólnych zasobów,
 - brak zdolności negocjacyjnych,
 - ograniczona umiejętność budowania więzi i sojuszy,
 - błędy w dysponowaniu zasobem czasu (przewlekłość procesu uzgodnień).
4. Na tym etapie procesu decyzyjnego do podstawowych błędów i ograniczeń należą najczęściej:
- brak profesjonalizmu skutkujący powstaniem projektu, który nie spełnia wymagań formalnych,

- inercja proceduralna i instytucjonalna,
 - nieuzasadnione odejście od intencji oraz założeń i celów określonych w fazie powstawania inicjatywy,
 - motywacje partykularne zespołów przygotowujących projekt skutkujące nadaniem temu projektowi innego charakteru niż pierwotnie zakładany.
5. Na tym etapie procesu decyzyjnego do podstawowych błędów i ograniczeń należą najczęściej:
- nierealizowanie zadań tego etapu,
 - nieuwzględnienie któregoś z podstawowych kryteriów oceny.
6. Na tym etapie procesu decyzyjnego do podstawowych błędów i ograniczeń należą najczęściej:
- nierealizowanie zadań tego etapu;
 - braki w wykorzystaniu dostępnych środków komunikacji społecznej i kształtowaniu wizerunku;
 - błędy w interpretacji materii decyzyjnej;
 - pominięcie aspektu emocjonalnego;
 - lekceważenie potrzeb godnościowych;
 - błędny wybór scenariusza prezentacji decyzji, bez wykorzystania jak najlepszych, a dostępnych środków przekazania informacji o decyzji – we właściwym czasie, wraz z wyjaśnieniami niezbędnymi do jej zrozumienia oraz do akceptacji dokonanego wyboru – wszystkim, w szczególności tym, którzy będą daną decyzję legitymizować, realizować, albo też których decyzja ta dotyczy lub o poparcie których decydują;
 - braki w połączeniu informacji o decyzji z walką o nadanie jej określonego wizerunku;
 - braki w wykorzystaniu nowych technik i rozwiązań systemowych (w tym narzędzi masowej, zindywidualizowanej komunikacji internetowej, banku danych oraz produktów technologii cyfrowej i sztucznej inteligencji).
7. Na tym etapie procesu decyzyjnego do podstawowych błędów i ograniczeń należą najczęściej:
- niedostateczne rozpoznanie przedmiotu decyzji oraz jej konsekwencji i związanych z nią kwestii spornych,
 - niedostateczne wykorzystanie efektów poprzednich etapów procesu decyzyjnego (powrót do spraw wcześniej już omówionych i ocenionych, kolegialne redagowanie),
 - utrata lub osłabienie zdolności do decydowania.
8. Na tym etapie procesu decyzyjnego do podstawowych błędów i ograniczeń należą najczęściej:
- nierealizowanie zadań tego etapu i przerwanie procesu na etapie podjęcia decyzji,
 - niewykorzystywanie w implementacji dostępnych zasobów własnych i zewnętrznych,

- błędy w zarządzaniu napięciami i sytuacjami kryzysowymi,
- błędy w dysponowaniu zasobem czasu.

9. Na tym etapie procesu decyzyjnego do podstawowych błędów i ograniczeń należą najczęściej:

- nierealizowanie zadań tego etapu;
- preferowanie kryteriów formalnych w ocenianiu;
- nieuwzględnianie faktycznych skutków i oddziaływania decyzji w sferze społecznej, politycznej, finansowej i ekonomicznej oraz w sektorze finansów publicznych (m.in. wpływu na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego), a także konsekwencji dla rynku pracy, konkurencyjności gospodarki i przedsiębiorczości, środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, rozwoju regionalnego, pozycji Polski na arenie międzynarodowej;
- brak umiejętności dyskontowania sukcesu lub optymalnego wyjścia na swoich warunkach z porażki.

5. Projekt matrycy oceny końcowej realizacji zadań w procesie decyzyjnym

Lp.	Przedmiot oceny	Komentarz do oceny	Ocena 0–5 pkt
1.	Uruchomienie procedury decyzyjnej	..... ..... .....	
2.	Wielokryterialna ocena zgłoszonej inicjatywy	..... ..... .....	
3.	Wybór wariantu decyzji do realizacji	..... ..... .....	
4.	Konsultacje i uzgodnienia dotyczące projektu	..... ..... .....	
5.	Przekształcenie inicjatywy w projekt/projekty	..... ..... .....	
6.	Ewaluacja <i>ex ante</i> projektu	..... ..... .....	
7.	Zabezpieczenie komunikacyjne decyzji	..... ..... .....	
8.	Przebieg etapu formalnego podjęcia decyzji	..... ..... .....	

Lp.	Przedmiot oceny	Komentarz do oceny	Ocena 0–5 pkt
9.	Implementacja decyzji	..... ..... .....	
10.	Autoewaluacja <i>ex post</i> procesu decyzyjnego i decyzji	..... ..... .....	
11.	Działania na uzyskanym wyniku	..... ..... .....	
12.	Reagowanie na zmiany zachodzące w trakcie procesu decyzyjnego	..... ..... .....	
13.	Zarządzanie czasem w trakcie procesu decyzyjnego	..... ..... .....	
14.	Wykorzystanie nowych technologii i technik działania	..... ..... .....	
15.	Wykorzystanie wzorców dobrych praktyk	..... ..... .....	

(Uwaga: przy wypełnianiu należy wykorzystać rekomendacje zamieszczone pod matrycą oraz wnioski z poprzednich działań ewaluacyjnych)

Źródło: opracowanie własne.

