

POLSKA POLITYCZNA
2012/2013

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH
WYDZIAŁ DZIENNIKARSTWA I NAUK POLITYCZNYCH
UNIwersytet warszawski

Grzegorz Rydlewski

POLSKA POLITYCZNA

2012/2013

**SFERA PUBLICZNA JAKO ŚRODOWISKO
DECYDOWANIA POLITYCZNEGO**



WARSZAWA 2014

Publikacja dofinansowana przez Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

Recenzent: prof. dr hab. Jan Garlicki

Redakcja: Ewa Rydlewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

Korekta: zespół

© Copyright by Grzegorz Rydlewski and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2014

ISBN 978-83-7151-930-7



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wstęp	9
1. Podstawowe pojęcia, ujęcia modelowe oraz relacyjne sfery publicznej i decydowania politycznego	13
1.1. Sfera publiczna	13
(dwie domeny w przestrzeni społecznej, relacje między sferą prywatną i publiczną, sfera publiczna jako zjawisko złożone, sfera publiczna jako przedmiot badań, struktura wewnętrzna sfery publicznej)	
1.2. Decydowanie polityczne	19
(polityczna sytuacja decyzyjna, decydowanie polityczne jako proces, system decydowania politycznego, niejednorodność decyzji, decydowanie polityczne jako przedmiot ocen, mechanizmy decydowania politycznego)	
1.3. Relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym	27
(silne związki dwustronne między decydowaniem politycznym i jego otoczeniem, znaczna rola czynnika ludzkiego w decydowaniu politycznym, determinanty zmian w relacjach między sferą publiczną i decydowaniem politycznym)	
2. Kontekst aksjologiczny i normatywny decydowania politycznego w Polsce	31
2.1. Wartości a decydowanie polityczne	31
(złożoność świata wartości, wieloaspektowość związków między wartościami i decydowaniem politycznym, wartości jako podstawa ocen w polityce, tradycyjne wartości polityczne, nowe zjawiska w świecie wartości politycznych)	
2.2. Status społeczny wartości politycznych w Polsce	35
(wolność jako wartość szczególnie pożądana, silna akceptacja równości przy ograniczonym otwarciu na wielokulturowość, oczekiwania sprawiedliwości w życiu publicznym i deficyt zaufania do rządzących, poparcie dla demokracji połączone z coraz większą tęsknotą za silną władzą)	
2.3. Normy w kontekście decydowania politycznego w Polsce	49
(normy jako ramy i zadanie dla decydowania politycznego, napięcia między normami prawa naturalnego i stanowionego oraz spór w sprawie multientryczności źródeł prawa, niska jakość prawa jako wyzwanie dla decydentów politycznych)	
2.4. Konkluzje	54

3. Kontekst społeczny decydowania politycznego w Polsce.....	57
3.1. Społeczeństwo jako środowisko decydowania politycznego	57
3.2. Obraz demograficzny, narodowościowy i światopoglądowy społeczeństwa.....	57
(perspektywa zapaści demograficznej, starzenie się społeczeństwa, perspektywa wyludniających się jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, jednolitość narodowościowa społeczeństwa, polityczny wymiar manifestowania swojej odrębności narodowościowej przez Ślązaków, powszechne przywiązanie do religii katolickiej połączone ze swobodnym podejściem do zasad religijnych)	
3.3. Linie podziałów i różnicowania społeczeństwa.....	73
(postępujące zmiany w układzie strukturalnym społeczeństwa, kluczowe znaczenie różnicowania stosunku do zmian modernizacyjnych, istotne różnicowanie dochodów i warunków życia, nasilanie się zjawiska społecznego wykluczenia, różnicowanie regionalne, środowisko silnie różnicowanych interesów)	
3.4. Obraz polityczny społeczeństwa polskiego w kontekście decydowania politycznego	81
(silne, utrwalone i względnie zrównoważone podziały polityczne społeczeństwa, przewaga podziałów nad poczuciem więzi wspólnotowej, dominujący model kultury politycznej i prawnej, słabości dyskursu politycznego, nasilenie agresji językowej w przestrzeni publicznej)	
3.5. Pola sporów i podziałów politycznych w kontekście decydowania politycznego	89
(spory dotyczące historii, kontrowersje w sprawie relacji między suwerennością i integracją ponadnarodową, różnice w sprawie miejsca religii w sferze publicznej, zderzenie poglądów w sprawach o charakterze obyczajowym, spór w sprawie powinności państwa w obliczu zjawisk kryzysowych, zasadnicze różnice w sprawie katastrofy smoleńskiej)	
3.6. Wzrost potencjału niezadowolenia społecznego jako uwarunkowanie decydowania politycznego	103
(pogorszenie nastrojów społecznych przy rozbieżnych ocenach sytuacji w domenie prywatnej i publicznej, opinie społeczne dotyczące protestów i konfliktów, społeczne przyzwolenie na łagodne formy protestów, brak sygnałów dotyczących możliwości ukształtowania się w bliskiej przyszłości nowych struktur instytucjonalnych protestu społecznego)	
3.7. Konkluzje	115
4. Instytucje polityki i sfery publicznej w Polsce w kontekście decydowania politycznego	119
4.1. Instytucje w decydowaniu politycznym	119
4.2. Instytucje państwa i samorządu terytorialnego jako podmioty decydowania politycznego	121
(podstawy ładu instytucjonalnego w sferze władzy publicznej; organy władzy ustawodawczej jako miejsce przenikania się dwóch punktów widzenia: politycznego i państwowego; Prezydent RP wobec obowiązku wspierania interesów narodowych)	

oraz wymagań reelekcji; rząd w obliczu napięć gospodarczych i krytyki swego stylu działania; instytucje samorządu terytorialnego w sytuacji zwiększania zadań, osłabienia zdolności działania oraz narastania potrzeb zmian systemowych)	
4.3. Podmioty artykulacji i agregacji interesu politycznego	163
(monopolistyczna pozycja partii politycznych; dominacja dwóch wrogich sobie partii i słabość wewnętrznie podzielonej opozycji; Platforma Obywatelska w sytuacji zewnętrznego i wewnętrznego osłabienia; Polskie Stronnictwo Ludowe w roli ugrupowania dbającego o swój wizerunek podmiotu potrzebnego każdej formacji do rządzenia; Prawo i Sprawiedliwość na etapie rozważań o przejęciu władzy; Sojusz Lewicy Demokratycznej pod wpływem tradycyjnego myślenia o lewicowości; słabość projektu politycznego Janusza Palikota łączącego kulturowy radykalizm z ekonomicznym racjonalizmem; mało udany start inicjatywy Europa Plus; brak szans na odegranie istotnej roli politycznej przez partie spoza czołówki parlamentarnej; wyraźny wzrost liczby osób aktywnych politycznie, które nie wiedzą na kogo zagłosować; brak wiary w możliwość zasadniczej zmiany bez politycznego wstrząsu; nowa forma partyjnej kampanii wizerunkowej; spór w sprawie dotowania partii z budżetu państwa)	
4.4. Konkluzje	191
5. Podmioty wpływu oraz społeczeństwa obywatelskiego w kontekście decydowania politycznego	195
5.1. Wpływ i partycypacja w kontekście decydowania politycznego	195
5.2. Podmioty wpływu i interesu partykularnego w kontekście decydowania politycznego	197
(związki zawodowe w roli opozycji politycznej; słabo wykorzystany potencjał samorządów gospodarczych i zawodowych; zorganizowane grupy nacisku; media jako podmioty kreowania ocen i nadawania znaczenia faktom; Kościół katolicki w poszukiwaniu swojego miejsca w nowej architekturze przestrzeni publicznej)	
5.3. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego w kontekście decydowania politycznego	221
(rozróżnienie między przekonaniem o celowości współdziałania a praktyczną gotowością do jego podjęcia; społeczeństwo obywatelskie jako uwarunkowanie i mechanizm decydowania politycznego; organizacje pożytku publicznego: między społeczną użytecznością i interesami partykularnymi)	
5.4. Sfera publiczna online	227
5.5. Konkluzje	232
Zamiast zakończenia. Konteksty interpretacyjne	239
(przesłanki historyczne, naruszona równowaga, przeobrażenia geopolityczne, napięcia w realizacji projektu integracji europejskiej i światowy kryzys finansowy, zmiany w komunikacji społecznej i politycznej, zmiany modelu władzy i pozycji państwa, nowe standardy w sferze publicznej i polityce, głębokie podziały polityczne i kryzys zaufania, wymagania przyszłości)	
Podstawowa literatura przywołana	257

Wstęp

Niniejsze opracowanie ma charakter autorskiego raportu diagnostycznego i analitycznego. Zadaniem tej publikacji jest ukazanie, a także zinterpretowanie w syntetyczny i możliwie całościowy oraz wewnętrznie uporządkowany sposób tych zjawisk i procesów w sferze publicznej w Polsce, które współtworzą środowisko decydowania politycznego w naszym kraju. W warstwie empirycznej skoncentrowano się na sytuacji w latach 2012–2013, jednakże – jeśli to było konieczne – wykorzystano również dane z lat poprzednich. Opracowanie jest w zamyśle autora propozycją merytorycznego audytu sytuacji decyzyjnej w sprawach politycznych w Polsce na początku drugiej dekady XXI wieku. Dodatkowy kontekst tych rozważań wyznacza seria zbliżających się wyborów bezpośrednich – do Parlamentu Europejskiego, organów samorządu terytorialnego oraz Sejmu i Senatu.

W części wstępnej publikacji zdefiniowano na użytek dalszych rozważań pojęcia sfery publicznej, polityki oraz decyzji publicznej i decyzji politycznej, a także przedstawiono w ujęciu modelowym relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym. Już na wstępie należy zaznaczyć, że sfera publiczna rozumiana jest w tym opracowaniu szerzej niż w ujęciu Jürgena Habermasa, który kategorii tej używa przede wszystkim do oznaczenia obszaru dyskursu politycznego i wymiany poglądów na tematy publiczne w społeczeństwie (Habermas 2007, s. 279 i nast.). Na potrzeby tych rozważań sfera publiczna jest rozumiana jako przestrzeń, w której dochodzi do artykulacji i agregacji interesów politycznych, walki o uzyskanie i utrzymanie wpływu na władzę publiczną, oraz jako środowisko, w którym odbywa się programowanie i prowadzenie polityk publicznych stanowiących przedmiot działań państwa i jego instytucji, a także innych podmiotów publicznych mających na celu realizację przypisanych państwu zadań i kompetencji. Obok obywatelskiej sfery publicznej, w takim ujęciu istotne znaczenie mają więc też zjawiska i procesy ulokowane w przestrzeni instytucjonalnej i funkcjonalnej państwa, a problemem samym w sobie stają się wzajemne relacje, w tym napięcia, między obu tymi komponentami rzeczywistości publicznej. Trzeba się zgodzić z opinią, że sfera publiczna to także „sfera dobrze pomyślanego prawa, prawidłowo zorganizowanych instytucji i mechanizmów władzy” (Kargol-Wasiluk 2013, s. 103). Decydowanie polityczne jest w tych

rozważaniach rozumiane przede wszystkim jako dokonywanie nielosowych wyborów w sferze związanej z walką o zdobycie i utrzymanie władzy w strukturach publicznych, z uzyskaniem wpływu na zagospodarowanie zasobów społecznych oraz z alokacją dóbr, określaniem celów i zasad sprawowania władzy publicznej i z prowadzeniem polityk publicznych.

W takim ujęciu sfera publiczna i decydowanie publiczne znajdują się w interaktywnych związkach. W sferze publicznej mieszczą się impulsy do decydowania politycznego, jego zasoby i czynniki ograniczające. Równocześnie zaś decydowanie polityczne jest pod względem podmiotowym, przedmiotowym i funkcjonalnym fragmentem sfery publicznej.

W części podstawowej publikacji dokonano analitycznego przeglądu stanu głównych elementów sfery publicznej w Polsce. Odrębnie zrekonstruowano najważniejsze zjawiska i procesy usytuowane w obszarze wartości, zasad, standardów, podmiotów i relacji. W przypadku poszczególnych zagadnień podjęto próbę ukazania kontekstu doktrynalnego, obrazu normatywnego, stanu faktycznego oraz kierunku zmian. Diagnoza została uzupełniona własnymi komentarzami, ocenami oraz wnioskami prognostycznymi. Przy formułowaniu poszczególnych ocen wykorzystano przede wszystkim dane z własnego monitoringu rozwoju wydarzeń, konkluzje toczącej się debaty nad tymi sprawami, wyniki regularnych badań aktualnych problemów i wydarzeń prowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej, ustalenia zespołu przygotowującego pod kierunkiem Janusza Czapińskiego i Tomasza Panka *Diagnozę Społeczną* 2011 i 2013, a także bogaty materiał zebrany przez autora w trakcie dyskusji podczas realizowanych od kilku lat na studiach politologicznych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego konwersatoriów z przedmiotu pod nazwą „decydowanie polityczne”.

Końcowy fragment opracowania zawiera podstawowe wnioski, które nasuwają się z dokonanego przeglądu w kontekście politologicznym. Przedstawiono korelacje i mechanizmy powiązań i interakcji między kształtem sfery publicznej i decydowaniem publicznym, w tym przede wszystkim decydowaniem politycznym. Przedmiotem szczególnego zainteresowania uczyniono punkty krytyczne oraz zmiany jakościowe w analizowanych stosunkach.

Opracowanie, jak się wydaje autorowi, w sposób wyrazisty ukazuje dwa podstawowe aspekty relacji między sferą publiczną i decydowaniem politycznym. Po pierwsze, w świetle zebranego materiału i przeprowadzonej analizy widać wyraźnie, że zjawiska i procesy zachodzące w sferze publicznej są uwarunkowaniem decydowania politycznego i wyzwaniem dla niego oraz wyznaczają jego ramy. Po drugie, opracowanie potwierdza, że wybory dokonywane w ramach decydowania politycznego, stanowiące w ujęciu funkcjonalnym fragment sfery publicznej, modyfikują stan tej sfery i w nowy sposób określają warunki jej funkcjonowania. Bez wątplenia można w tym przypadku mówić o zazębianiu się obu wskazanych wyżej przestrzeni publicznych.

Zamysłem autora jest powtórzenie za pięć lat podobnego raportu diagnostycznego i analitycznego, co – jak można sądzić – pozwoli na ukazanie podjętej w niniejszym opracowaniu problematyki w kontekście ciągłości i zmian oraz na zweryfikowanie poprawności zawartych w niniejszej publikacji hipotez dotyczących przyszłości.

1. Podstawowe pojęcia, ujęcia modelowe oraz relacyjne sfery publicznej i decydowania politycznego

1.1. Sfera publiczna

Pojęcie sfery publicznej jest definiowane w różnoraki sposób i używane w rozmaitych kontekstach. Najczęściej punktem wyjścia do posługiwania się tym pojęciem jest podział środowiska i rodzajów działania jednostek na dwie zasadnicze części: prywatną i publiczną (szerzej zob.: Sowa 2012, s. 12 i nast.; Rydlewski 2011, s. 27 i nast.).

Dwie domeny w przestrzeni społecznej

Domena prywatna to składowa przestrzeni, w której żyją ludzie, mająca charakter prywatny, obejmująca sprawy stanowiące „czyjaś osobista własność” (*Słownik języka polskiego* 1979, t. 2, s. 951) i dotyczące osobistych kwestii, 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, w szczególności takich jak państwo czy terytorialna wspólnota samorządowa. Jest to ten fragment rzeczywistości, który dotyczy spraw prywatnych poszczególnych osób znajdujących się w związkach pozaurzędowych.

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). Sfera prywatna jest swoistym dobrem osobistym i stanowi obszar ze swojej istoty wolny od zewnętrznych ingerencji, a przynajmniej obszar, gdzie owe ingerencje podlegają restrykcyjnej reglamentacji. W sferze tej mieszczą się zachowania, które nie rzutują bezpośrednio na stan spraw w domenie publicznej. Fundamentem

prywatności jest wyłączenie z przestrzeni publicznej. W prawie międzynarodowym oraz w systemach prawnych państw demokratycznych rozbudowywane są gwarancje nienaruszalności sfery prywatnej.

Drugą częścią składową przestrzeni społecznej jest domena (przestrzeń) publiczna. Obejmuje ona sprawy dotyczące ogółu ludzi, które są dostępne dla wszystkich (*Słownik języka polskiego* 1979, t. 2, s. 1074) i są związane bezpośrednio ze społecznym (grupowym) funkcjonowaniem jednostek. Domena publiczna ze swojej istoty dotyczy ogółu ludzi i jest dostępna dla wszystkich (Wnuk-Lipiński 2008, s. 104). W przestrzeni publicznej sprawy wymagające podjęcia decyzji są rozstrzygane w ramach (i często w imieniu) grupy społecznej o globalnym charakterze, 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 podmioty samorządu terytorialnego), a także w relacjach funkcjonalnych i instytucjonalnych między podmiotami działającymi w stosunkach międzypaństwowych i ponadpaństwowych oraz w ramach organizacji międzynarodowych i międzypaństwowych. Decyzje w tej domenie 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).

Przestrzeń publiczna ma charakter dynamiczny, obserwujemy w niej nieustanne zmiany sieci więzi, zależności, wymiany i relacji, które zachodzą w wyniku przekształceń składu, struktury, funkcji, granic, podsystemów i korelacji środowiskowych (zob. Sztompka 2007, s. 21 i nast.). W domenie tej są podejmowane zbiorowe decyzje, które dotyczą spraw ogólnych (nieprywatnych), związanych ze społecznym (grupowym) funkcjonowaniem ludzi zamieszkujących dane terytorium, znajdujących się w zasięgu władzy publicznej i podlegających na zasadach legalnego przymusu normom prawa powszechnie obowiązującego. Przedmiotem tych decyzji są sprawy związane ze stosunkami zachodzącymi między poszczególnymi ludźmi i tworzonymi przez tych ludzi grupami i instytucjami oraz między tymi grupami i instytucjami, a także wewnątrz nich.

Na użytek rozważań w niniejszej publikacji rezerwujemy dla tak rozumianej przestrzeni publicznej wspólną nazwę: sfera publiczna, mając oczywiście świadomość, że ta kategoria jest wykorzystywana także do opisu przestrzeni o węższym zakresie przedmiotowym. Jeden z utrwalonych sposobów węższego rozumienia pojęcia sfery publicznej bierze się z koncepcji Jürgena Habermasa, który pod pojęciem sfery publicznej rozumie obszar dyskursu politycznego i wymiany poglądów w ramach społeczeństwa (Habermas 2007, s. 279 i nast.; zob. też Hudzik, Woźniak 2006).

Relacje między sferą prywatną i publiczną

Podział na sferę prywatną i publiczną nie ma bezwzględneho charakteru. Zachodzą między nimi liczne interakcje, zwykle zaś znajdują się one w stanie wzajemnego napięcia, czego przyczyna leży w tym, że te same zdarzenia niejednokrotnie mogą być wartościowane inaczej w kontekście interesów prywatnych i publicznych. W ujęciu historycznym i sytuacyjnym różnie przebiega też granica między obu tymi sferami. Współcześnie, w warunkach demokratycznego państwa 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.

Warto zauważyć, że kształt relacji między obu tymi sferami stanowi równocześnie jedno z ważnych kryteriów stosowanych w porównywaniu i wartościowaniu systemów politycznych i ustrojowych. W tej materii, na bazie rozważań i ocen dotyczących istoty, charakteru i granic działania władzy publicznej, statusu jednostki oraz udziału pozapaństwowych podmiotów w sferze publicznej, dokonuje się klasyfikacji systemów władzy, wyodrębniając następujące jej typy: totalitarna, autorytarna i demokratyczna; absolutna i ograniczona; wszechobecna i pomocnicza; praworządna i naruszająca podstawowe prawa oraz wolności. Współcześnie coraz większe znaczenie nadaje się relacjom między państwem i obywatelami, w tym kwestii statusu i liczebności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które nie uczestniczą bezpośrednio w walce o uzyskanie władzy publicznej i w wykonywaniu tej władzy oraz nie mają charakteru biznesowego.

Generalną tendencją w państwach demokratycznych jest stwarzanie nowych gwarancji dla sfery prywatnej i zawężanie sfery publicznej, szczególnie zaś jej segmentu państwowego, przez uznanie zasady pomocniczości i subsydiarności. Zgodnie z tymi zasadami aktywność decyzyjna podmiotów publicznych, w tym przede wszystkim władz publicznych, powinna się sprowadzać do udzielania wsparcia jednostkom oraz podstawowym i pośrednim grupom społecznym – wszędzie tam, gdzie jest to niezbędne, z uwagi na brak możliwości zaspokajania danej potrzeby lub realizacji danego zadania w trybie indywidualnym.

Ograniczeniu ulega zakres i sposób dopuszczalnej interwencji podmiotów publicznych w sprawy poszczególnych obywateli, zaś kontrola podmiotów władzy publicznej dotycząca spraw zaliczonych do sfery prywatnej zostaje poddana ścisłej reglamentacji. Rangę konstytucyjną we współczesnych państwach demokratycznych mają liczne wolności oraz prawa człowieka i obywatela, które określają granice ingerencji decyzyjnej podmiotów publicznych i tym samym wyznaczają ramy przestrzeni publicznej. Należą do nich w szczególności prawa każdego do: ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego, decydowania o swoim życiu oso-

bistym, wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, nieujawniania informacji o sobie, w tym o swoim światopoglądzie, przekonaniach religijnych lub wyznaniu, oraz wolność i ochrona komunikowania się.

Współcześnie nasila się proces zachodzenia na siebie sfery publicznej i obszaru prywatności. Habermas zauważył to już w 1962 r. (zob. Habermas 2007, s. 279 i nast.). Liczne interesy wspólnot narodowych i terytorialnych, związane głównie z bezpieczeństwem, rozwojem, porządkiem wewnętrznym, oraz 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. Klasycznymi przykładami zjawisk, które stanowią przesłankę ingerencji podmiotów publicznych w sprawy prywatne, są zagrożenia związane z terroryzmem, zorganizowaną przestępczością czy też stanami nadzwyczajnymi. Co do zasady istnieje więc możliwość narzucania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. W efekcie niejednokrotnie prowadzi to do sytuacyjnego poszerzenia przestrzeni publicznej. Ograniczenia praw i wolności nie mogą jednak naruszać ich istoty. Ograniczenia te wolno przyjmować tylko w trybie ustawy i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania bezpieczeństwa lub porządku publicznego, jak również dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej czy też wolności i praw innych osób. Praktyka pokazuje, że wdrażanie przedstawionych wyżej zasad napotyka liczne przeszkody nawet w państwach demokratycznych, a w efekcie ingerencja podmiotów publicznych o charakterze urzędowym niejednokrotnie wykracza poza dopuszczalne granice. Tym ważniejszy staje się w tej sytuacji fakt, że w systemach normatywnych poszczególnych państw odnaleźć można coraz bardziej rozbudowane podstawy funkcjonowania licznych rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonalnych, których celem jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności.

Krzyżowanie się sfery spraw publicznych i obszaru spraw prywatnych jest też następstwem zacierania się ścisłych podziałów na „państwo i społeczeństwo” oraz na „rządzących i rządzonych”. Proces ten postępuje, a w decydowaniu publicznym, w tym politycznym, coraz większe znaczenie mają konsultacje, uzgodnienia, zbiorowe przetargi, pakt społeczne, oddziaływanie kontekstowe i kreowanie opinii publicznej, stopniowo wypierające z przestrzeni publicznej układy hierarchiczne i władcze (w tradycyjnym tego słowa znaczeniu), polecenia i różnego rodzaju arbitralne rozstrzygnięcia (szerzej o tym: Scott 2006, s. 8 i nast.; Rydlewski 2009, s. 18 i nast.). Na tym tle dochodzi do transferów między polityką i otoczeniem: w efekcie „polityczne staje się niepolitycznym, a niepolityczne – politycznym” (Golinowski 2007, s. 71). Tracą ostrość podziały między sferą polityczną i administracyjną oraz domeną publiczną i prywatną (zob. Hausner 2008, s. 415). Władztwo, partycypacja i samorządzenie w wielu sprawach nakładają się na siebie, tworząc nową jakość.

Do wzmocnienia tych tendencji w istotny sposób przyczyniają się lawinowo postępujące zmiany w cyrkulacji informacji dzięki rozwiązaniom nowych technologii, które powodują, że czas, podziały terytorialne na państwa, odległości przestają mieć dotychczasowe znaczenie. Przekraczając wszelkie granice, uzyskując zdolność do przemieszczania się w czasie rzeczywistym, mając charakter interaktywny oraz powszechny, informacje nabierają waloru autonomicznego uczestnika procesów związanych z władzą i w bardzo licznych przypadkach wyzwala się spod kontroli ze strony pierwotnego nadawcy i odbiorcy (Castells 2013, s. 23 i nast.). Na naszych oczach rodzi się pozbawiona terytorialnych ograniczeń cyberprzestrzeń, w której domeny prywatne i publiczne krzyżują się na potęgę, co prowadzi do powstawania zupełnie nowych problemów, by wspomnieć tylko kwestię zagwarantowania prywatności w sieci internetowej. Coraz wyraźniej daje o sobie znać stały monitoring przestrzeni publicznej, w ramach którego odbywa się nieustannie, i to bez wiedzy zainteresowanych, rejestracja obecności i podgląd zachowań poszczególnych osób, połączone z utrwaleniem, a następnie przetwarzaniem wizerunków tych osób.

Sfera publiczna jako zjawisko złożone

Sfera publiczna jest traktowana w tym opracowaniu jako dynamiczna całość złożona z części składowych usytuowanych na kilku poziomach. Są to segmenty państwowe i pozapaństwowe, polityczne i pozapolityczne, zawierające rozwiązania instytucjonalne, zdarzenia i działania o charakterze materialnym, relacje występujące w przestrzeni publicznej (związane między innymi z dominującym w danym przypadku sposobem kształtowania, manifestowania, reprezentowania, uzasadniania, konfrontowania i uzgadniania zróżnicowanych interesów oraz z nowymi technikami wyrażania poglądów i interaktywnego komunikowania się, w tym debatowania i toczenia sporów bez konieczności fizycznego spotkania, czy też z rządzącym się nowymi prawami językiem używanym w sprawach publicznych) oraz zjawiska z obszaru wartości i świadomości (takie jak model aksjologiczny przestrzeni publicznej, stan opinii publicznej, kultura polityczna i prawna).

W sferze publicznej funkcjonują różnorodne podmioty instytucjonalne (państwowe i pozapaństwowe) oraz spersonifikowane (poszczególne ludzie i grupy). Centrum domeny publicznej stanowią kwestie oraz podmioty mające polityczny rodowód i charakter. W domenę tej instalują się jednak (nieraz tylko na krótki okres) także kwestie i podmioty, które nabierają charakteru politycznego tylko w kontekście określonej sytuacji (na temat treści pojęcia polityczności zob. Karwat 2013, s. 240 i nast.). Domena ta, w przyjętym tu szerokim rozumieniu, obejmuje uwarunkowania, postawy, wyobrażenia, przekonania, zachowania, formy działania, stosunki, relacje oraz programy związane z pełnieniem przez

poszczególne podmioty różnorodnych ról w relacjach między jednostkami i grupami funkcjonującymi w przestrzeni publicznej oraz w stosunkach między tymi grupami i wewnątrz tych grup. W ujęciu funkcjonalnym jednym z elementów tak rozumianej sfery publicznej stają się również procesy decyzyjne w sprawach politycznych lub też w sprawach mających znaczenie polityczne.

Sfera publiczna jako przedmiot badań

Refleksja dotycząca sfery publicznej – zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i w odniesieniu do danego państwa czy też grupy państw – może się mieścić w zainteresowaniach badawczych różnych dyscyplin naukowych. W poszczególnych przypadkach stawia się inne szczegółowe pytania badawcze oraz inaczej określa się punkty węzłowe w charakterystyce stanu sfery publicznej. Próby poszukiwania w tych sprawach jednego, powszechnie obowiązującego ujęcia są z góry skazane na niepowodzenie.

Warto w związku z tym zaznaczyć, że w niniejszym opracowaniu, reprezentującym podejście politologiczne, zainteresowanie sferą publiczną w Polsce wiąże się z dążeniem do zidentyfikowania generowanych w sferze publicznej impulsów, zasobów i ograniczeń decydowania politycznego, a w efekcie do ukazania korelacji, jakie zachodzą między stanem sfery publicznej a wyzwaniem i możliwościami decydowania politycznego.

Struktura wewnętrzna sfery publicznej

Wziąwszy pod uwagę złożoność wewnętrznej sfery publicznej, należy przed przystąpieniem do badania konkretnego przypadku postarać się o skonstruowanie narzędzia porządkowania owej złożoności. W tym kontekście potrzebna jest strukturalizacja sfery publicznej obejmująca podstawowe elementy składowe owej sfery oraz punkty centralne w charakterystyce poszczególnych tych elementów.

1.2. Decydowanie polityczne

Decydowanie polityczne (szerzej zob. Bodnar 1985; Bodnar, Szczepański 1987; Pietraś 1998; Laska, Nocoń 2010, s. 82 i nast.), podobnie jak inne rodzaje rozstrzygania, polega na dokonywaniu nielosowych wyborów w sytuacji występowania alternatywy (zob. Zielniewski 1965, s. 406). Jest ono rodzajem decydowania publicznego (Rydlewski 2011).

Sfera publiczna w ujęciu strukturalnym (kontekst badań politologicznych)

Lp.	Element struktury	Punkty centralne w charakterystyce poszczególnych elementów struktury
1.	Wartości	status i społeczne rozumienie wolności, równości, sprawiedliwości społecznej i demokracji
2.	Społeczeństwo	obraz demograficzny, struktura wewnętrzna, autorytety polityczne, model podziałów politycznych, potencjał kreacji i rozwoju oraz dysfunkcji, kultura polityczna, kultura prawna, stan społeczeństwa obywatelskiego
3.	Regulacje	wartości (uniwersalne i partykularne), zasady, normy prawne (prawa naturalnego i stanowionego), normy stanowione na poziomie ponadpaństwowym, narodowym i lokalnym, jakość prawa
4.	Instytucje	infrastruktura instytucjonalna państwa i samorządu terytorialnego, podmioty artykulacji i agregacji interesu politycznego; podmioty finansowe i gospodarcze, podmioty wpływu i interesu partykularnego
5.	Relacje i procesy	czynnik organizacji terytorialnej sfery publicznej, obszar władzy publicznej, obszar partycypacji społecznej, obszar informatyzacji i sieciowości, obszar komunikacji społecznej, obszar kształtowania świadomościowego obrazu rzeczywistości, obszar standardów sfery publicznej, obszar konwergencji instytucjonalnej i regulacyjnej Polski z Unią Europejską, obszar polskiej obecności w Unii Europejskiej oraz aktywności Polski w stosunkach międzynarodowych
6.	Napięcia	charakter napięć i punktów krytycznych w sferze publicznej, napięcia w obszarze społecznym sfery publicznej, napięcia w obszarze politycznym sfery publicznej, napięcia w obszarze administracyjnym sfery publicznej, napięcia w obszarze ekonomicznym sfery publicznej, napięcia związane z dysfunkcją sfery publicznej, napięcia związane z konfliktem kryteriów wartościowania
7.	Scenariusze przyszłości	status, zasoby i zagrożenia modernizacji, strategiczne mechanizmy i instrumenty mobilizacji zasobów i poszukiwania nowych rozwiązań, generatory rozwoju, praktyka budowania strategii, realizacja podstawowych polityk publicznych, zmiany mechanizmów, zmiany kryteriów
8.	Modele i paradygmaty	mechanizmy kreacji politycznej, wielopoziomowość, wielopodmiotowość i wielopasmowość decydowania w sferze publicznej

Opracowanie własne.