Rekomendacje dotyczące wypełniania matrycy

1. Należy pamiętać o:

- wielokryterialności ocen politycznych zachowań decyzyjnych (stosowane są kryteria: aksjologiczne, normatywne, społeczne, polityczne, ekonomiczne, prakseologiczne, wizerunkowe, zobowiązania umowne);
- wielorakich wyzwaniach stojących przed decydentami: intelektualnych (identyfikacja problemów, celów i środków decydowania, zdolność wartościowania wariantów i tworzenia programów), organizacyjno-logistycznych (zabezpieczenie realizacji decyzji w czasie rzeczywistym i ewaluacja), politycznych (zapewnienie przywództwa i poparcia), finansowych (zapewnienie ścieżek finansowania), komunikacyjno-mobilizacyjnych (nadawanie znaczenia faktom);
- postulatach zagwarantowania działania: przejrzystego, efektywnego, odpowiedzialnego, poddającego się rozliczeniu, interaktywnego, a także gwarantującego wolność wyrażania opinii publicznej, stabilność i brak przemocy, efektywność instytucji publicznych, wysoką jakość prawa i rządów prawa, otwartość, partycypację, spójność i zwalczanie korupcji.

2. Należy pamiętać, że na wartość decyzji politycznej wpływają:
 - zdolność wyznaczania zrozumiałej dla swojego zaplecza granicy podziału na zwolenników i przeciwników;
 - zdolność utrzymania i aktywizowania zasobów własnych;
 - zdolność zwiększania zasobów przez transfery z zewnątrz swojego obozu politycznego;
 - zdolność pozyskiwania sojuszników w ramach współdziałania z innymi podmiotami politycznymi oraz przez kształtowanie relacji z podmiotami wpływu politycznego;
 - zdolność budowania wizerunku w zakresie treści, formy i procedury działań oraz nadawania znaczenia faktom;
 - zdolność ukierunkowania debaty publicznej oraz wzmocnienia swojej narracji o sprawach stanowiących przedmiot decyzji;
 - zdolność zdobycia lub zachowania przywództwa lub wpływu na bieg spraw publicznych.
3. Należy pamiętać, że podstawowe zdolności systemowe w decydowaniu w przestrzeni publicznej to:
 - zdolność kompleksowego ujęcia materii decyzyjnej i spraw bezpośrednio z nią się wiążących,
 - zdolność pozyskiwania informacji i zarządzania nimi w czasie rzeczywistym,
 - zdolność programowania i planowania,
 - zdolność zarządzania napięciami i kryzysami,
 - zdolność wyzwalania synergii systemowej w ramach wszystkich dostępnych zasobów,
 - zdolność optymalnej implementacji,
 - zdolność komunikacji społecznej,
 - zdolność wielokryterialnej ewaluacji,
 - zdolność optymalnego zagospodarowania decyzji,
 - zdolność ewentualnej korekty działań bez utraty pozycji kreatora decyzji,
 - zdolność wykorzystania nowych technologii i dorobku ośrodków naukowych.
4. Należy pamiętać, że na jakość decyzji w istotny sposób wpływają następujące czynniki:
 - cechy i status podmiotu decyzyjnego,
 - ograniczenia informacyjne,
 - konflikt interesów,
 - aktywne zachowania innych podmiotów,
 - przewaga potrzeb nad możliwościami ich zaspokojenia,
 - wyczerpywanie się prostych rezerw,
 - subiektywny charakter ludzkich motywacji,
 - zmienność oczekiwań i preferencji społecznych (dynamika żądań i poparc),
 - znaczenie czasu w decydowaniu,

- znaczny udział spraw nowych (konieczność działań innowacyjnych),
 - rodzaje i natężenie ryzyk związanych z materią decyzji.
5. Należy pamiętać, że:
- wyboru można dokonać na podstawie rozumowania dedukcyjnego, indukcyjnego lub przemiennego;
 - intuicja może wspomagać proces racjonalnego decydowania, ale nie powinna tego procesu zastępować;
 - przyjęty układ preferencji może zakładać: maksymalizację efektu, pierwszeństwo jednego celu lub atrybutu, ukierunkowanie na wiele celów, maksymalizację bezpieczeństwa, maksymalizację perspektywy doraźnej, uprzywilejowanie perspektywy strategicznej;
 - kluczowa w procesie decyzyjnym jest poprawność: sformułowania problemu decyzyjnego, wykorzystania dostępnych metod wspomagania decydowania (doradcy i eksperci, rozpoznanie opinii publicznej, konsultacje i negocjacje, pilotaż, rachunek prawdopodobieństwa, algorytmy, symulacja komputerowa i inne narzędzia elektroniczne), ważenia wartości poszczególnych atrybutów decyzji, budowania drzewa decyzyjnego, opracowania ścieżek alternatywnych, gospodarowania dostępnymi zasobami (czasu, materialnymi, kadrowymi, niematerialnymi).
6. Należy pamiętać, że w ostatecznej ocenie danej decyzji trzeba uwzględnić jej wpływ na:
- miejsce decydenta na mapie podziałów politycznych,
 - sprawy reprezentujące wartości i interesy wspólne społeczeństwa,
 - stan zasobów własnych decydenta,
 - relacje decydenta z innymi podmiotami politycznymi,
 - opinie podmiotów wpływu politycznego,
 - wizerunek publiczny decydenta w kontekście jego celów głównych,
 - relacje decydenta z partnerami zagranicznymi,
 - osiągnięcie założonych celów.

6. Projekt matrycy oceny funkcjonowania podsystemów systemu decyzyjnego

Lp.	Przedmiot oceny	Komentarz do oceny	Ocena 0–5 pkt
1.	Podsystem receptorów informacji zewnętrznej	..... ..... .....	
2.	Podsystem analizy informacji zewnętrznej	..... ..... .....	
3.	Podsystem programowania działań	..... ..... .....	
4.	Podsystem przekształcania inicjatywy w projekt	..... ..... .....	
5.	Podsystem ewaluacji <i>ex ante</i>	..... ..... .....	
6.	Podsystem komunikacji społecznej i budowy wizerunku	..... ..... .....	
7.	Podsystem formalnego rozstrzygania	..... ..... .....	
8.	Podsystem implementacji decyzji	..... ..... .....	
9.	Podsystem wykorzystywania wniosków z ewaluacji	..... ..... .....	

(Uwaga: przy wypełnianiu należy wykorzystać wnioski z całości działań ewaluacyjnych; matryca powinna zawierać konkretne dyspozycje dotyczące zachowania ciągłości i wprowadzenia zmian w systemie aktywności decyzyjnej danego podmiotu)

Źródło: opracowanie własne.

7. Projekt matrycy wniosków końcowych z ewaluacji *ex post* procesu i systemu decyzyjnego

Lp.	Obszar rekomendacji	Treść rekomendacji
1.	Rekomendacje dotyczące procedury decyzyjnej poddanej ewaluacji	..... ..... .....
2.	Rekomendacje dotyczące strategii podmiotu decyzyjnego	..... ..... .....
3.	Rekomendacje dotyczące systemu decyzyjnego	..... ..... .....
4.	Rekomendacje dotyczące innych działań podmiotu decyzyjnego	..... ..... .....

(Uwaga: przy wypełnianiu należy wykorzystać wnioski z całości działań ewaluacyjnych; matryca powinna zawierać konkretne dyspozycje dotyczące zachowania ciągłości i wprowadzenia zmian w systemie i kierunkach aktywności decyzyjnej danego podmiotu)

Źródło: opracowanie własne.

Wykaz rysunków, tabel i projektów matryc

Rysunek 1. Model systemu decydowania politycznego (ujęcie makro)	46
Rysunek 2. Obraz strukturalno-funkcjonalny decydowania politycznego	51
Rysunek 3. Mapa relacji między systemem decydowania politycznego a jego aktywnym otoczeniem	64
Rysunek 4. Uwarunkowania zachowania podmiotu aktywnego w systemie decydowania politycznego	73
 Tabela 1. Usytuowanie i przedmiot decydowania politycznego	 16
Tabela 2. Infrastruktura decyzyjna podmiotu decydowania politycznego	81
Tabela 3. Profilowanie sylwetki decydenta politycznego	88
Tabela 4. Etapy procesu decydowania politycznego	92
Tabela 5. Ewaluacja w decydowaniu politycznym	107
 Projekt metryczki ewaluacyjnej procesu decyzyjnego w polityce	 257
Projekt matrycy do ewaluacji <i>ex ante</i> procesu decyzyjnego	260
Projekt matrycy ewaluacji <i>ex post</i> poszczególnych etapów procesu decyzyjnego .	262
Projekt matrycy oceny końcowej realizacji zadań w procesie decyzyjnym	267
Projekt matrycy oceny funkcjonowania podsystemów systemu decyzyjnego	271
Projekt matrycy wniosków końcowych z ewaluacji <i>ex post</i> procesu i systemu decyzyjnego	272

Indeks osobowy

(nie obejmuje wykazu literatury)

- Almond Gabriel Abraham 26, 47
Antoszewski Andrzej 56
Arnoldi Jakob 236
Arystoteles 27, 29
- Baczyński Jerzy 239
Beck Ulrich 24
Beyme von Klaus 12, 30
Bhaskar Michael 39
Biedroń Robert 147
Biejat Magdalena 155, 157, 159
Bielecki Witold Tomasz 201
Birkland Thomas A. 11
Blok Zbigniew 30
Bodnar Artur 12, 41
Bojar Waldemar 78
Borowiec Piotr 120, 165
Bosak Krzysztof 147, 149, 150
Braun Grzegorz 134, 156, 157, 159
Breggin Ross Ginger 182
Breggin Peter Roger 182
Buzek Jerzy 214
- Castells Manuel 21, 40
Chmaj Marek 28, 29
Chowaniec Elżbieta 166
Chwedoruk Rafał 219
Cimoszewicz Włodzimierz 238
Cord Robert L. 25
Crick Bernard 29
Czajowski Andrzej 12
Cześnik Mikołaj 128
- Dahl Robert A. 56, 230, 231
Dąbrowski Andrzej 91
Deutsch Karl Wolfgang 47
Drozdowski Rafał 133
Duda Andrzej 141, 142, 144, 146–150,
178, 179, 183, 206, 219–224
Dudek Adrianna 12
- Easton David 47
- Findeisen Władysław 48
Franczyk Bogdan 79
- Garlicki Jan 26
Gawkowski Krzysztof 210
Gerlich Denis 168
Goodwin Paul 228, 230
Gowin Jarosław 136, 148, 162, 186,
189, 192, 193
Górniak Jarosław 109
Grabowska Mirosława 128
Grenda-Solarska Janina 41
Griffin Ricky W. 231
Grosse Tomasz G. 165
Gruszczyński Arkadiusz 166
- Haber Agnieszka 109
Habuda Ludwik 12, 41
Hausner Jerzy 12, 24
Heinelt Hubert 11
Hołownia Szymon 135, 149, 146, 150,
155, 157, 159, 199, 223
Horton Richard 182