Polityczna sytuacja decyzyjna

Sytuację decyzyjną tworzą w każdym przypadku: decydent (personalny lub instytucjonalny) z kompetencjami formalnymi i materialnymi, przyczyny podjęcia decyzji, jej przedmiot oraz warianty zachowań. Ten model strukturalny sytuacji decyzyjnej odnosi się także do decydowania politycznego, mimo jego cech specyficznych, które dają o sobie znać w zarówno w segmencie podmiotowym i przedmiotowym decydowania, jak i w jego mechanizmach.

Cechą wyróżniającą jest w tym przypadku fakt, że przedmiotem dokonywania nielosowych wyborów są zjawiska polityczne. Są to więc wybory dotyczące polityki. Bez podejmowania w tym miejscu bardziej szczegółowych kwestii teoretycznych, które mają swoją bogatą literaturę (zob.: Wesołowski 2009; Klementewicz 2010), wypada zauważyć, że owe wybory mogą dotyczyć polityki rozumianej co najmniej w trojaki sposób. Po pierwsze – jako *politics*, wówczas związane są z walką o uzyskanie i utrzymanie władzy w przestrzeni publicznej. Po drugie – jako *policy*, wtedy związane są z programowaniem i wykonywaniem polityk publicznych. Po trzecie – jako *polity*, wtedy dotyczą działania instytucji politycznych i sytuacji wewnątrz tych podmiotów. W ujęciu przedmiotowym decydowanie polityczne dotyczy zasad i organizacji władzy publicznej, wyborów programowych w przestrzeni publicznej, kształtu organizacji społeczeństwa oraz alokacji zasobów.

Punktem wyjścia do decydowania jest w każdym przypadku wystąpienie i właściwe zidentyfikowanie problemu wymagającego rozstrzygnięcia. W nauce zarządzania przez problem rozumie się „uświadomione wymaganie zmiany różnicy – obserwowanej lub spodziewanej między stanem istniejącym, który odpowiada temu, co jest w rzeczywistości, a stanem oczekiwanym, który opisuje to, co jest antycypowane” (Antoszkiewicz 1990, s. 20). Według Ziemowita J. Pietrasia decydowanie 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 pożądaną” (Pietraś 1998, s. 7). Najogólniej stwierdzić można, że w ramach decydowania dochodzi do przekształcania informacji o stanie istniejącym i przewidywanym w zachowania zmierzające do osiągnięcia lub przynajmniej przybliżenia stanu pożądanego bądź co najmniej dopuszczalnego.

Do tej syntetycznej charakterystyki dodać trzeba uwagę, że decyzja (rozstrzygnięcie), jako „produkt” decydowania, w zależności od sytuacji może przybierać formę określonego aktywnego działania lub też wyrażać się w powstrzymaniu się od aktywności. Zachowanie polegające na braku działania, jeśli wcześniej zidentyfikowano oraz rozważono problem i istnieje możliwość wyboru między różnymi sposobami postępowania, także może być wartościowym wynikiem decydowania. Bilans słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń związa-

nych z dostępnymi zachowaniami aktywnymi może bowiem prowadzić (jeśli tylko jest to formalnie i materialnie dopuszczalne) do zajęcia wobec danego problemu postawy biernej. Warto też zauważyć, że w przypadku decydowania za pomocą mechanizmów losowych analiza i opis prawidłowości dotyczy nie tyle finalnej procedury rozstrzygnięcia, co samego wyboru mechanizmu losowego.

Decydowanie polityczne jako proces

Decydowanie polityczne ma z natury rzeczy charakter procesualny. Podstawowymi elementami strukturalnymi decydowania politycznego są informacja, interakcja i reakcja (działanie lub powstrzymanie się od działania). W przypadku każdego decydowania można wydzielić następujące fazy: generowanie inicjatywy (w tej fazie decydent dostrzega potrzebę podjęcia decyzji i uruchamia prace nad jej przygotowaniem), analiza i selekcja projektów (decydent inwentaryzuje możliwe warianty zachowania decyzyjnego, ocenia je podług kryteriów uznanych za ważne i wybiera wariant rozstrzygnięcia jego zdaniem najlepszy), przekształcenie inicjatywy w projekt (decydent nadaje wybranemu wariantowi decyzji kształt wymagany przez obowiązujące normy i zwyczaje), uzgodnienia i konsultacje (decydent omawia, a jeśli jest to wymagane lub przydatne – również uzgadnia projekt decyzji z innymi podmiotami personalnymi i instytucjonalnymi), wstępna ewaluacja projektu decyzji (decydent dokonuje m.in. oceny formalno-prawnej przygotowanej decyzji oraz ocenia możliwości faktyczne wykonania przygotowywanej decyzji), rozstrzygnięcie (czyli podjęcie decyzji w wąskim tego słowa rozumieniu, w ramach obowiązujących w przypadku danego decydenta zasad i procedur postępowania), faza komunikacji społecznej (w jej ramach następuje ogłoszenie, a najczęściej także autointerpretacja i promocja podjętej decyzji), implementacja (czyli wdrożenie podjętej decyzji, połączone z monitorowaniem uzyskanych wyników i ich oceną w kontekście przyjętych wcześniej założeń i celów oraz – jeśli powstanie taka potrzeba – z ewentualną korektą postępowania). Wszystkie te fazy występują w każdym przypadku decydowania, chociaż różny może być stopień ich uzewnętrznienia i sformalizowania.

System decydowania politycznego

System decydowania politycznego jest wieloelementowy, obejmuje on wartości, zasady, normy, instytucje, procedury i rozwiązania personalne. Jeśli chodzi o komponent podmiotowy tego systemu, należy podkreślić, że aktorami decydowania politycznego mogą być nie tylko podmioty ściśle polityczne (tzn.

takie, dla których działanie polityczne ma niejako charakter statutowy), ale i różnorodne podmioty o znaczeniu politycznym (dla których pojawienie się w świecie polityki ma charakter sytuacyjny i jest swoistym uzupełnieniem podstawowych form działania).

W pierwszej z tych grup mieszczą się, niejako z definicji, partie polityczne i ruchy polityczne oraz organy władzy i administracji publicznej funkcjonujące na poziomie centralnym, regionalnym lub lokalnym podziału terytorialnego kraju (mające właściwość ogólną, terytorialną, branżową bądź jednostkową). Do tych – *par excellence* politycznych – aktorów decydowania politycznego zaliczają się jednostki (w tym przywódcy), pozainstytucjonalne grupy interesu o różnym stopniu sformalizowania oraz aktorzy instytucjonalni (podmioty władzy publicznej i pozapaństwowe podmioty artykulacji i agregacji interesów politycznych).

W ujęciu całościowym analiza strony podmiotowej decydowania politycznego jednak musi też uwzględniać aktywność podmiotów wpływu, które formalnie nie są aktorami decyzji politycznych, ale w sposób istotny oddziałują na zachowania decyzyjne aktorów bezpośrednio aktywnych na scenie politycznej oraz na sam przebieg procesów politycznych. Te podmioty stanowią drugą grupę faktycznych aktorów decydowania politycznego. Mają one w praktyce niejednokrotnie większy wpływ na proces decydowania politycznego niż niektórzy „właściwi” aktorzy aktywni na scenie politycznej. Podstawowym mechanizmem oddziaływania jest w ich przypadku osłabienie lub wzmocnienie pozycji formalnych uczestników polityki, wywieranie nacisku na tych uczestników, inspirowanie określonych zdarzeń, kreowanie społecznego przyzwolenia lub oporu oraz kształtowanie w świadomości społecznej określonego znaczenia poszczególnych faktów (Ziółkowski 2013, s. 385 i nast.). W tej grupie mieszczą się rozmaite organizacje obywatelskie, podmioty samorządu zawodowego i gospodarczego, związki zawodowe, różnego rodzaju sformalizowane grupy nacisku, media oraz kościoły i organizacje wyznaniowe. Do tej grupy zaliczyć też można autorytety w sprawach objętych decydowaniem.

We współczesnej Polsce na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście Kościół katolicki, w którego doktrynie społecznej i politycznej znajdują się wartości i wzory zachowań politycznych, a którego duchowieństwo wywiera realny wpływ na świadomość znacznej liczby członków społeczeństwa. W Polsce, podobnie jak w innych krajach, obecnie również wzrasta znaczenie organizacji i struktur reprezentujących interesy grupowe, które różnymi metodami dążą do uwzględnienia w działaniu podmiotów politycznych swojego punktu widzenia. W warunkach globalizacji zwiększa się w grupie podmiotów wpływu rola podmiotów ponadpaństwowych: politycznych, finansowych i gospodarczych. W ramach dekoncentracji i decentralizacji coraz bardziej liczą się podmioty usytuowane na szczeblu regionalnym i lokalnym. W świecie medializacji polityki istotne znaczenie w zakresie wpływu na decydowanie polityczne uzyskują

media, które już dawno przestały być tylko instrumentem informowania o stanie rzeczy, a dzięki zdolności organizowania opinii publicznej oraz nadawania znaczeń faktom stały się ważnymi podmiotami kreowania określonych sytuacji w przestrzeni publicznej, w tym także politycznej.

Niejednorodność decyzji

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na zróżnicowanie jakościowe decyzji podejmowanych w przestrzeni publicznej. W zależności od przyjętego kryterium wyróżnia się decyzje: operacyjne, taktyczne i strategiczne; sprawozdawcze, dotyczące czasu bieżącego i planistyczne; związane z tworzeniem prawa i z wykonywaniem prawa; przygotowawcze, realizacyjne i kontrolne; mające charakter wykonawczy, kierowniczy lub nadzorczy; jednostkowe, dotyczące określonej kategorii spraw, i generalne; dotyczące kwestii lokalnych i mające szerszy zasięg terytorialny; podejmowane w warunkach pewności, ryzyka lub znacznej niepewności; dotyczące sytuacji standardowych i nadzwyczajnych; dokonywane na podstawie jednego kryterium i wielokryterialne; mające charakter rutynowy lub innowacyjny; kreujące nowe zasady i normy postępowania lub oparte na zasadach i regułach już wcześniej określonych; sformalizowane lub podejmowane w dość swobodny sposób i w raczej dowolnym trybie; dotyczące kwestii, które można ująć w sposób parametryczny, i takie, których materia trudno poddaje się próbom kwantyfikowania; podejmowane przez jednostki (podmioty spersonifikowane) i przez podmioty zbiorowe, w tym podmioty zinstytucjonalizowane działające w trybie kolektywnym, m.in. kolegialnym, oraz koalicje. Wskazuje się też na istnienie decyzji: wewnętrznych – dotyczących wewnętrznych struktur organizacyjnych oraz podstaw działania; zewnętrznych – służących wzajemnemu powiązaniu zadań poszczególnych podmiotów; zintegrowanych – związanych z planami wyznaczającymi zdarzenia oraz określającymi struktury i środki działania (Knosala 2011).

Zasygnalizowane wyżej znaczne zróżnicowanie dotyczy także w dużej mierze decyzji politycznych. Z tego powodu trzeba w analizach dotyczących decydowania uwzględniać elementy wspólne, charakterystyczne dla każdego przypadku, oraz elementy specyficzne, właściwe tylko konkretnym grupom (kategoriom) przypadków, a nawet i poszczególnym sytuacjom. W zależności od sytuacji zmieniać się będzie znaczenie decyzyjne poszczególnych segmentów sfery publicznej.

Dla analizy procesu decyzyjnego kluczowe znaczenie ma fakt zróżnicowania decyzji na podejmowane w warunkach: pewności – kiedy spodziewamy się określonych efektów podejmowanych działań i nie mamy wątpliwości co do prawdopodobieństwa wystąpienia tych efektów; ryzyka – kiedy znamy możliwe efekty poszczególnych zachowań, ale nie możemy przewidzieć, które z tych

efektów pojawiają się faktycznie w danej sytuacji; znacznej niepewności – kiedy w chwili decydowania nie mamy nawet dostatecznej wiedzy na temat możliwych następstw podejmowanych działań oraz warunków zaistnienia tych następstw. W przypadku decydowania politycznego najczęściej decyzje są podejmowane w warunkach znacznej niepewności. W głównej mierze przyczynia się do tego fakt, że trudno jest przewidzieć oraz parametrycznie opisać zmiany zachodzące w sferze publicznej, które niejednokrotnie mają charakter nieracjonalny z punktu widzenia obiektywnych kryteriów. Ponadto wiele z tych zmian występuje po raz pierwszy, więc nie można ich wykorzystać do prognozowania rozwoju wydarzeń na podstawie tego, co stało się w dalszej lub bliższej przeszłości.

Decydowanie polityczne jako przedmiot ocen

Decydowanie z natury rzeczy jest łatwiejsze, jeśli w grę wchodzi jedno kryterium wartościowania dokonywanego wyboru. W takiej sytuacji trzeba po prostu zidentyfikować wariant najlepiej spełniający dane kryterium. W przypadku decydowania politycznego jednak z reguły ma miejsce wartościowanie wielokryterialne.

Decyzje polityczne są równolegle oceniane pod kątem ich legalności oraz pod kątem aksjologicznym (niesprzeczność z obowiązującym systemem wartości oraz zgodność między wartościami deklarowanymi i realizowanymi), społecznym (konieczność zachowania właściwych proporcji między zaspokojeniem potrzeb wspólnych i grupowych, potrzeb osób i grup najmocniejszych i najsłabszych, a także potrzeb bieżących i przyszłych), ściśle politycznym (zdolność do wzmocnienia swojego zaplecza oraz uzyskania niezbędnego przyzwolenia na realizowany projekt polityczny), ekonomicznym (dopuszczalność i efektywność finansowa), prakseologicznym (sprawność i skuteczność realizacyjna oraz stopień zabezpieczenia przed patologiami), a także w aspekcie rozmaitych zobowiązań umownych (normatywnych i politycznych – zawartych w różnych paktach społecznych i porozumieniach politycznych, np. w rządowej umowie koalicyjnej).

Decydenci polityczni najczęściej muszą uwzględniać konkurujące ze sobą cele i programy, znajdować wyjście w sytuacji konfliktu interesów czy braku lub ograniczenia możliwości sprostania wszystkim potrzebom i oczekiwaniom. Niezbędne staje się w tej sytuacji wskazanie progów krytycznych oraz wybranie wariantu rozwiązania najlepiej spełniającego wymagania wyznaczone przez te progi. Niejednokrotnie nieodzowne jest wartościowanie kryteriów oraz szukanie rozwiązania najmniej niekorzystnego. Tego typu postępowanie ściśle wiąże się ze stanem środowiska decyzyjnego, w tym w szczególności ze stanem sfery publicznej.

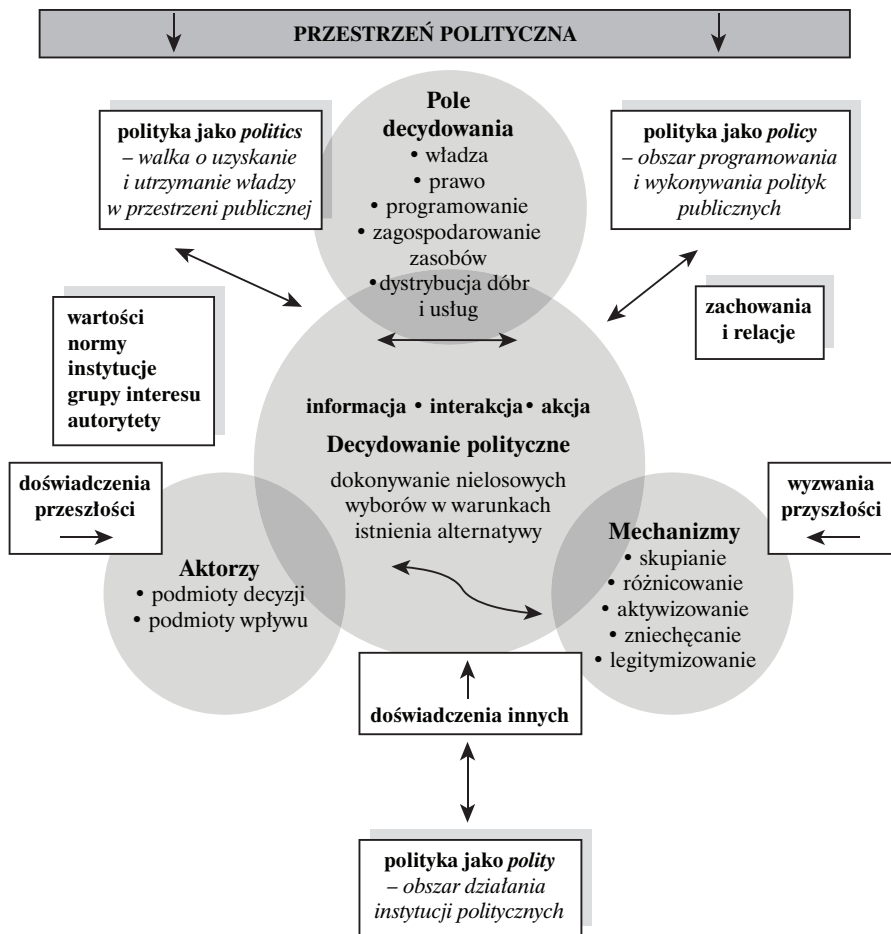
Mechanizmy decydowania politycznego

Technika decydowania politycznego nie różni się na pierwszy rzut oka specjalnie od procedury decydowania w innych dziedzinach. Również i w tym przypadku podstawą postępowania może być mechanizm indukcyjny (wnioskowanie od szczegółu do ogółu), mechanizm dedukcyjny (wnioskowanie od ogółu do szczegółu) lub – co zawsze jest najbardziej wartościowe – mechanizm działań przemianowych (przechodzenie od ogółu do szczegółu i ponownie od szczegółu do kwestii ogólnych).

Przy bliższej analizie okazuje się jednak, że mechanizmy decydowania politycznego mają swoisty charakter. Chodzi tu przede wszystkim o tworzenie i wzmacnianie potencjału społecznego niezbędnego do skutecznego zrealizowania projektu politycznego stanowiącego przedmiot danej decyzji. Droga do tego wiedzie przez skupianie (i różnicowanie), aktywizowanie (i mobilizowanie) własnych zasobów oraz budowanie sojuszy zewnętrznych (wzmacnianie zasobów), przy równoczesnym osłabianiu (neutralizowaniu) siły przeciwników lub konkurentów danego projektu. To zaś w sposób oczywisty jest zawsze uzależnione od sytuacji w otoczeniu społecznym, w tym szczególnie od kształtu i charakteru struktury politycznej społeczeństwa (w tym przede wszystkim stopnia skonsolidowania politycznego oraz trwałości i rodzaju podziałów politycznych). W decydowaniu politycznym współcześnie nie wystarcza już formalna siła i legitymizacja normatywna. Pojawia się potrzeba uzyskania zaufania i przyzwolenia społecznego.

Napięcia w decydowaniu politycznym są związane przede wszystkim z trudnościami w dziedzinie pozyskiwania i zarządzania informacjami, budowania uzgodnionego porządku programowego, zagwarantowania integralności systemowej wewnątrz maszyny decyzyjnej, zapewnienia synergii wewnątrzsystemowej oraz wyzwolenia zdolności skutecznej implementacji. W każdej z tych dziedzin zasadnicze znaczenie uzyskują relacje ze zjawiskami i z procesami zachodzącymi w poszczególnych segmentach sfery publicznej.

Decydowanie polityczne w ujęciu modelowym



Opracowanie własne.

1.3. Relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym

Silne związki dwustronne między decydowaniem politycznym i jego otoczeniem

Relacje między decydentem i innymi podmiotami oraz między przedmiotem decyzji i innymi czynnikami mogą w różnych rodzajach decydowania nosić cechy otwartości i współzależności (co ma miejsce w otwartych systemach decyzyjnych) albo charakteryzować się odrębnością lub wręcz izolacją (co jest właściwe dla zamkniętych systemów decyzyjnych).

Decydowanie polityczne należy bez wątpienia do pierwszego z tych przypadków. Zawsze znajduje się w silnych dwustronnych związkach ze swoim otoczeniem, zawsze też przebiega w konkretnym miejscu i czasie, co nadaje poszczególnym procesom decyzyjnym rys indywidualny. Jak już wspomniano, to właśnie w sferze publicznej następuje artykulacja i agregacja interesów politycznych oraz odbywa się programowanie i prowadzenie polityk publicznych. Tak więc, są w niej zakotwiczone najważniejsze impulsy do decydowania politycznego, jego zasoby i ograniczenia. To ze sfery publicznej decydenci polityczni czerpią standardy aksjologiczne, wzory zachowań, informacje, przesłanki ekonomiczne dla swoich działań.

Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że zjawiska i procesy zachodzące w sferze publicznej są zarazem uwarunkowaniem decydowania politycznego i wyzwaniem dla niego oraz wyznaczają jego ramy. Równocześnie, w świetle tego, co powiedziano powyżej na temat przedmiotu decydowania politycznego, jest sprawą oczywistą, że wybory dokonywane w ramach decydowania politycznego, stanowiące w ujęciu funkcjonalnym fragment sfery publicznej, pozostają we wzajemnych, dynamicznych związkach z pozostałymi częściami tej sfery, modyfikują stan tej sfery i w nowy sposób określają warunki jej funkcjonowania.

Używając języka analizy systemowej, można decydowanie polityczne zdefiniować w ten oto sposób, że jest to podsystem sfery publicznej, w którym zachodzące procesy są zasilane przez zasoby społeczne, organizacyjne, ekonomiczne i kulturowe tej sfery, stanowią reakcję na wyzwania wynikające ze zlokalizowanych w niej żądań, potrzeb, aspiracji i preferencji, a ograniczone są przez niedobory, napięcia systemowe i dysfunkcje, które również dają tam o sobie znać.

W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma fakt, że w sferze publicznej dochodzi nieustannie do kształtowania się żądań i poparcia w sprawach objętych decydowaniem politycznym. Są one transferowane do decydentów politycznych w formie postulatów i ocen, stając się tym samym ważnym uwarunkowaniem działań decyzyjnych. Te żądania i poparcia mogą mieć charakter jednostkowy, innymi słowy okazjonalny, lub systemowy. Powstają one za sprawą wielu czynników i w różnych okolicznościach, a mianowicie: w wyniku krzyżowania się

impulsów o charakterze historycznym, kulturowym, ideologicznym, społecznym, gospodarczym i politycznym; pod wpływem dominujących wartości, obowiązujących norm i wzorców zachowania; dzięki aktywności poszczególnych jednostek i ich organizacji oraz instytucji; w warunkach deficytu zasobów i nadmiaru potrzeb. Tłem formowania się tych żądań i poparcie jest także subiektywny charakter ludzkich motywacji znajdujący wyraz w niepełnej racjonalności reakcji oraz w znacznej zmienności oczekiwań i preferencji.

W następstwie swojego usytuowania decydowanie polityczne jest ściśle powiązane z występującą w sferze społecznej konkurencyjnością celów i programów, konfliktem interesów, deficytem zasobów i nadmiarem potrzeb oraz z permanentną rywalizacją w sferze publicznej w sprawach zagospodarowania istniejących zasobów naturalnych, społecznych, ekonomicznych i kulturowych. Istotny dla procesów decyzyjnych jest fakt, że towarzyszą im aktywne zachowania partnerów zewnętrznych, które niejednokrotnie przybierają postać zorganizowanej presji. W ujęciu przedmiotowym decydowanie polityczne jest silnie powiązane z określaniem zakresu oraz dostarczaniem i dystrybucją dóbr publicznych, których cechą charakterystyczną jest to, że „żaden pojedynczy podmiot nie jest zainteresowany (a często nie może) dostarczyć ich zbiorowości” (Surdej 2012, s. 17), co oznacza, iż w sprawach związanych z tymi dobrami niezbędne jest współdziałanie różnych podmiotów.

Znaczna rola czynnika ludzkiego w decydowaniu politycznym

Ekspozowanie silnego uzależnienia przebiegu procesów decydowania politycznego od zjawisk i procesów zachodzących w różnych segmentach sfery publicznej nie jest tożsame z oceną, że wybory dokonywane w ramach owego decydowania stanowią racjonalną reakcję zdeterminowaną przez sytuację w sferze publicznej. Istnieje znaczna możliwość odmiennych zachowań decyzyjnych w tych samych warunkach. Wypada przypomnieć, że w literaturze dość często spotkać można powątpiewanie w słuszność, a nieraz wręcz ostrą krytykę, teorii racjonalnego wyboru (szerzej zob. Laska, Nocoń 2010, s. 82 i nast.). Jak można sądzić, taka postawa zdaje się w pełni uzasadniona w odniesieniu do analizowanej tu relacji: sfera publiczna – decydowanie polityczne.

Dla tej relacji jest istotne, że w decydowaniu politycznym istnieją ograniczone możliwości parametrycznej optymalizacji dokonywanego rozstrzygnięcia. Duża zmienność sytuacji, często dająca o sobie znać nieracjonalność zachowań aktorów aktywnych na scenie politycznej i społecznej oraz nasycenie sytuacji decyzyjnych niepewnością i niejasnością powodują, że wzrasta w tym decydowaniu znaczenie cech decydentów. Modele racjonalne muszą w tych warunkach ustąpić miejsca subiektywnemu osądowi, mniej lub bardziej swobodnej interpretacji, wyborowi na podstawie intuicji i doświadczenia.

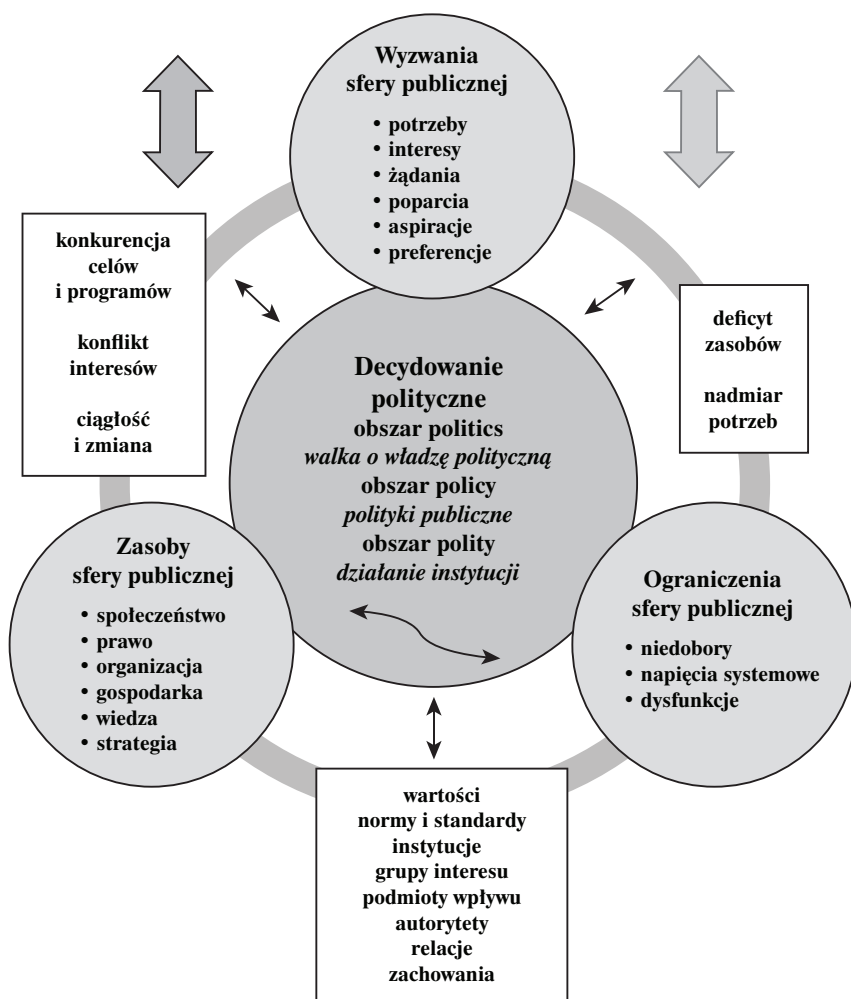
W efekcie dokonywane wybory odzwierciedlają nie tylko obiektywną sytuację, ale i zróżnicowane przyzwyczajenia decydentów związane chociażby ze stopniem gotowości do podejmowania ryzyka, skłonnością do kompromisu lub działań radykalnych, czy też przywiązaniem do powtarzania zachowań lub – odwrotnie – do poszukiwania nowych rozwiązań. W każdym przypadku liczą się takie cechy decydentów, jak: wiedza, doświadczenie, umiejętność myślenia strategicznego, zdolność myślenia innowacyjnego, zdolności komunikacyjne, zdolności przywódcze i charyzma, zdolność do wyciągania wniosków z błędów, zdolności organizacyjne. Znaczenie ma również to, czy dany decydent ma status jednostki czy też jest podmiotem wieloosobowym.

Determinanty zmian w relacjach między sferą publiczną i decydowaniem politycznym

W kontekście ciągłości i zmiany relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym w Polsce są współcześnie określone w dużej mierze przez dwie podstawowe determinanty. Pierwszą z nich była transformacja ustrojowa dokonana po 1989 r. Ustrój polityczny państwa stanowi w każdym przypadku podstawowe uwarunkowanie dla decydowania politycznego, które jest ściśle powiązane z państwem i dominującym sposobem jego rozumienia. Przestrzeń i metody tego decydowania zależą od tego, czy państwo jest traktowane przede wszystkim jako instrument władzy czy też jako narzędzie zaspokajania potrzeb jego obywateli; czy jest ukształtowane według doktryny wszechobecności czy też zgodnie z koncepcją pomocniczości. W każdym przypadku w decydowaniu politycznym punktami odniesienia są nie tylko uwarunkowania ściśle polityczne (takie jak struktura i organizacja polityczna społeczeństwa, układ podziałów politycznych i kultura polityczna), ale i uwarunkowania konstytucyjne i prawne. Obie te grupy uwarunkowań zresztą ściśle się przenikają. Drugą determinantą określającą relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym jest zadanie jakościowej modernizacji sfery publicznej, które wyznacza określone zadania dla decydentów politycznych.

Na koniec wypada jeszcze zauważyć, że w europejskiej perspektywie porównawczej relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym w Polsce z jednej strony określone są przez uwarunkowania różnicujące, takie jak odmienności kulturowe, specyfika tradycji, ustrój, cechy państwa, cechy społeczeństwa; z drugiej zaś strony znajdują się pod wpływem impulsów unifikujących, takich jak: dominujący model demokracji wyznaczający wspólne standardy europejskiej przestrzeni politycznej, konsekwencje globalizacji, wpływ integracji ponadpaństwowej, następstwa rewolucji informatycznej, nowy model konkurencji jakościowej, wspólne zagrożenia i problemy, komplikowanie się spraw wymagających decyzji, siła mediów i tabloidyzacja polityki.

RELACJE MIĘDZY SFERĄ PUBLICZNĄ I DECYDOWANIEM POLITYCZNYM



Opracowanie własne.