- Huddy Leonie 41
- Iwan Stanisław 80
- Izdebski Hubert 34, 180, 184
- Izdebski Krzysztof 158
- Jabłoński Andrzej W. 30
- Jakubiak Marek 157, 159
- Jakubowska Urszula 236
- Jakubowski Maciej 230
- Janis Irving Lester 231
- Jarubas Adam 142
- Jervis Robert 41
- Jones Walter S. 25
- Kaczmarek Bohdan 27, 236
- Kaczyński Jarosław 136, 138, 143, 148, 151, 154, 155, 166, 170, 177, 186, 193, 202, 204, 218, 223
- Kahneman Daniel 48, 66
- Kaplan Morton A. 47
- Karwat Mirosław 30
- Kasianiuk Krzysztof 48, 49
- Kawalec Paweł 109
- Keler Karolina 109
- Kidawa-Błońska Małgorzata 161
- Kiełmiński Zbigniew 56
- Kisielnicki Jerzy 79, 236
- Kjær Anne Mette 33, 34
- Klementewicz Tadeusz 27, 41, 114
- Knopik Leszek 78
- Knosala Ernest 12, 41
- Kołodziejczak Michał 173
- Komorowski Bronisław 141, 142, 144–146, 160, 161, 204, 220, 221, 224
- Kopacz Ewa 162
- Korczak Jerzy 79
- Kosiniak-Kamysz Władysław 147, 210
- Kościński Tadeusz 194
- Kotarba Bogusław 104
- Kozak Marek 108
- Kozielecki Józef 41
- Koźmiński Andrzej K. 42
- Kreft Jan 21, 40
- Krygier Zofia 143
- Kukiz Paweł 135, 162, 166, 168, 220, 222
- Kurzweil Ray 39, 236
- Kwiatkowska Anna 78
- Langer Tomasz 47
- Laska Artur 10, 12, 17, 41
- Lendzion Bartosz 108
- Lepper Andrzej 135
- Lichtarski Janusz M. 230
- Lindblom Charles E. 11, 43, 104, 237
- Lipiec-Zajchowska Marianna 41
- Lissowski Grzegorz 230
- Lofgren Mike 216
- Luce Robert Duncan 231
- Luhmann Niklas 47
- Łapińska-Sobczak Nina 79
- Łętowska Ewa 35
- Machiavelli Niccolò 27, 30
- MacKenzie Debora 182
- Majone Giandomenico 80
- Malawski Marcin 231
- Malewska Kamila 91, 232
- Malpas Jeff 58
- Marcinkiewicz Kamil 161
- Markowski Radosław 142
- Marsh David 12, 43
- Materska-Sosnowska Anna 156
- Mazowiecki Tadeusz 214
- Medeiros James A. 25
- Mentzen Sławomir 156–159
- Michalek Witold 191, 192
- Michnik Adam 142

- Miller Leszek 214
Minkner Kamil 30
Mistewicz Eryk 163
Morawiecki Mateusz 138, 148, 179, 186, 194, 196, 201, 204, 214
Moore Peter Gerald 236
- Nawrocki Karol 154, 157, 159
Netanjahu Benjamin 239
Nocoń Jarosław 10, 12, 17, 41
Nosal Czesław S. 76.
Nowina Konopka M. 143
- Obój Krzysztof 230
Ogórek Magdalena 142
Olejniczak Karol 108, 109
O'Shaughnessy John 75
Osiński Joachim 36
Ostrowski Michał 132
- Palikot Janusz 134, 135
Paszek Alfred 80
Pawlak Waldemar 214
Penc Józef 41, 230
Petru Ryszard 135, 162, 173, 221
Pietraś Ziemowit J. 12, 17, 41, 7
Posyłek Małgorzata 135
Powell G. Bingham 47
Putin Władimir 205, 239
- Raciborski Jacek 30, 41
Radosiński Edward 79
Raiffa Howard 231
Rebizant Waldemar 91
Reykowski Janusz 27
Rittel Horst W.J. 58
Rogojsz Łukasz 159
Rosanvallon Pierre 240
Roskin Michael 25
Rostek Katarzyna 78
- Różycka Magdalena 167
Rudź Magdalena 158
Rydlewski Grzegorz 12, 21, 24, 33, 35, 36, 39, 41, 47, 56, 120, 176, 184, 205
Ryszka Franciszek 28
- Sadura Przemysław 126
Sarnowski Jan 194
Sasińska-Klas Teresa 79
Schumann Andrew 91
Schwab Klaus 12
Scott John 24
Sears David O. 41
Sibony Olivier 48, 66
Sieklicki Dominik 162
Sierakowski Sławomir 126
Sikorski Radosław 153
Simon Herbert A. 43, 104
Skrzypek Barbara 151
Smithburg Donald W. 43, 104
Soboń Artur 190
Sosnowska Honorata 231
Stanowski Krzysztof 135, 157, 159
Stinebrickner Bruce 56, 230, 231
Stoker Gerry 12, 43
Stone Deborah A. 11
Straffin Philip D. 79, 231
Suchocka Hanna 214
Suleyman Mustafa 39
Sulowski Stanisław 12, 17
Sunstein Cass R. 48, 66
Szałaj Maciej 109
Szatur-Jaworska Barbara 12, 36
Szczegółka Lech 25, 27
Szmulik Bogumił 31
Sztompka Piotr 47, 120
Szustek Anna 25
Szydło Beata 221
Szyja Bartosz 239

- Świączkowski Bogdan 132
- Tabakow Marta 79
- Taleb Nassim Nicholas 232
- Thompson John B. 21
- Thompson Victor A. 43, 104
- Toffler Alvin 24
- Tragarz Krzysztof 167
- Trajer Jędrzej 80
- Trump Donald 151, 213, 239
- Trzaskowski Rafał 147, 153, 157–159
- Tusk Donald 136, 153, 162, 170, 172, 210, 211–215, 217–219, 222, 223, 225
- Tybuchowska-Hartlińska K. 162
- Tyrała Marek 167
- Tyszką Tadeusz 41
- Tyszkiewicz Adrian 165
- Walker P. 41
- Watson Joel 79
- Webber Melvin M. 58
- Weber Max 27
- Wesołowski Włodzimierz 41
- Wiatr Jerzy J. 41
- Wickham Gary 58
- Wieczorek Andrzej 231
- Wieczorek-Orlikowska Joanna 47
- Wilkin Jerzy 41, 42, 230
- Winciorek Aleksander 158
- Witek Elżbieta 148, 186
- Wnuk-Lipiński Edmund 41
- Wojtasik Waldemar 162
- Woleński Jan 91
- Wołek Artur 36
- Woodhouse Edward J. 11, 237
- Woźniak Krzysztof 158
- Wright George 228, 230
- Załęski Piotr 27
- Zandberg Adrian 155, 157, 159
- Zawiślańska Izabela 36
- Zieleniewski Jan 17
- Ziobro Zbigniew 136, 162, 186, 194, 221
- Ziółkowski Jacek 30
- Zybała Andrzej 12
- Żmigrodzki Marek 28

SUMMARY

Political decision-making.

The road to success or failure in theory and practice

1. **This paper addresses the main questions concerning the determinants and mechanisms of success and failure in politics and the opportunities to optimise political decision-making.** Is politics doomed to operate in an abhorrent and ethically questionable landscape, which deters people from engaging in public affairs, proves ineffective in the long run, wastes available resources, turns societies into warring groups and places states in hostile positions? Is this domain inevitably dominated by unpredictability and haphazard actions, intuitive behaviour and subjective characteristics of the main players, or is it possible to identify principles and patterns that could help improve the situation and, on this basis, propose tools to enhance the quality of actions? Do the challenges in creating quality politics stem primarily from the essence of politics, its external conditions, or perhaps the nature of political actors? What is the role of political theorists in efforts to improve the quality of political decision-making?

This work is based on the conviction that the fate of humanity as a whole, individual societies and states and, consequently, individual people depends fundamentally on choices made in the political domain through political decisions. These decisions address basic issues related to the acquisition and exercise of public power, the shape and conduct of public policies and the organisation and functioning of political structures. They determine the geopolitical shape of the world, establish the constitutional rules of individual states and also set the principles for articulating, aggregating, legitimising and conducting actions aimed at ensuring the orderly existence and development of communities living within states. This process creates politics, a domain that involves choices, many of which are later reflected in normative acts, the behaviour of actors on the international stage and actions of government bodies and public administration. Amid competition that often turns to confrontation, there is a continuous process of determining goals and directions, structuring preferences and developing practices to manage resources and assets as well as material and immaterial services. Strategies and implementation paths are defined while the normative, organisational, functional and personnel frameworks of the public sphere take shape. Choices are made regarding the distribution and redistribution of wealth, which impact the global situation and

determine the position of individual countries, social groups, and – to a much greater extent than is commonly recognised – individual people.

2. Politics and political decision-making are inseparable from how people function within a community. The primary sphere of political decision-making is society, which in democratic countries acts as the political decision-maker through the mechanisms of direct democracy and by legitimising political representatives. The characteristics of a given society are particularly important variables in political decision-making processes within individual countries. The primary substantive space of political decision-making is politics. This is reflected in the struggle to gain and maintain power in the public sphere, the exercise of public authority and the shaping of conditions within entities responsible for articulating and aggregating political interests. The rules of political decision-making are determined by the dominant political model in a country; they differ fundamentally between democratic and non-democratic systems. The primary institutional space for political decision-making is the state, which simultaneously serves as the environment, actor and subject of politics. The parameters of political decision-making are determined by the universal characteristics of the state as a form of social organization and by the political and legal systems of individual countries. The greatest concentration of political decision-making processes and political decisions can be seen in the area of governance. The governance model in place in a given state is key to political decision-making; its standards vary between totalitarian, authoritarian and democratic regimes, as well as between administrative and subsidiary state models. The environment of dominant political doctrines and concepts regarding the model, mechanisms and limits of public authority plays a significant role in political decision-making. Today, this environment is marked by a clash between liberal and illiberal concepts. An overview of the political environment must take into account the defining phenomenon of our time – the rapid development of the Internet, new digital technologies and artificial intelligence (AI). It is a matter of debate to what extent these new technologies are still merely the environment in which political decision-making occurs and to what extent they have already become mechanisms for that decision-making. Changes in this area are happening at a rapid pace. Powerful and flexible language models can now translate commands formulated in natural language into computer code, dramatically reducing the barrier between humans and machines and creating new opportunities and risks in the area of political decision-making.

3. Political decision-making is a subject of interest for various scientific disciplines. Researchers have highlighted and examined different aspects of this research area, employing diverse methodological approaches. There is an ongoing dispute over the possibility of developing theoretical models

of political decision-making within scientific inquiry that have practical applicability. In this work, the approach to the controversy outlined above is guided by the conviction that mature results in the theoretical sphere are difficult to achieve without taking into account the patterns observed in practice; yet, a meaningful analysis of specific cases is hardly possible without the necessary theoretical tools.

4. This book examines political decision-making on multiple levels. First, at the macro level, it is considered as a general category that encompasses purpose-driven behaviours in the public sphere, consisting of numerous simultaneous political decision-making processes. Second, at the mid-range level, it is analysed as an area of multi-faceted activity by individual political actors. Third, at the level of individual decision-making procedures, it is treated as multi-stage processes.

Systemic, functional and process-oriented approaches have been integrated synergistically. Politics is treated as the subject environment of political decision-making, the state – as its primary institutional environment, and governance – as the sphere with the highest concentration of political decision-making processes. As part of the analysis, the book presents a model-based approach to political decision-making. It illustrates its multi-layered and multi-faceted internal structure, the functional links between the elements of this structure, the stages of decision-making processes and the determinants, content and significance of the interactive relationships between this decision-making process and its active environment.

5. The system for political decision-making has been depicted in an abstract graphical form as a comprehensive segment of the public domain, in which various actors conduct decision-making processes in parallel. The elements of this system remain in functional relationships, interactions and feedback loops that shape decision-making situations filled with the behaviour of political actors.

Political actors vary in form and substance, occupy different positions within the political system and have distinct competencies and responsibilities. What they share is a mission that involves the struggle to gain and participate in the exercise of public power in the state or to decide (or co-decide) on matters related to the exercise of that power.

Political decision-making concerns issues related to power in the public sphere, law, policy, the distribution of goods and services as well as management of resources and communication channels. Within the framework of this decision-making, decisions are made on the acquisition and exercise of public power, the shape and conduct of public policies and the organisation and functioning of political structures. In addition, constitutional rules for individual states are established along with the principles for articulating,

aggregating, legitimising and conducting actions to ensure the orderly continuity and development of communities living within those states.