2. Kontekst aksjologiczny i normatywny decydowania politycznego w Polsce

2.1. Wartości a decydowanie polityczne

Złożoność świata wartości

Wartości stanowią przedmiot różnego definiowania oraz strukturalizowania. Zwykle eksponuje się w ich charakterystyce fakt, że leżą one u podstaw określonych (samo)identyfikacji dokonywanych przez jednostki i – co szczególnie ważne w kontekście politycznym – różnorodne społeczności, w tym poszczególne społeczeństwa. Owa identyfikacja polega na wyodrębnieniu postaw i zachowań pożądanych, dopuszczalnych i postulowanych oraz – z drugiej strony – niestosownych, zasługujących na odrzucenie lub wręcz potępienie i zwalczanie. Jednostki czy zbiorowości definiują się więc jako podmioty zdolne/niezdolne do określonych postaw. Opcja taka może pozostawać jedynie w sferze deklaracji, ale może też mieć charakter zinternalizowany i być podstawą określonych zachowań. W tym drugim przypadku następuje zintegrowanie wartości, postaw i zachowań. Jak zauważa Loek Halman (2010, s. 365), odwołując się do bogatej literatury przedmiotu: „Większość przedstawicieli nauk społecznych zgadza się, że wartości są głęboko zakorzenionymi motywacjami czy orientacjami kierującymi lub wyjaśniającymi pewne postawy, normy i opinie, które z kolei kierują działaniem ludzi”.

W ujęciu funkcjonalnym, w odniesieniu do wartości, wskazuje się (zob. Ziółkowski 2013a, s. 361 i nast.) na funkcję teleologiczną (związaną z określaniem celów), regulacyjną (związaną z określaniem granic i zasad działania), legitymizującą (związaną z uzasadnieniem i uprawomocnieniem określonych działań), mobilizacyjną (związaną z kształtowaniem postawy aktywności), stabilizacyjną (związaną z utrwalaniem określonego układu), integracyjną (związaną z dostarczaniem spoiwa kreującego daną zbiorowość) oraz grupotwórczą (związaną z tworzeniem określonego układu grupowego).

Poszczególne wartości mają różne – by tak rzec – umocowanie. Podstawą może tu być prawo naturalne lub też prawo stanowione. Zawsze jednak wartości są zakorzenione w tradycji i kulturze. Obok wartości absolutnych (mających

cechy aksjomatu, a więc prawdy oczywistej, która nie wymaga dowodu) i uniwersalnych (obecnych powszechnie), w różnych katalogach odnaleźć można także wartości operacyjne (odnoszące się do konkretnych sytuacji). Przy całej różnorodności ujęć, powszechnie akceptowana jest teza, że wartości, będąc częścią składową kultury, są elementem strukturalnym sfery publicznej. Trzeba tu zaznaczyć, że wartości mogą się łączyć, tworząc systemy charakterystyczne dla konkretnych społeczności, stanowiące podstawę ich (samo)identyfikacji.

Wieloaspektowość związków między wartościami i decydowaniem politycznym

Między światem wartości i decydowaniem politycznym zachodzą liczne wieloaspektowe związki. Powszechnie zauważa się, że wartości społeczne stanowią, obok interesów, jeden z dwóch głównych punktów odniesienia przy podejmowaniu decyzji politycznych oraz przy ocenianiu owych decyzji, a często także decydentów, i kształtowaniu stosunku do nich. Wartości są istotną przesłanką dokonywanych wyborów politycznych. Wartości grupowe stają się niejednokrotnie podstawą powołania podmiotu politycznego, który ma być w przestrzeni publicznej gwarantem wdrażania lub poszanowania określonego systemu wartości. W dużej mierze współdecydują one o samym fakcie podjęcia konkretnej decyzji politycznej, o jej treści oraz metodach jej uzasadniania i implementacji.

W każdej decyzji politycznej mniej lub bardziej wyraziście jest odzwierciedlony określony system wartości. Niewątpliwie o wiele łatwiej jest wdrożyć te decyzje, które pozostają w zgodzie z systemem wartości dominującym w społeczeństwie, niż decyzje, które naruszają uznane wartości tegoż społeczeństwa.

Dokumentując występujące w praktyce relacje między wartościami i decydowaniem politycznym, można wskazać sytuacje, w których wartości są: przyczyną powołania określonego decydenta, przesłanką podjęcia określonej decyzji, uzasadnieniem decyzji, podstawą stosunku do danej decyzji (a także do danego decydenta), wreszcie – powodem i przedmiotem sporu (a nieraz i walki) między decydentami politycznymi.

Zbiór wartości zakodowanych w danym środowisku decyzyjnym może mieć charakter skonsolidowany albo też być wewnętrznie nieuporządkowany. Może być podstawą budowania wspólnoty programowej albo też wyznaczać linie podziałów. Zbiór ten kryje w sobie znaczny potencjał siły lub słabości danych społeczności. Może je integrować i mobilizować do działania bądź – wprost przeciwnie – utrudniać wykorzystanie obiektywnie dostępnych zasobów.

Wartości jako podstawa ocen w polityce

Identyfikacja poprzez stosunek do wartości jest jedną z metod definiowania (w ramach samoidentyfikacji lub oceny zewnętrznej) oblicza ide-

ologicznego i politycznego podmiotów występujących w roli decydentów politycznych.

W odnośnej literaturze przedmiotu niejednokrotnie różnicuje się i ocenia aktorów politycznych, szczególnie tych władczych, na podstawie tego, czy w swoim działaniu (związanym z uzyskaniem, wykorzystaniem i utrzymaniem pozycji w przestrzeni publicznej) kierują się przede wszystkim wartościami czy też interesami (Staniszki 2012). Powszechnie stosowany jest sposób identyfikowania (inaczej mówiąc: etykietowania, a dosadniej: szufladkowania) podmiotów politycznych przez przypisywanie im cech lewicowych lub prawicowych.

Tradycyjne wartości polityczne

W katalogu wartości, które mają podstawowe znaczenie w kontekście decydowania politycznego, najczęściej występują: wolność, równość, sprawiedliwość, zaufanie, demokracja oraz pokój. Owe wartości wyznaczają zbiór zasad, które muszą być brane pod uwagę w rozstrzyganiu politycznym, wytyczają granice tego rozstrzygania oraz określają kierunki działań decyzyjnych. Bardzo często wyodrębnia się je jako wartości polityczne, wskazując równocześnie, że są to „zobiektywizowane idee zjawisk społecznych, trwale cenionych przez podmioty działań politycznych, a związane z procesami funkcjonowania państwa i sprawowania władzy politycznej” (Pietraś 2007, s. 431).

Nowe zjawiska w świecie wartości politycznych

Mimo że świat wartości cechuje się stosunkowo dużą stabilnością i jest tym samym odporny na doraźne dekompozycje, również i w tym segmencie sfery publicznej zachodzą zmiany, które są ściśle powiązane z innymi przekształceniami w przestrzeni publicznej, w tym szczególnie w przestrzeni społecznej. W literaturze przedmiotu wiąże się dynamikę w świecie wartości przede wszystkim z transformacją społeczną oraz procesami modernizacji, w tym indywidualizacją, laicyzacją oraz globalizacją (Halman 2010, s. 379).

Powszechnie zwraca się uwagę na to, że nabierają znaczenia, w ślad za przechodzeniem od społeczeństw nowoczesnych do ponowoczesnych, wartości „podkreślające autonomię osobistą, wolność jednostki, samospełnienie, niezależność i emancypację” (tamże, s. 367) oraz wartości związane z jakością życia. W tych warunkach rośnie znaczenie wartości o charakterze prakseologicznym, takich jak skuteczność, sprawność i efektywność, które stają się w odniesieniu do decydowania politycznego coraz ważniejszymi wyzwaniami. Wpływają one na sposób interpretowania wartości bardziej tradycyjnych w sytuacji umacniania się orientacji na wyniki i preferowania kultury działań wysokiej jakości.



Opracowanie własne.

2.2. Status społeczny wartości politycznych w Polsce

Wolność jako wartość szczególnie pożądana

Wolność jest współcześnie w decydowaniu politycznym w Polsce wartością podstawową, mającą szczególnie silne i nadal wzrastające poparcie społeczne. Mimo posiadania tak szerokiej bazy społecznej, wartość ta jest rozumiana i oceniana w zindywidualizowany sposób. Dominuje szerokie ujęcie treści wolności. Daje się zauważyć wyraźny dystans, a niejednokrotnie zdecydowany sprzeciw wobec administracyjnego ograniczania korzystania z tej wartości.

Nie znaczy to wcale, że panuje w tej kwestii jednomyślność. Zróżnicowanie poglądów i ocen jest nieuchronne, jeśli na porządku dziennym pojawia się konflikt na tle korzystania z wolności. Na przykład w 2012 r. doszło do znacznej polaryzacji opinii w związku ze sporem w przedmiocie nowelizacji prawa o zgromadzeniach, który przypominał, jak trudne są w kontekście decydowania próby rozwiązywania konfliktów w sprawie korzystania z wolności przez różne osoby. Przy okazji prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej wprowadzającej zmiany do prawa o zgromadzeniach, w 2012 r. dało się odczuć napięcie spowodowane sprzecznością między wolnością zgromadzeń jednych a wolnościami oraz prawami innych, których owe zgromadzenia ograniczają. Inicjatywa zmian prawa była reakcją na zakłócenia porządku publicznego w trakcie manifestacji odbywających się 11 listopada 2011 r. w tym samym miejscu i czasie, lecz pod przeciwstawnymi hasłami. Istotą proponowanej regulacji stało się zaostrzenie wymagań związanych z organizacją zgromadzenia publicznego, przyznanie organom samorządu terytorialnego prawa zakazania zgromadzenia, jeśli wcześniej wyrażono zgodę na inne zgromadzenie w tym samym czasie i miejscu, zaś organy te uznają, iż odbycie kilku zgromadzeń może zagrozić zdrowiu, życiu i mieniu, oraz wprowadzenie większej odpowiedzialności karnej i finansowej organizatorów za zdarzenia niezgodne z prawem, które zajądą w trakcie zgromadzenia. Przez znaczną część opinii publicznej takie dodatkowe możliwości reglamentowania sposobu korzystania z wolności zgromadzeń były akceptowane, a nawet wręcz postulowane. Zapewne wielu obywateli zgodziłoby się z poglądem Johna Stuarta Milla, że jedynym celem usprawiedliwiającym ograniczenie swobody działania jakiegokolwiek człowieka jest samoobrona i zapobieżenie krzywdzie innych (Mill 1959, s. 129, za: Held 2010, s. 104). Jednakże w niektórych środowiskach społecznych wspomniana inicjatywa prezydencka, dająca podstawy do uznaniowości w działaniu organów publicznych w sprawach zgromadzeń, została potraktowana jako zamach na wolność, mimo oczywistego związku wprowadzanych ograniczeń z obroną praw innych osób. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że wśród krytyków tej inicjatywy znalazło się aż 167 różnych organizacji

pozarządowych, zaś związki zawodowe zapowiedziały zaskarżenie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego („Gazeta Wyborcza”, 26.07.2012).

Problem relacji między wolnością manifestowania i zgromadzeń a ochroną innych prawnie określonych wartości i interesów nie zniknął. Prezydent – po kolejnych awanturach ulicznych przy okazji Marszu Nieodległości w dniu 11 listopada 2013 r. – skierował do Sejmu inicjatywę ustawodawczą, w ramach której przewidziano możliwość wprowadzenia zakazu uczestniczenia w zgromadzeniach osób, których identyfikacja z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany wyglądu nie jest możliwa, chyba że istnieje związek pomiędzy celem zgromadzenia a uczestniczeniem w nim tych osób.

Silna akceptacja równości przy ograniczonym otwarciu na wielokulturowość

Wyniki badań opinii publicznej niewątpliwie dowodzą, że Polacy oczekują od decydentów publicznych zagwarantowania równości. Dotyczy to przede wszystkim równości wobec prawa, ale odnosi się także do równości w możliwościach partycypacji w efektach rozwoju gospodarczego oraz w kosztach tego rozwoju. Równość jest w większości przypadków identyfikowana bardziej z posiadaniem takich samych praw i możliwości niż z taką samą sytuacją faktyczną. Trzeba jednak zauważyć, że poparcie dla równości towarzyszy akceptacja naruszenia równości z powodu konieczności zagwarantowania sprawiedliwości społecznej.

Z przeprowadzonych przez CBOS w połowie 2013 r. badań opinii publicznej (BS/104/2013) wynika, że Polacy są w dużej mierze skłonni do wiązania gwarancji państwa w dziedzinie praw z wywiązywaniem się przez poszczególne osoby z obowiązków publicznych. Aż 52 proc. uczestników tego badania prezentowało pogląd, że gwarancje praw powinny być uzależnione od wywiązywania się z obowiązków w stosunku do państwa. Do tych obowiązków zaliczano najczęściej dbanie o dobre imię państwa (94 proc.), pomoc w schwytaniu przestępców (88 proc.) oraz płacenie podatków (76 proc., w tym – co ciekawe – niższy niż w pozostałych przypadkach odsetek ludzi młodych, w wieku do 24 lat). Na marginesie trzeba zaznaczyć, że taka sama liczba badanych uznawała, iż tylko wówczas należy wywiązywać się z obowiązków wobec państwa, gdy państwo wykazuje należytą staranność w wykonywaniu swoich obowiązków.

Akceptacja i postulowanie równości jako wartości podstawowej znajduje odzwierciedlenie w dominującym w społeczeństwie stosunku do równości płci. W tych kwestiach różnice dotyczą nie tyle samej zasady, co oceny, czy owa zasada jest faktycznie w wystarczającym stopniu realizowana. Swego rodzaju wyzwaniem dla decydowania politycznego jest fakt, że – zdaniem relatywnie dużej części osób badanych – w praktyce kobiety nie mają dostatecznych gwa-

rancji równouprawnienia, szczególnie w życiu publicznym i zawodowym, lub wręcz są dyskryminowane (szerzej zob. Grabowska 2013).

W badaniach opinii publicznej przeprowadzonych przez CBOS na początku 2013 r. (BS/31/2013) aż 97 proc. pytaných (w tym 77 proc. – zdecydowanie) oceniło, że kobiety i mężczyźni powinni mieć równe prawa i być równo traktowani w życiu publicznym, zaś – odpowiednio – 97 proc. i 79 proc. wyraziło podobną ocenę w odniesieniu do stosunków pracy, a 98 proc. i 81 proc. w stosunku do życia rodzinnego.

W tych samych badaniach 51 proc. pytaných (w tym 16 proc. – zdecydowanie) oceniło, że obecnie obowiązujące w Polsce prawo w wystarczającym stopniu zapewnia kobietom i mężczyznom prawa w życiu publicznym (40 proc., w tym 8 proc. – zdecydowanie, prezentowało w tej sprawie stanowisko przeciwne, zaś 9 proc. nie miało w tej sprawie zdania), równocześnie – odpowiednio – 52 proc. i 16 proc. wyraziło podobną ocenę w odniesieniu do stosunków pracy (tu ocen przeciwnych było odpowiednio: 48 proc. i 6 proc., zaś odpowiedzi „trudno powiedzieć” – 10 proc.), a 66 proc. i 22 proc. w stosunku do życia rodzinnego (tu ocen przeciwnych było odpowiednio: 25 proc. i 5 proc., zaś odpowiedzi „trudno powiedzieć” – 9 proc.). Można się było spodziewać, że bardziej krytyczne w tych sprawach stanowisko zaprezentują kobiety. Znalazło to potwierdzenie w wynikach badań, bowiem na brak dostatecznych gwarancji prawnych równouprawnienia kobiet i mężczyzn w życiu publicznym wskazało 34 proc. badanych mężczyzn i aż 46 proc. kobiet. W odniesieniu do gwarancji w życiu zawodowym wskazań tych było – odpowiednio: 32 proc. i 44 proc., zaś w życiu rodzinnym: 19 proc. i 31 proc.

W referowanych badaniach, na pytanie „Czy, Pana(i) zdaniem, kobiety w Polsce są dyskryminowane, tzn. czy, ogólnie rzecz biorąc, mają mniejsze szanse, możliwości w życiu niż mężczyźni, czy też nie?” odpowiedzi „zdecydowanie tak” udzieliło 11 proc. ankietowanych, „raczej tak” – 33 proc., „raczej nie” – 36 proc., „zdecydowanie nie” – 10 proc., a 10 proc. nie miało w tej sprawie zdania. I w tym przypadku głównym czynnikiem różnicującym odpowiedzi była płeć. Tak więc, aż 26 proc. kobiet oświadczyło, że spotkało się z przypadkami dyskryminacji kobiet (w tym 4 proc. stwierdziło, że miało to miejsce często). W grupie mężczyzn wskazań tych było odpowiednio: 17 proc. i 2 proc. Najczęściej wymieniane przejawy nierówności to dyskryminacja płacowa, preferowanie mężczyzn przy zatrudnianiu, problemy z awansem („szklany sufit”), dyskryminacja w pracy ze względu na macierzyństwo oraz brak szacunku dla kobiet na polu zawodowym. Aż 40 proc. badanych oceniło, że obecnie w Polsce żyje się lepiej mężczyznom niż kobietom.

Wprawdzie Polacy generalnie akceptują równość jako wartość, która powinna być zagwarantowana w procesie podejmowania decyzji w sferze publicznej, jednak nie całkiem sprawdza się ta postawa w odniesieniu do zasady wielokulturowości. Niemal na każdym kroku można się zetknąć z przejawami nietolerancji lub przynajmniej dystansu w stosunku do odmiennych zachowań i grup

tożsamościowych. W przestrzeni społecznej szerzy się poczucie zagrożenia ze strony takich zachowań i grup. „Inny” czy „inność” spotyka się często z niezrozumieniem, niechęcią, odrzuceniem lub nawet próbami dyskredytacji.

Bogaty materiał ilustrujący znaczne nasilenie różnorodnych przejawów nietolerancji i dyskryminacji zawiera sukcesywnie uzupełniana dokumentacja prowadzona od 1996 r. przez Stowarzyszenie „Nigdy więcej” (zob. Kornak 2012). W 2012 r. (według danych Prokuratury Generalnej) wpłynęły do prokuratury 362 wystąpienia w sprawie ataków ksenofobicznych (w 2011 r. było ich 272, a w 2010 r. – 146). Co czwarte doniesienie dotyczyło wpisów w internecie. Najczęściej atakowano osoby pochodzenia żydowskiego (93 sprawy), czarnoskórych (58 spraw), Romów (35 spraw), Arabów (16 spraw) i muzułmanów (10 spraw) („Gazeta Wyborcza, 25.07.2013).

Istotne przy ocenie stosunku Polaków do innych grup narodowościowych i kulturowych wydają się wyniki badań dotyczących ogólnego stosunku do innych narodów. Mogą być pomocne w określaniu postaw wobec „innych” także w relacjach wewnątrz kraju, np. w kontekście osiedlania się i obejmowania własności w Polsce przez przedstawicieli danych narodów. Regularnie prowadzone badania CBOS pokazują, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat następuje ogólna poprawa nastawienia do innych nacji. Można ją odczytywać jako większą gotowość do kontaktów z przedstawicielami poszczególnych narodów. Nadal jednak widoczne są też postawy wrogości czy choćby tylko niechęci. W badaniach przeprowadzonych na początku 2013 r. (BS/12/2013) za pomocą siedmiopunktowej skali wyodrębniono, spośród trzydziestu sześciu, narody cieszące się największą sympatią (w tej grupie na czele znaleźli się Czesi – 51 proc. deklaracji, Słowacy – 48 proc., Anglicy – 47 proc., Włosi – 46 proc., Hiszpanie – 45 proc.) oraz te, które budzą największą niechęć (listę otwierają w tym przypadku Romowie – 52 proc. niechęci, Rumuni – 41 proc., Rosjanie – 39 proc., Turcy – 35 proc., Żydzi – 34 proc.). Symptomatyczne jest, że aż 19 proc. badanych stwierdziło, iż nie żywi sympatii do żadnego z owych trzydziestu sześciu narodów, a 18 proc. miało negatywne nastawienie do więcej niż połowy narodów z tej listy. Z badania tego wynika, że większy potencjał sympatii, a mniejszy – niechęci mają przede wszystkim ci respondenci, których charakteryzuje lepsze wykształcenie, dobra sytuacja materialna, identyfikacja z lewicą.

Ilustracją poczucia zagrożenia ze strony przedstawicieli innych narodów jest wyczulenie społeczne w sprawie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Problem ten jest obecny w świadomości społecznej w stopniu o wiele większym, niż nakazywałby to stan faktyczny. Dla przykładu można odnotować, że w 2012 r. do ministra właściwego w sprawach wewnętrznych wpłynęło zaledwie 577 wniosków dotyczących udzielenia zezwolenia na nabycie nieruchomości lub udziałów i akcji w spółkach będących właścicielem bądź użytkownikiem wieczystych nieruchomości położonych w Polsce (556 wniosków dotyczyło nieruchomości, a 21 wniosków – udziałów i akcji). W tym samym roku wydano

409 zezwoleń we wskazanych wyżej sprawach (Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych 2013, s. 28 i nast.)

Mówiąc o przywiązaniu Polaków do równości, nie sposób pominąć faktu, że w świadomości społeczeństwa polskiego jako całości w bardzo ograniczonym stopniu funkcjonuje problem mniejszości wyznaniowych. Znaczna część badanych w lipcu 2012 r. (CBOS BS/130/2012) osobiście nie zna żadnego członka mniejszości wyznaniowej, a jeśli zna, to wskazuje członka wspólnoty świadków Jehowy (60 proc. pytanych). W tych kwestiach istnieje znaczne zróżnicowanie terenowe. Przykładowo aż 87 proc. badanych z województwa podlaskiego zna przynajmniej jednego wyznawcę prawosławia, zaś po 31 proc. badanych z województwa śląskiego i zachodniopomorskiego zna wyznawcę któregoś z wyznań protestanckich. W zróżnicowanym stopniu Polacy byłoby skłonni pracować, sąsiadować lub wchodzić w związki rodzinne z wyznawcami mniejszości wyznaniowych. Względnie duża (i rosnąca od 2001 r.) otwartość (w 2012 r. mieszcząca się w przedziale od 49 do 72 proc.) jest deklarowana wobec wyznawców religii chrześcijańskich, judaizmu i buddyzmu. Dużo poważniejsze bariery występują w stosunku do świadków Jehowy lub wyznawców islamu, chociaż i w tych przypadkach wyniki badań świadczą o powolnym ustępowaniu postaw obcości i odrzucenia.

Wyraźny związek ze stosunkiem do potrzeb religijnych mniejszości wyznaniowych w Polsce, a tym samym równości jako wartości, miał spór w sprawie dopuszczalności uboju zwierząt bez ogłuszenia (tzw. uboju rytualnego, połączonego z zadawaniem ogromnego bólu zwierzętom hodowlanym), który rozgorzał w Sejmie i w mediach wiosną 2013 r. i odbił się głośnieym echem w społeczeństwie. Bez wątpienia należy przyznać rację Wojciechowi Sadurskiemu, który uważa, że jest to w istocie spór o model wolności religijnej w państwie bezstronnym światopoglądowo i wyznaniowo, będący testem na rozumienie tej konstytucyjnej fundamentalnej zasady (Sadurski 2013).

Warto więc w tym miejscu przywołać wyniki przeprowadzonego przez CBOS w maju 2013 r. badania opinii publicznej w tej sprawie (BS/70/2013). Otóż większość pytanych (65 proc.) zadeklarowała swój sprzeciw (w tym 41 proc. sprzeciw o charakterze zasadniczym) wobec legalizacji uboju rytualnego, motywując to przede wszystkim (aż 87 proc. przeciwników) tym, że taka forma uśmiercania wiąże się ze zbyt dużym cierpieniem zwierząt. Tylko 21 proc. opowiedziało się za legalizacją takiej metody uboju (z tego zaledwie 9 proc. wyraziło w tej sprawie stanowcze poparcie). 14 proc. badanych nie miało w tej sprawie zdania. Wśród zwolenników uboju dominowało uzasadnienie względami ekonomicznymi (32 proc.), w mniejszym stopniu (26 proc.) powoływano się na zasady religijne obowiązujące wyznawców islamu i judaizmu. Warto dodać, że wśród badanych będących przeciwnikami uboju rytualnego tylko 12 proc. zaakceptowałoby jego stosowanie, na zasadzie wyjątku, jedynie na potrzeby mniejszości wyznaniowych w Polsce.

Równość ma także odniesienia do sfery orientacji seksualnej. (Szerzej zagadnienie to będzie przedstawione we fragmencie opracowania dotyczącym sporów

toczonych w sferze publicznej). Jak wynika z badań, Polacy są w większości krytyczni wobec odstępstw od dominującego modelu relacji seksualnych. Ogólne przywiązanie do równości nie pociąga za sobą przyzwolenia na równouprawnienie związków heteroseksualnych i homoseksualnych. W świetle badań z początku 2013 r. (CBOS BS/24/2013), tylko dla 12 proc. pytanym homoseksualizm jest czymś normalnym (zarejestrowano jednak wzrost takich deklaracji w stosunku do 2009 r. o 4 punkty procentowe), dla 57 proc. jest to odstępstwo od normy, które należy tolerować, zaś dla 26 proc. badanych jest to odstępstwo od normy, które nie powinno być tolerowane. Znaczna część badanych (63 proc.) uznała równocześnie, że pary homoseksualne nie powinny mieć prawa do publicznego pokazywania swojego sposobu życia, 68 proc. nie akceptuje legalizacji małżeństw homoseksualnych.

Świadectwem kłopotów z tolerancją stały się kolejne ataki na łuk ze sztucznych kwiatów w kolorach tęczy postawiony na placu Zbawiciela w Warszawie. Ta instalacja artystyczna, odczytywana jako symbol tolerancji i otwartości, wcześniej była eksponowana w ramach polskiej prezydencji w Radzie UE na placu przed Parlamentem Europejskim w Brukseli. W Warszawie ustawiono ją w czerwcu 2012 r. Od tego czasu tęcza była pięć razy podpalana i dewastowana. Kilka dni po kolejnej odbudowie została całkowicie spalona w trakcie Marszu Niepodległości zorganizowanego 11 listopada 2013 r. przez organizacje narodowościowe. Z punktu widzenia tolerancji symptomatyczne były nie tylko, a nawet nie przede wszystkim, same akty dewastacji tęczy, które mogą być ostatecznie uznane za akty wandalizmu i chuligaństwa, ale i niektóre głosy w dyskusji na ten temat. Zdaniem przedstawicieli środowisk katolicko-narodowych oraz działaczy PiS, kolorystyka łuku nie pozostawia wątpliwości, że jest to symbol gejowski, a tym samym jego umieszczenie w pobliżu kościoła na placu Zbawiciela ma znamiona prowokacji i profanacji. Ton tej krytyki dobrze oddają dwa wpisy na Facebooku: Wojciecha Cejrowskiego, który napisał: „To jest plac Zbawiciela, a nie plac zboczeńców”, oraz posła PiS Bartosza Kownackiego, który donosił z zadowoleniem: „Płonie pedalska tęcza”. Trzeba zauważyć, że również w tej sprawie opinia publiczna jest wyraźnie podzielona. Profil „Żądam odbudowania tęczy przez Ruch Narodowy” polubiło na Facebooku w ciągu kilku dni prawie 50 tys. osób. Tyle samo głosów poparcia zebrał – do czasu usunięcia go przez administratora – profil „Płoń tęczo, płoń” („Gazeta Wyborcza”, 14.11.2013). W kilkanaście dni po spaleniu tęczy zawiązał się społeczny komitet zbierający środki na jej odtworzenie.

Oczekiwanie sprawiedliwości w życiu publicznym i deficyt zaufania do rządzących

We współczesnych społeczeństwach czynnikiem wspomagającym decydowanie publiczne jest poczucie sprawiedliwości społecznej. Kategoria sprawiedliwości

społecznej uzyskuje tym samym istotne znaczenie polityczne. Daje się to zauważyć szczególnie w sytuacjach wymagających uzyskania przyzwolenia społecznego na ewentualne wyrzeczenia i ograniczenia wynikające z poszczególnych decyzji. Zgodność z powszechnym poczuciem sprawiedliwości stanowi ważną przesłankę zwiększającą efektywność decydowania politycznego w przypadkach napięć i konfliktów interesów.

Wyniki badań opinii publicznej w Polsce sygnalizują znaczny deficyt zaufania w sprawach dotyczących życia publicznego. Dominuje przekonanie o braku sprawiedliwości społecznej, które ogranicza w dużym stopniu zaufanie do decydentów politycznych. Ma to wysoce szkodliwe skutki, gdyż istnieje wyraźny związek między poziomem zaufania społecznego charakterystycznego dla danej wspólnoty a zdolnościami racjonalnego i skutecznego decydowania w zakresie spraw tej wspólnoty (zob. Sztompka 2007a). Chodzi przy tym zarówno o ogólny klimat zaufania, jako cechę dominującą w danej wspólnocie, jak i o zaufanie do konkretnych aktorów instytucjonalnych i personalnych aktywnych w przestrzeni publicznej oraz do poszczególnych polityk publicznych.

Ogólny brak zaufania do polityki znajduje potwierdzenie w niewielkim odsetku osób ufających poszczególnym politykom, w tym liderom politycznym. Dotyczy to nie tylko polityków z ugrupowań współrządzących, ale i opozycyjnych. W sierpniu 2013 r. liderom dwóch największych partii politycznych ufał mniej niż co trzeci badany przez CBOS (BS/116/2013). W przypadku Donalda Tuska było to 31 proc. ankietowanych, zaś w przypadku Jarosława Kaczyńskiego – 30 proc. Obaj ci politycy uzyskali równocześnie znaczny odsetek wskazań nieufności (odpowiednio: 49 proc. i 50 proc.).

Także inni główni politycy polscy uzyskują regularnie w badaniach opinii publicznej notowania zaufania na poziomie niższym niż 50 proc. oraz budzą nieufność u blisko połowy badanych. Z grona polityków ugrupowań rządzących, w przywołanym już sondażu CBOS z sierpnia 2013 r., marszałka Sejmu Ewę Kopacz obdarzyło zaufaniem 30 proc. badanych, marszałka Senatu Bogdana Borusewicz – 22 proc., wicepremiera i szefa PSL Janusza Piechocińskiego – 25 proc., wicepremiera i ministra finansów Jacka Rostowskiego – 20 proc., czołowego działacza PO Grzegorza Schetynę – 33 proc., usiłującego przejąć ster rządów w PO Jarosława Gowina – 30 proc., zaś utrzymującego status lidera rankingu zaufania społecznego wśród polityków PO Radosława Sikorskiego – 41 proc. Jeśli chodzi o działaczy opozycji, szef SLD Leszek Miller mógł liczyć na zaufanie ze strony 34 proc. pytanym, lider Solidarnej Polski Zbigniew Ziobro – 29 proc., zaś aspirujący do objęcia przywództwa w organizacji protestów społecznych szef NSZZ Solidarność Piotr Duda – 22 proc. Największą nieufność na scenie politycznej budził, jak zwykle zresztą, Janusz Palikot (56 proc.). Z ogólnej prawidłowości, zgodnie z którą poszczególnym politykom więcej osób nie ufa, niż ma do nich zaufanie, wyłamuje się od dłuższego czasu (tj. niezmiennie od 2010 r.) Bronisław Komorowski. W sierpniu 2013 r. pre-

zydentowi ufało prawie trzy czwarte badanych (71 proc.), przy 12 proc. deklaracji braku zaufania. Drugi w rankingu zaufania był Ryszard Kalisz – poseł niezależny, po usunięciu z SLD w wyniku poparcia inicjatywy Europa Plus – z poparciem deklarowanym przez 45 proc. badanych (przy 20 proc. zgłaszających nieufność).