Societies and states as well as supra- and inter-state relations cannot operate without a functioning system for political decision-making. Disruptions within this system result in tensions and, in extreme situations, trigger crises. These, in turn, are followed by events characterised by chaos and disorderly, usually confrontational activities that undermine shared values and interests.

6. The system for political decision-making is open. Its relationships with the axiological, social, political, normative, material and organisational environment are interactive. The environment generates resources necessary for political decision-making and imposes decision-making constraints due to various shortages, systemic tensions, dysfunctions and distortions in the public sphere. Within the system for political decision-making, decisions are worked out along with narratives about these decisions and relations between decision-making actors. Taken together, these elements lead to qualitative changes in the social and economic environment.

In any political decision-making process, it is essential to consider the situation in which it takes place. As a result of ongoing changes in the environment, identical decision-making behaviours may have different values at different times. The conditions for political decision-making undergo qualitative changes when exceptional events occur, especially those that lead to crisis situations.

When analysing the flow of impulses between the environment of the political decision-making sphere and the decision-making system itself, it is important to recognise the considerable potential for distortions that can obscure the true picture of a situation during transmission. At the boundary of the system for political decision-making, the content of information is often modified as a result of unregulated lobbying, distortions arising from conflicts of interest, ideological/doctrinal barriers and corrupt networks. The system for political decision-making is increasingly exposed to signals resulting from deliberate and well-organised, sometimes highly camouflaged disinformation operations conducted through the Internet, social media and constantly improving AI tools, including advanced language models. As a result, the picture of the system's environment considered by individual actors of political decision-making is frequently distorted.

The products generated within the system, including decisions, narratives surrounding those decisions and relationships between decision-makers, collectively lead to qualitative changes in the national and international social and economic environment. Given the nature of the relationship between a political actor's decision-making system and its environment, a properly functioning mechanism for acquiring, grouping, analysing and managing information becomes a critical factor within this system.

7. The decision-making activity of individual political actors is determined by a number of sometimes conflicting factors, particularly:

- shared values and interests as well as the norms, standards and functions of the system for political decision-making;
- strategies, standards and the preferred behavioural model of a given actor along with its prevailing understanding of shared values and interests, as well as the actor's own values, interests and goals;
- the characteristics of these actors, including their resources, normative situation, obligations, competencies and organisational, personnel and financial infrastructure;
- circumstances arising from the decision-making behaviour of other political actors in the system, the state of relations between active actors within the system and interactions with the broader environment;
- challenges imposed by the political calendar.

The main directions of decision-making activity for political actors include:

- setting the boundaries of political concentration and differentiation;
- positioning common and individual interests;
- identifying, activating and expanding their resources;
- defining areas of cooperation and confrontation;
- targeting the resources of political competitors;
- legitimising actions and building a behavioural image;
- imposing their political narrative in the public sphere.

One of the prerequisites for a political actor's success in decision-making is the presence of an efficient institutional and functional decision-making system within its infrastructure. This system should make it possible to apply general principles for decision-making in every case and to take into account the specific nature, goals, tasks, requirements and limitations of political decisions, as well as the fact that the problems addressed by these decisions are complex, dynamic, interrelated and usually characterised by considerable uncertainty. The challenges arising from the country's political calendar, especially those related to general elections for public authorities, are an important determinant of the decision-making activity of political actors. The pre-election period is a time of heightened decision-making activity by all political actors, extending beyond the everyday routine. During this phase, political attention becomes focused on gaining or maintaining power in the country. The post-election period, in turn, is marked by efforts to secure the best position within the new political landscape.

8. Political decision-making always occurs as part of a complex, multi-stage process; it is never a single, isolated event. This is the case even when some stages of the decision-making procedure are not externally visible or overlap in time. Omitting a stage in the model structure of the decision-making process

typically results in substantive or formal errors and hinders the achievement of the intended objectives. Recognising the process-based nature of political decision-making is essential for analysing the decision-making behaviour of individual actors, assessing risks and opportunities in decision-making and ultimately seeking to optimise these decision-making behaviours.

For analytical purposes, the following steps can be identified in each decision-making procedure: generating the decision initiative, indexing and selecting available options and choosing one for implementation, consultations and agreements, transforming the initiative into a project, conducting preliminary evaluation of the selected project, ensuring communication for the forthcoming decision, taking the formal decision, implementing the decision, conducting follow-up evaluation and actions, and making possible adjustments to the decision by initiating a new decision-making cycle. Each stage involves certain tasks; their proper implementation can become a prerequisite for the success of the entire decision-making process. Each stage also carries risks which, if left unchecked, can lead to the failure of the entire decision-making procedure. Decision-makers should always ensure that they recognise the essence of the challenges associated with each stage of the decision-making process, the criteria that the decision must meet, the system elements that should be engaged in the procedure, and the critical points and risks associated with the decision-making procedure.

9. Political decision-making is always subject to multi-criteria evaluation.

Assessing it requires considering axiological, systemic, normative, social, political, economic and praxeological requirements as well as obligations arising from existing agreements. Political decision-making is a programmatic and organisational endeavour that involves social communication. As a result, it presents challenges on multiple levels:

- intellectual – related to the identification of problems, goals and measures, the ability to assess and prioritise available options, and the development of programmes;
- organisational and logistical – ensuring real-time implementation and evaluation;
- political – securing leadership and support;
- financial – guaranteeing funding pathways and managing resources effectively;
- communicative and mobilisational – shaping the meaning of events and gaining supporters for one's actions.

Deficiencies and errors in political decision-making can be identified on several levels. At the level of overall action strategy, they are related to the adopted model of political practice. At the functional level, they most often stem from shortcomings in the areas of information and knowledge

management, programming and planning, tension and crisis management, shaping synergies in the area of available resources, implementation, *ex-ante* and *ex-post* evaluation, the flow of information within the decision-making system and as part of public communication, as well as efforts to capitalise on success or contain the fallout from failure. At the procedural level, such errors are the consequence of disregarding the process-based nature of decision-making either by overlooking or inadequately addressing the challenges inherent in individual stages of that decision-making, or by failing to apply specialised solutions when working on particularly complex or critical decisions.