Badania CBOS z października 2013 r. (BS/144/2013) pokazały, że nie uległy istotnym zmianom proporcje zaufania do polityków rejestrowane w poprzednich kilku miesiącach. Utrzymała się też tendencja nieznacznego spadku zaufania do poszczególnych polityków. Prezydent Bronisław Komorowski cieszył się na jesieni 2013 r. zaufaniem 69 proc. ankieterów, Radosław Sikorski – 41 proc., Leszek Miller – 34 proc., jednakowe zaufanie uzyskali Ewa Kopacz, Hanna Gronkiewicz-Waltz oraz Jarosław Kaczyński – po 31 proc., Grzegorz Schetyna i Jarosław Gowin – po 30 proc., Donald Tusk i Zbigniew Ziobro – po 29 proc., Janusz Piechociński i Piotr Duda – po 24 proc., a Janusza Palikota darzyło zaufaniem 22 proc. respondentów.

Postulat zagwarantowania sprawiedliwości w przestrzeni publicznej i – jak wynika z powyższych wyników, wyraźnie dający znać o sobie – brak zaufania do władz publicznych sprawiają, że panuje duże zapotrzebowanie na dostęp do informacji dotyczących kwestii publicznych. Chodzi tu np. o informacje o dochodach osób publicznych, ale i zarobkach innych osób, w tym szczególnie pracodawców. W połowie 2013 r. wykorzystali to działacze związkowi z OPZZ, zgłaszając postulat wprowadzenia ustawowej regulacji w sprawie powszechnej jawności wszystkich wynagrodzeń.

Niski poziom zaufania społecznego ogranicza wiarygodność decydentów, utrudnia decydowanie, zmniejsza zaangażowanie społeczne oraz kształtuje przekonanie o podziale na „my” i „oni” w relacjach między społeczeństwem i władzą. Wskazując w kontekście decydowania politycznego na zasadnicze znaczenie zaufania, trzeba jednak podkreślić, że chociaż jest ono niezbędnym warunkiem uzyskania wpływów politycznych, to nie jest tego gwarantem.

Z zaufaniem do decydentów publicznych ściśle wiąże się wciągnięcie kryterium wiarygodności na listę kluczowych przesłanek oceny polityk publicznych. Ugruntowany w świadomości społecznej zarzut braku wiarygodności staje się dla decydenta politycznego istotnym ograniczeniem w skutecznym działaniu, nawet wtedy, gdy jego aktywność decyzyjna ma racjonalne uzasadnienie i obiektywnie zasługuje na akceptację. Raz utraconej wiarygodności najczęściej nie można odbudować, a przynajmniej jest to bardzo trudne.

Przykładem takiej sytuacji stał się w lipcu 2013 r. rządowy projekt w sprawie zmian w budżecie państwa, zakładający wzrost deficytu budżetowego o 16 mld zł oraz zmiany w zasadach polityki finansów publicznych (w tym zawieszenie 50-proc. progu ostrożnościowego dotyczącego poziomu deficytu, po którego przekroczeniu rząd nie może projektować na przyszły rok budżetu zakładającego wzrost relacji deficytu do dochodów). Ten projekt był oceniany przez pryzmat

stanowczych enuncjacji rządu towarzyszących uchwaleniu budżetu na 2013 r., zgodnie z którymi budżet jest dobrze zbilansowany, nie są prawdziwe zastrzeżenia opozycji w tej sprawie, zaś wieszczanie braku możliwości zrealizowania tego budżetu jest przejawem ignorancji ekonomicznej lub też wyrazem złej woli. Rozziew między tymi zapowiedziami i ocenami a zgłoszonymi w połowie 2013 r. propozycjami przyczynił się do osłabienia zaufania do premiera Donalda Tuska oraz ministra finansów Jacka Rostowskiego. Ta rozbieżność dała też asumpt do ofensywy opozycji, co znalazło wyraz w oskarżeniach pod adresem rządu o świadome wprowadzanie w błąd społeczeństwa oraz kreatywną księgowość, a także we wniosku Solidarnej Polski o odwołanie ministra finansów i w zgłoszeniu przez PiS postulatu powołania komisji śledczej mającej określić faktyczny stan finansów publicznych państwa oraz ustalić odpowiedzialność za wzrost zadłużenia publicznego o ponad 340 mld zł. Te inicjatywy, mimo braku praktycznych możliwości ich zrealizowania bez zmiany układu sił w Sejmie, trzeba potraktować jako narzędzia wykorzystywane w walce o pozyskanie nowych zwolenników spośród osób, które poczuły się oszukane przez ugrupowania rządowe. Nie ulega wątpliwości, że utrata zaufania ze strony znacznej części opinii publicznej stała się jedną z przyczyn dymisji ministra finansów Jacka Rostowskiego w listopadzie 2013 r.

Na tym przykładzie w pełni potwierdziła się zasada, że bez zagwarantowania społecznie wymaganego poziomu wiarygodności nie można oczekiwać niezbędnej legitymizacji określonej polityki publicznej, nawet wówczas, gdy treściowo owa polityka spełnia wymagania użyteczności oraz ma umocowanie normatywne. Sprawdza się też w tym przypadku pogląd, że rozważając szanse polityki publicznej w ujęciu strategicznym, a nie technologicznym, „wchodzimy w obszar społecznych interakcji między racjonalnymi graczami: w kategoriach nauk społecznych mamy do czynienia z teorią gier. Zamiast być łaskawym i mądrym – nawet jeśli już nie wszechwiedzącym i wszechwładnym – planistą społecznym, teraz decydując jest graczem, który musi uwzględniać przekonania, motywacje i strategie pozostałych graczy: innych decydentów, wyborców, grup interesu itd.” (Majone 2012, s. 81).

Postulat zagwarantowania sprawiedliwości społecznej zaczął w 2012 r. współgrać z opiniami dotyczącymi optymalnego rozłożenia kosztów spowolnienia rozwoju gospodarczego. Przeprowadzone we wrześniu 2012 r. przez Instytut Homo Homini badania opinii publicznej („Dziennik Gazeta Prawna”, 21–22.09.2012, s. 1) raz jeszcze pokazały, że Polacy są zdania, iż kryzys nie powinien być usprawiedliwieniem dla zmniejszenia wydatków na pomoc społeczną dla najbardziej potrzebujących (zwiększenia tych wydatków oczekiwało 80 proc. pytanym), a równocześnie, iż źródeł zasilenia budżetu na te cele szukać należy w podwyżce podatków dla najbogatszych (za czym opowiedziało się 69 proc. badanych).

Poparcie dla demokracji połączone z coraz większą tęsknotą za silną władzą

Demokracja jest we współczesnej Polsce wartością o zasadniczym znaczeniu. Jest podstawowym mechanizmem normatywnym rządzenia i rozstrzygania w sprawach publicznych. Wyniki licznych badań opinii publicznej dokumentują znaczne poparcie Polaków dla demokratycznego sposobu sprawowania rządów. Ten fakt muszą bez wątpienia uwzględniać w swoich działaniach decyzyjnych wszyscy aktorzy funkcjonujący w przestrzeni publicznej. Dominuje przy tym, tak w sferze świadomości społecznej, jak i rozwiązań ustrojowych, model demokracji większościowej. Analiza wyników badań wskazuje natomiast, że model demokracji konsensualnej i deliberatywnej (Held 2010, s. 299 i nast.), szczególnie w odniesieniu do praktyki działania, w bardzo małym stopniu odpowiada wyobrażeniom Polaków o idealnej formie demokracji.

Obserwacja praktyki politycznej w Polsce jednoznacznie pokazuje, że ukształtowała się w naszym kraju grupa polityków, którzy opanowali technologię legitymizacji demokratycznej i stabilizują się od lat w „zdobywaniu” funkcji publicznych obsadzanych w trybie wyborów. Ten stan rzeczy niewątpliwie rzutuje na oceny społeczne demokracji. Wzmacnia u coraz większej liczby obywateli wątpliwości co do szans zaistnienia oczekiwanych zmian, w tym także zmiany personalnej, w trybie funkcjonowania klasycznych mechanizmów demokratycznych.

W skonsolidowanym modelu teoretycznym demokracji akcentowane są następujące zasady: wyboru przedstawicieli, wolnych i uczciwych wyborów, wolności słowa, istnienia alternatywnych źródeł informacji, wolności zrzeszania się oraz inkluzyjnego charakteru społeczeństwa (Dahl 2006, s. 14). Analizując w latach 2006–2011 potoczną wiedzę i rozumienie demokracji w społeczeństwie polskim, w ramach badań przeprowadzonych metodą standaryzowanych wywiadów kwestionariuszowych na próbie 609 osób, Jan Błuszkowski i Daniel Mider wyodrębnili zasady polityczno-ustrojowe najczęściej zaliczane w Polsce do modelu systemu demokratycznego (Błuszkowski, Mider 2012, s. 330 i nast.), które w dużej mierze korespondują z przywołanym wyżej ujęciem teoretycznym.

W badaniach tych jako kluczowe elementy systemu demokratycznego respondenci wskazali:

- wybory przedstawicieli (wiążąc z tym: usytuowanie władzy w rękach ludu – 67,3 proc. wskazań, rządy większości – 74,2 proc., bezpośredni wybór przedstawicieli – 82,4 proc., odpowiedzialność polityków przed wyborcami – 77,3 proc., bezpośredni udział obywateli w sprawowaniu władzy – 80,8 proc.);
- wolne, uczciwe, częste wybory (w tym: zasadę, że wszyscy obywatele mają prawo do głosowania – 91,8 proc., regularne wybory – 81,3 proc., równe wybory – 83,6 proc., tajne wybory – 38,8 proc., wolne wybory – 90,1 proc.);

- wolność słowa (w tym: swobodę wypowiedzi – 92,3 proc., występowanie wielości poglądów – 89,7 proc., tolerancję – 91,3 proc., dialog społeczny – 83,4 proc.);
- dostęp do różnorodnych źródeł informacji (w tym: występowanie różnych źródeł informacji – 92 proc., nieograniczony dostęp do informacji – 83,3 proc.);
- wolność stowarzyszania się (w tym: aktywny udział obywateli w życiu politycznym – 88 proc., dużą rolę samorządów – 74,4 proc., możliwość swobodnego zrzeszania się – 80,6 proc., udział obywateli w organizacjach pozarządowych – 82,3 proc., istnienie opozycji politycznej – 74,4 proc.);
- inkluzyjne obywatelstwo (w tym: zasadę, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa – 92,4 proc., oraz poszanowanie praw mniejszości – 83,6 proc.).

Jak widać z powyższego zestawienia, najwyżej notowane elementy w potocznym rozumieniu demokracji to: równość obywateli wobec prawa, swoboda wypowiedzi, dostęp do różnych źródeł informacji, powszechne prawo do głosowania, tolerancja oraz wolne wybory.

Oceniając siłę społecznego poparcia dla demokracji w Polsce, sięgnąć można po wyniki badania opinii publicznej przeprowadzonego przez CBOS w połowie 2012 r. (BS/91/2012). Pokazują one, że deklaracje, które można traktować jako wyraz akceptacji różnych form autorytaryzmu politycznego, są w sumie w mniejszości. Równocześnie jednak zwraca uwagę fakt, że opinie trudne do pogodzenia z postawami demokratycznymi nie stanowią zdecydowanego marginesu. Badania te pokazały, że choć dominują deklaracje głoszące akceptację demokratycznych metod sprawowania władzy, w opinii publicznej poklask zyskuje też przekonanie o potrzebie silnej władzy oraz obwinianie demokracji o małą efektywność.

W przywołanych wyżej badaniach CBOS (liczono w nich łącznie deklaracje „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam” oraz deklaracje „zdecydowanie się nie zgadzam” i „raczej się nie zgadzam”):

- aż 47 proc. pytanym podzieliło opinię, że „wolność słowa nie jest nic warta, jeśli oznacza, że musimy pogodzić się z niebezpieczeństwem, jakie stwarzają dla społeczeństwa skrajne poglądy polityczne” (głosów przeciwnych było 30 proc., głosów deklarujących brak zdecydowania – 23 proc.);
- 46 proc. badanych zgodziło się ze stwierdzeniem, że „lepiej żyć w zdyscyplinowanym społeczeństwie, niż dawać ludziom wiele swobód, bo to może być destrukcyjne” (głosów przeciwnych było 41 proc., zaś 13 proc. respondentów nie miało w tej sprawie zdania);
- 36 proc. podzieliło pogląd, że „społeczeństwo nie powinno tolerować poglądów politycznych, które zdecydowanie różnią się od poglądów więk-

szości (głosów przeciwnych było 46 proc., brak poglądu w tej sprawie wyraziło 18 proc. badanych);

- 35 proc. uznało, iż „realizacja zasady, że każdy ma prawo do własnych opinii, jest dzisiaj zbyt daleko posunięta” (głosów przeciwnych było 52 proc., przy braku deklaracji ze strony 13 proc. badanych), zaś 25 proc. uważało, iż „nie powinno się wysłuchiwać ludzi, którym nie podoba się sposób życia w naszym kraju” (głosów przeciwnych – 66 proc., deklaracji „trudno powiedzieć” – 9 proc.).

Charakterystyczne jest to, że aż 21 proc. respondentów skłaniało się do poparcia co najmniej pięciu z siedmiu stwierdzeń mających autorytarne konotacje. Zwraca uwagę także fakt, że takich deklaracji było stosunkowo najmniej w środowisku ludzi młodych, mieszkających w dużych miastach, mających lepsze wykształcenie oraz pozycję zawodową. Co ciekawe, względnie dużo takich deklaracji odnotowano w grupie osób o sympatiach lewicowych.

W porównaniu z wynikami podobnych badań z 2000 r., w 2012 r. nie zarejestrowano zasadniczych różnic jakościowych w referowanych deklaracjach, z tym że odsetek osób o orientacji autorytarnej zmniejszył się o 3 punkty procentowe.

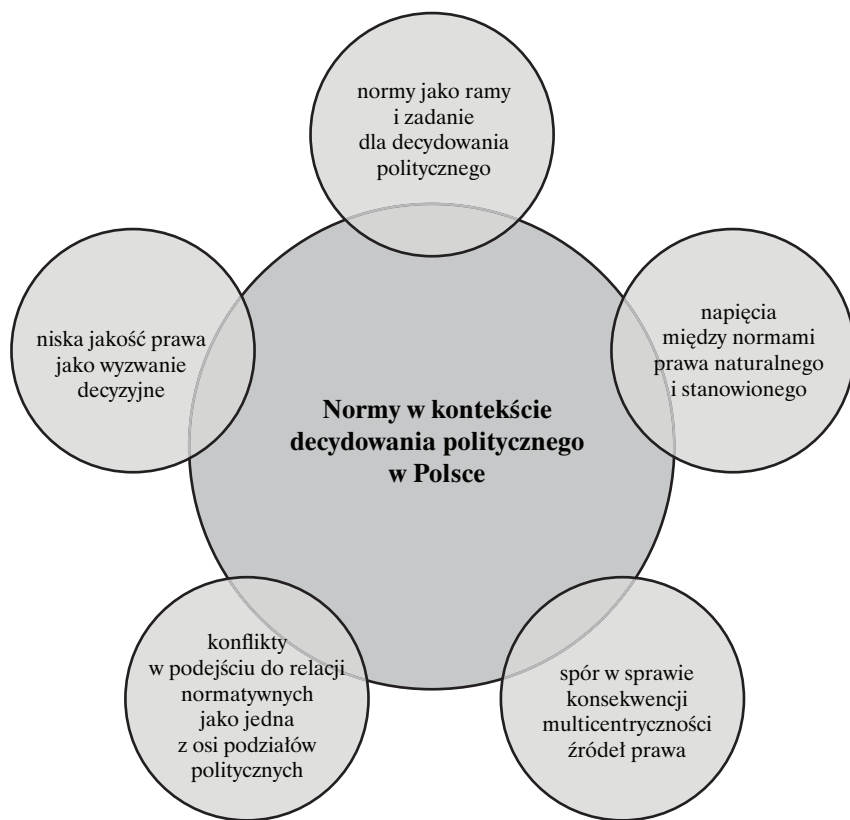
Na uwagę zasługuje wyraźna pozytywna korelacja między poziomem wykształcenia, akceptacją demokracji i zaufaniem do ludzi (Czapiński, Panek 2011, s. 282 i nast.). Wypada także zauważyć, że demokracja jest dzisiaj traktowana przez większość polskiego społeczeństwa jako wartość oczywista i niezagrożona, co może wydawać się dziwne, jeśli spojrzeć na to z perspektywy doświadczeń niedawnej historii. Zachowania obywatelskie zdają się świadczyć niestety o tym, że jest to wartość w większym stopniu werbalnie uznawana niż praktykowana osobiście. Dowodów na potwierdzenie tego przypuszczenia (bliżej będzie to przedstawione w części poświęconej postawom obywatelskim) dostarczają m.in. kolejne komunikaty o frekwencji wyborczej czy też o licznych referendach lokalnych, które nie doprowadziły do rozstrzygnięcia z powodu niskiej frekwencji.