Key capabilities in political decision-making include:

- identifying the policy and organisational ties that distinguish and unify one's own political base within the fractured political landscape;
- activating and strengthening one's own resources while demobilising and weakening those of political competitors;
- defining areas of situational cooperation and systemic interaction with other political actors;
- setting the agenda of public debate and shaping the best possible image of one's actions through social communication.

10. A fundamental factor influencing choices made in the decision-making process is the nature of the environment in which the procedure takes place. Key considerations in evaluating political decision-making include the circumstances of time and place, the state of society, the structure of dominant relations and processes, directions of change and major trends, prevailing paradigms and doctrinal approaches, the forecast for strategic change and extraordinary events and processes.

There is no single solution that can be considered the best in every situation. Identical behaviour may lead to success or failure under different circumstances. Decision-making experiences cannot be mechanically transferred between countries or historical periods within the same country. Moreover, identical decision-making behaviours may be evaluated differently depending on whether the decision-maker supports the executive authority or is part of the opposition.

11. The analysis and evaluation of specific decision-making processes should involve the practical application of theoretical and methodological findings on political decision-making. The situation should be assessed at points identified as critical in these findings (the so-called control variables) by performing an analysis that takes into account the criteria of purposefulness, legality, efficiency, effectiveness, actual social utility and the sustainability of the outcomes of the process.

The analysis carried out in this book has shown that various decision-making processes and behaviours in Polish politics between 2015 and 2024

had their own distinct characteristics and dramas, varying in quality. Taken together, however, they allow us to make some observations regarding the strengths and weaknesses of the decision-making activity of political actors in contemporary Poland, which extend beyond individual cases and can be considered defining features of this period. Notable points include:

- the growing (albeit not without difficulties) public awareness of the practical importance of the voter's voice;
- the gradual (though not without setbacks) exclusion of security and defence issues from the day-to-day political competition;
- persistent difficulties in balancing individual and shared values and interests;
- the primacy of confrontational philosophy over competitive strategy;
- the waste of available resources due to deficits in cooperation, both between the government and the opposition and within each of the two camps;
- recurring instances of misjudging decision-making situations and interdependencies in the areas subject to decision-making;
- disregarding expectations arising from the concept of a democratic state governed by the rule of law, including transparency, accountability, participation and social inclusion in resource management;
- underestimating the importance of evaluating decision-making processes and decisions in optimising subsequent decision-making procedures.

12. In many fields, there are discrepancies between paradigms and theoretical models on the one hand and real-world practice on the other.

This is also true in political decision-making, where models and frameworks are more affective at answering how, in light of the body of knowledge derived from research, political decision-makers should act to achieve the best outcomes for their actions, rather than explaining how these actors operate in practice.

In practical activities of decision-makers, decision-making models and frameworks have only conditional value. They can become tools for best practices and help optimise choices as long as political actors see them not as prescriptive instructions but as useful guidelines for enhancing their ability to achieve the intended goals. Political decision-makers typically prefer their own assessments and self-interpretations, instinctively seeking evaluations and analyses that validate their policies. To incorporate theoretical findings into their decision-making practice, they need to feel social pressure to conduct their decision-making activity at the highest level, in a manner consistent with the principles and criteria established by scholarly research. Such pressure can only come from a society with high political culture. Intuition should only serve as a complementary factor in decision-

making decisions based on rational analysis. It can be a valuable 'second choice' tool.

The limitations of fully applying theoretical approaches to practical political decision-making stem from their predominantly normative nature. This is the case with rational public choice theory, rational social choice theory and game theory, all of which make it possible to build ideal models of decision-making processes and provide a basis for parameterisation, evaluation and comparison of specific decision-making processes present in political practice; however, they do not serve as tools for describing the actual shape of these processes in individual cases. The feasibility of applying rational choice theory becomes even more uncertain when decision-making involves collective entities. In such cases, the key assumption that these actors always seek to maximise their benefits does not always hold in practice. The group's desire to maintain consensus and cohesion may outweigh the pursuit of the best possible decision.

The human factor is crucial in decision-making processes, including political decision-making. The characteristics of those involved in shaping decisions and those to whom decisions are addressed and who participate (or at least should participate) in their implementation jointly determine the final outcome. The process of political decision-making is not fully controlled by political leaders; it also depends on the behaviours of ordinary citizens, which implies the need to make compromises and adjust decision-making goals. A significant factor in this context is that in democratic countries, policymaking involves a constant game between formal institutional decision-makers (politicians, political parties and movements) and citizens, particularly in their role as voters. On one hand, the goal is to secure the support necessary to gain and maintain participation in public power. On the other, it is about aligning the social, material and axiological situation in the country with people's needs and expectations. This game also extends to relations between professional politicians and their interactions with interest groups. The content of decisions, including their specific objectives, is subject to this game, which often requires a revision of the original decision-making preferences.

In order to achieve high-quality decision-making in politics, it is essential to:

- consistently adopt a strategic perspective;
- identify and understand the available resources and conditions for their effective use;
- recognise and manage ongoing changes, which are primarily related to globalisation, supranational integration, the expansion of shared decision-making spaces, various geopolitical threats, the development of the digital state model, e-democracy, digital society and the integration of smart technologies into decision-making activities in the public sphere;

- continuously harness untapped societal potential in areas such as political and legal culture, confidence in the government and identification with national interests;
- promote cooperation and reduce confrontation in relations between political actors, including between government supporters and the opposition;
- improve institutional quality by strengthening professionalism, eliminating bureaucratic inefficiencies, removing organisational and coordination deficiencies and minimising conflicts of interest in relations with the public;
- adopt good practices from the experience of other decision-making actors;
- reject the philosophy of pursuing one's beliefs and perceptions at all costs;
- embrace a philosophy of responsible and transparent operation;
- recognise that even the best decision, if not implemented effectively and efficiently, will fail to achieve its intended goals.

Prof. Grzegorz Rydlewski

University of Warsaw

Faculty of Political Science and International Studies

Nota o autorze

Prof. dr hab. Grzegorz Rydlewski (ORCID 0000-0002-5481-6924) specjalizuje się w naukach o polityce i administracji oraz naukach o bezpieczeństwie. Jest absolwentem i pracownikiem Uniwersytetu Warszawskiego, twórcą i wieloletnim kierownikiem Zakładu Nauk o Państwie i Administracji Publicznej w Instytucie Nauk Politycznych, a obecnie kierownikiem Katedry Nauk o Państwie i Administracji Publicznej na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych. Jest badaczem systemów politycznych i administracyjnych, relacji między polityką i administracją, problemów jakości i prakseologii decydowania publicznego w Polsce i innych państwach europejskich, w tym w zakresie strategii bezpieczeństwa narodowego oraz zarządzania kryzysowego. Przez ponad dziesięć lat działał w administracji rządowej, m.in. jako sekretarz Rady Ministrów, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz szef doradców Prezesa Rady Ministrów. Był promotorem i recenzentem w licznych przewodach doktorskich oraz postępowaniach habilitacyjnych i profesorskich. Występował jako referent na licznych konferencjach krajowych i międzynarodowych. Jest autorem ponad stu publikacji, w tym kilkunastu monografii. Ważniejsze autorskie publikacje monograficzne: *Rządzenie w epoce informacji, cyfryzacji i sztucznej inteligencji* (2021), *Rządy i rządzenie w Polsce 1918–2018. Ciągłość i zmiany* (2018), *Coś więcej niż spór o model rządzenia. Kilka kwestii do przemyślenia nie tylko przez politologów* (2017), *Megasystem bezpieczeństwa narodowego w Polsce. Ujęcie procesowe i funkcjonalno-decyzyjne* (2017), *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce* (2016), *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego* (2014), *Rządzenie w świecie megazmian. Studium politologiczne* (2009), *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej* (2007), *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej. Studium politologiczne* (2006), *O skutecznym działaniu w polityce. Dziesięć przykazań nie tylko dla ludzi polityki* (2004), *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji* (2002), *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne* (2001), *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych* (2000). Książki redagowane: *Modernizacja Policji* (2013), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej* (2011).

Rozważania cechuje rygorystyczny metodologiczny, pozwalający na formułowanie obiektywnych sądów. Zastugą Autora jest swoiste „wskrzeszenie” analizy systemowej, której podstawowym celem było nie tylko uwolnienie nauk społecznych od „nieznośnej chęci wartościowania” [David Easton], ale dostarczenie aparatu pojęciowego, umożliwiającego ukazywanie wielości i złożoności powiązań strukturalnych i funkcjonalnych między częściami szerszych całości. Za udaną należy uznać propozycję badania decydowania politycznego na poziomie makro [wyodrębniony fragment aktywności zachodzącej w przestrzeni społeczno-politycznej], na poziomie mezo [analiza ogółu zachowań decyzyjnych poszczególnych podmiotów polityki] oraz na poziomie mikro [analiza konkretnych procesów decyzyjnych]. Konsekwentna realizacja tych założeń pozwala na ukazanie wielowymiarowości, kompleksowości i dynamiki decyzji politycznych oraz dostarcza kryteriów ich oceny. Doceniając wysoki poziom teoretycznych rozważań, chciałbym szczególnie podkreślić użytkowy wymiar pracy. Z jej ustaleń może (i powinien) skorzystać nie tylko akademik, ale i polityk, i urzędnik, i aktywista społeczny... Jej nowatorstwo polega na umiejscowieniu problematyki decydowania politycznego w kontekście porażek i sukcesów politycznych. Uzupełnieniem wywodów teoretycznych jest rozdział zawierający kompetentną, ekspercką analizę najistotniejszych decyzji politycznych podejmowanych w latach 2015–2024. Analizą tą objęte zostały decyzje kształtujące polską politykę wobec najpoważniejszych wyzwań i zagrożeń tego okresu.

Prof. dr hab. Andrzej Antoszewski

Procesy decyzyjne i będące ich rezultatem decyzje, a niekiedy odstępianie od ich podjęcia, to niezwykle ważne elementy życia społecznego w każdej jego dziedzinie. Prof. Rydlewski jest nie tylko uznanym naukowcem, ale także doświadczonym praktykiem. Właśnie możliwość weryfikowania, konfrontowania teorii decydowania z jego praktyką gwarantuje dużą wartość poznawczą przygotowanej do druku książki oraz pozwala uznać sformułowane w niej oceny i wnioski za wiarygodne, a także bardzo istotne dla naukowego poznania ważnego fragmentu otaczającej nas politycznej rzeczywistości. Rozważania ukazane w poszczególnych rozdziałach mieszczą się w tytule opracowania. Ich kolejność ułatwia poznanie i zrozumienie istoty oraz etapów podejmowania decyzji w działaniach politycznych. Rozważania w kolejnych rozdziałach oparte są na solidnej bazie. Zawartość dzieła wzbogaca aneks, w którym Autor zamieścił własne projekty matryc do ewaluacji różnych etapów decydowania politycznego. Narzędzia tego typu umożliwią przyszłemu czytelnikowi prowadzenie samodzielnej oceny procesu decyzyjnego. Zaproponowane matryce mogą być wykorzystane przez decydentów, a także wykładowców do prowadzenia symulowanych działań decyzyjnych na zajęciach ze studentami, słuchaczami studiów podyplomowych i szkoleń.

Prof. dr hab. Tadeusz Wallas



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

ISBN 978-83-8017-591-4



9 788380 175914