Coraz bardziej daje o sobie znać zmęczenie demokracją, która niejednokrotnie jest przeciwstawiana skuteczności w działaniu publicznym. Jak szczegółowo wykaże zawarta w dalszej części pracy analiza potencjału protestu społecznego w Polsce, większość niezadowolonych z rozwoju wydarzeń politycznych w naszym kraju ocenia krytycznie sposób funkcjonowania demokracji jako mechanizmu rządzenia, a nie tylko działania tej czy innej struktury życia politycznego. Wyraźną tendencję do zmniejszania się w społeczeństwie przewagi opinii, że demokracja góruje nad wszystkimi formami rządów, odnotował zespół monitoringu społecznego pod kierunkiem Janusza Czapińskiego w ramach opracowywania materiału empirycznego zebranego na potrzeby *Diagnozy Społecznej* 2013. Ten sam zespół badaczy wskazuje także na widoczną tendencję do separowania ocen

dotyczących przestrzeni publicznej i przestrzeni życia prywatnego. Te obserwacje znajdują potwierdzenie w wynikach innych badań społecznych.

W badaniach CBOS z lipca 2013 r. (BS/125/2013) przekonanie o wyższości demokracji nad innymi ustrojami wyraziło 62 proc. respondentów. Zdanie przeciwne miało w tej sprawie 21 proc. badanych. Równocześnie aż 37 proc. respondentów uznało, że nie ma znaczenia, czy rządy są demokratyczne czy też niedemokratyczne. Tyle samo uważało, że w niektórych sytuacjach rządy niedemokratyczne mogą być bardziej pożądane niż niedemokratyczne. Aż 58 proc. respondentów oceniało funkcjonowanie demokracji w Polsce jako niezadowalające. Wielu badanych (49 proc.) uważało, że nie należy rozwijać demokracji na całym świecie, gdyż nie pasuje ona do warunków politycznych i społecznych wszystkich krajów.

Z bogatego materiału empirycznego wyłania się obraz pozwalający sformułować – dość niepokojącą z punktu widzenia oceny stanu kultury politycznej – hipotezę, zgodnie z którą znaczna liczba Polaków nie dostrzega ścisłych związków łączących sferę prywatną i publiczną, ich przenikania się i wzajemnego uzależnienia. Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest bez wątpienia zasadnicza zmiana życiowych preferencji współczesnych Polaków oraz ich kryteriów wartościowania. W wyniku tej zmiany, wartości wspólnotowe są coraz wyraźniej wypierane przez wartości bliskie postawom indywidualistycznym. Wystarczy przypomnieć, że w badaniach CBOS z lipca 2013 r. (BS/111/2013) aż 84 proc. respondentów wskazało jako wartość najważniejszą w życiu szczęście rodzinne, 69 proc. – zachowanie dobrego zdrowia, a tylko 8 proc. – pomyślność ojczyzny, 1 proc. – możliwość udziału w demokratycznym życiu społeczno-politycznym.



Opracowanie własne.

2.3. Normy w kontekście decydowania politycznego w Polsce

Normy jako ramy i zadanie dla decydowania politycznego

Obowiązujące w danym społeczeństwie systemy wartości znajdują potwierdzenie i zabezpieczenie w funkcjonujących w tym społeczeństwie systemach normatywnych, które stanowią element składowy sfery publicznej. Wartości i normy, przenikając się wzajemnie, kształtują w poszczególnych społeczeństwach swoiste systemy aksjonormatywne, w ramach których „wartości wskazują, do czego ludzie powinni dążyć, a normy – jak powinni do tego dążyć” (Sztompka 2012, s. 317). Dotyczy to także sfery politycznej. Ma bez wątpienia rację Marek Pietraś, kiedy ocenia, że „Wartości polityczne jako główny element warstwy aksjologicznej polityki ściśle powiązane są z normami regulującymi zachowania społeczne i polityczne. Poprzez mechanizm normatywizacji zamieniane są bowiem w normy nakazujące zachowania zgodne z tymi wartościami bądź też zakazujące działań z nimi sprzecznych. Inaczej mówiąc, normy zamieniają wartości w reguły postępowania jednostek, społeczeństw, a nawet całej społeczności międzynarodowej” (Pietraś 2007, s. 439).

Normy określają reguły postępowania o charakterze generalnym i uniwersalnym (abstrakcyjnym). Są przy tym wiążącymi wzorami zachowań, zawierają różnorodne nakazy, zakazy, upoważnienia i uprawnienia. Na ich straży stoją różnorodne sankcje, takie jak legalny przymus państwowy, potępienie przez opinię publiczną, stygmatyzacja czy też wykluczenie z danej wspólnoty instytucjonalnej (Ehrlich 1995).

W każdym społeczeństwie funkcjonuje równolegle co najmniej kilka systemów norm. Niektóre z nich dotyczą całego społeczeństwa, inne – tylko określonych zbiorowości i podmiotów istniejących w tym społeczeństwie. Są wśród nich m.in. normy: zwyczajowe (odzwierciedlające utrwalony sposób zachowania), moralne (wyznaczające generalne standardy dopuszczalnego zachowania w kontekście rozumienia tego, co dobre, i tego, co złe; zob. Ossowska 1970), obyczajowe (odzwierciedlające społecznie upowszechniony sposób postępowania połączony z przekonaniem, że wynika to z przynależności do określonej społeczności), prawne. Te ostatnie mogą mieć charakter prawa naturalnego – istniejącego obiektywnie, mającego źródło (zgodnie z doktryną religijną) w woli bożej lub (zgodnie z interpretacją oświeceniową) w naturze człowieka, lub też prawa stanowionego – państwowego, tworzonego w sposób władczy przez upoważnione organy władzy publicznej i sankcjonowanego przez przymus państwowy, lub międzynarodowego, kreowanego przez podmioty ponadpaństwowe i międzypaństwowe. Normy te niejednokrotnie się przenikają. Z uwagi na stronę przedmiotową lub podmiotową bądź kontekst sytuacyj-

ny mogą one nabierać charakteru lub znaczenia politycznego. W ten sposób stają się normami politycznymi lub też normami o znaczeniu politycznym. Dzieje się tak wówczas, kiedy owe normy dotyczą domeny publicznej, w tym w szczególności zachowań politycznych oraz funkcjonowania podmiotów politycznych, jak również relacji między tymi podmiotami a jednostkami i grupami pośrednimi.

Określone w tych systemach normatywnych dyspozycje mogą się nakładać i wzmacniać, mogą być wobec siebie obojętne, ale też – częściowo niezgodne lub wręcz zasadniczo sprzeczne (szerzej zob. Sztompka 2012, s. 333 i nast.). W Polsce w latach 2012–2013 w wielu ważnych kwestiach realizował się ten trzeci wariant. W świetle różnych systemów normatywnych to samo zachowanie (np. akt aborcji lub zastosowanie procedury *in vitro* lub też pozostawanie w związku partnerskim, zwłaszcza homoseksualnym) było odmiennie regulowane i wartościowane, co rodziło bez wątpienia antynomię normatywną. Choć trudno tu oczywiście mówić o braku spójności normatywnej, który prowadziłby do opisanego przez Émile’a Durkheima chaosu normatywnego (anomalii). Z punktu widzenia podejmowanych w tym opracowaniu problemów istotne jest, że antynomia normatywna wprowadza do sfery decydowania politycznego dodatkowe napięcia i konflikty oraz kształtuje (a w istocie wzmacnia) linie podziałów. Poszczególni aktorzy polityczni, zajmując stanowisko w jakichś kontrowersyjnych sprawach, uzyskują równocześnie dodatkowe możliwości skupiania i aktywizowania swych środowisk.

Dla podmiotów decydowania politycznego systemy normatywne wyznaczają w pewnym sensie ramy działań decyzyjnych. Szczególne znaczenie mają w przypadku tych podmiotów normy prawa stanowionego. W zależności od tego, czy jest to decydent polityczny mający tożsamość organu publicznego, czy też jest to podmiot o charakterze politycznym lub mający znaczenie polityczne, który nie należy do organów publicznych, zróżnicowany jest zakres i sposób regulacji normatywnych określających ramy jego działania. W pierwszym z tych przypadków w państwie prawa obowiązuje w każdej sprawie zasada działania na podstawie i w granicach prawa, zaś legalność jest badana w zakresie treści, formy i procedury aktywności decyzyjnej. W przypadku podmiotów, które nie mają charakteru organu publicznego, normy prawa powszechnie obowiązującego określają tylko niektóre reguły dotyczące statusu i zasad działania. Chodzi tu m.in. o zasady rejestracji, sposób finansowania, w tym zakres finansowania ze środków budżetowych, zakres działań objętych standardami dostępu do informacji publicznej, możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, blokady patologicznych powiązań między aktywnością polityczną i innymi rodzajami działalności, tryb i zasady wyborów organów władzy publicznej, w tym w szczególności zakres wykorzystania w tych wyborach ordynacji proporcjonalnej i większościowej. Pozostałe normy mają już charakter wewnętrzny i znajdują się w statutach, programach, regulaminach i uchwałach

poszczególnych partii politycznych i innych organizacji niebędących podmiotami publicznymi.

Ogólne ramy działalności wszystkich podmiotów decyzji politycznych wyznaczają w Polsce zasady i normy konstytucji RP z 1997 r. oraz przepisy ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, regulaminów Sejmu i Senatu, a także przepisów wykonawczych do ustaw i prawa miejscowego. Nie wnikając w tym miejscu w szczegółowe treści tych aktów normatywnych, trzeba podkreślić, że wśród nich podstawowe znaczenie mają zasady konstytucyjne. Dotyczy to przede wszystkim następujących zasad: demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej; państwa unitarnego; zwierzchnictwa Narodu oraz przedstawicielskiej i bezpośredniej reprezentacji politycznej; zrównoważonego rozwoju; legalizmu (praworządności); nadrzędności i bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji RP; przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego; trójpodziału władzy i równowagi władz; pluralizmu politycznego i jawności finansowania partii; wolności zrzeszania się; niedopuszczalności 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.

Działania decydentów politycznych podlegają też następującym konstytucyjnym zasadom: wolności środków społecznego przekazu, decentralizacji władzy publicznej i uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, wolności tworzenia samorządów zawodowych i innych samorządów, rozumienia małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny oraz ochrony małżeństwa i rodziny, społecznej gospodarki rynkowej i wolności gospodarczej, ochrony własności i prawa jej dziedziczenia, dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, gospodarstwa rodzinnego jako ustroju rolnego, ochrony pracy, równouprawnienia oraz niezależności i autonomii kościołów i innych związków wyznaniowych oraz języka polskiego jako języka urzędowego, przy równoczesnym poszanowaniu praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Istotnym uwarunkowaniem działań decyzyjnych w polityce są także rozbudowane przepisy rozdziału II konstytucji RP dotyczące wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, w tym praw i wolności osobistych, politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Ich fundamentem są zasady ogólne, wśród których znajdują się m.in.: zakaz naruszania godności ludzkiej; ochrona prawna i dopuszczenie tylko ustawowej formy ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, możliwych tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego

go, lub dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej bądź wolności i praw innych osób, przy czym nie mogą one ograniczać istoty wolności i praw; równość obywateli wobec prawa; równouprawnienie kobiet; ochrona mniejszości narodowych.

Świat norm jest dla decydentów politycznych ważnym obszarem działania. Właśnie prawa stanowionego dotyczy znaczna część aktywności decyzyjnej tych podmiotów. W zależności od tożsamości i kompetencji danego decydenta, znajduje to wyraz w czynnościach formalnych związanych bądź z tworzeniem prawa powszechnie obowiązującego, takich jak: przygotowywanie projektów aktów prawnych, zgłoszenie inicjatywy ustawodawczej, zachowania w procesie legislacyjnym, przygotowanie przepisów wykonawczych oraz źródeł prawa miejscowego, bądź z wykonywaniem przepisów prawa lub z programowaniem i społecznym promowaniem czy też – przeciwnie – krytykowaniem określonej regulacji normatywnej w ramach prawa stanowionego.

Napięcia między normami prawa naturalnego i stanowionego oraz spór w sprawie konsekwencji multicentryczności źródeł prawa

Jak już powiedziano wcześniej w tym rozdziale, w społeczeństwie polskim (jednak z pewnością nie tylko w polskim, lecz może po prostu w każdym bardziej liczonym społeczeństwie) nie ma jednego obowiązującego powszechnie i bezdyskusyjnie systemu wartości. Polacy są podzieleni także pod tym względem. Między poszczególnymi systemami wartości często dochodzi do konfrontacji, która nieraz przybiera bardzo ostre formy. Tym samym również systemy normatywne (obejmujące zarówno normy prawne, jak i normy polityczne *sensu stricto*) związane z określonymi systemami wartości pozostają niejednokrotnie względem siebie w relacjach niezgodności, nabierając przy tym wyraźnego zabarwienia politycznego. Poszczególne środowiska polityczne lansują bliskie im systemy wartości, sytuują się na pozycji obrońców tych systemów wartości, czasami walcząc o prawo do takiej reprezentacji z innymi podmiotami, i dążą do ukształtowania na podstawie tych systemów zasad funkcjonowania domeny publicznej w państwie. Naturalną konsekwencją tej sytuacji jest dążenie do zbudowania systemu powszechnie obowiązującego prawa stanowionego przez organy publiczne na uznawanych przez te środowiska podstawach aksjologicznych.

W dzisiejszej Polsce daje o sobie znać w szczególności napięcie między zwolennikami bezwzględnego pierwszeństwa prawa naturalnego – inspirowanego doktryną Kościoła katolickiego – przed prawem stanowionym przez organy publiczne a podmiotami żądającym uwolnienia domeny publicznej, w tym prawa powszechnie obowiązującego, od inspiracji konfesyjnych. Najbardziej radykalni rzecznicy przyjęcia nauki społecznej Kościoła katolickiego za podstawę systemu normatywnego domagają się wręcz, aby uznać – zgodnie z kon-

cepcją niemieckiego prawnika Gustava Radbrucha (tzw. formułą Radbrucha) – że prawo stanowione, które narusza zasady prawa naturalnego, w istocie nie obowiązuje. Stałym ich nastawieniem jest nierozdzielanie norm religijnych i moralnych.

Adwersarze zwolenników konfesyjnego charakteru norm prawa powszechnie obowiązującego stoją zaś na stanowisku, że istnieje moralność niekonfesyjna, zaś normy religijne obowiązują, na zasadzie swobodnego wyboru, wyłącznie wyznawców danej religii. Ich postulaty celnie ujął Wojciech Sadurski, podkreślając, że zgodnie z zasadą neutralności religijnej państwa niezbędne jest, aby przy tworzeniu prawa państwo wykazywało się cechą „daltonizmu państwowego, jeśli chodzi o religijne postulaty w prawie” (Sadurski 2013).

W latach 2012–2013 zarysowana wyżej kontrowersja znajdowała wyraz w konkretnych sporach między aktorami polityki w sprawie sposobu uregulowania w prawie powszechnie obowiązującym takich zagadnień, jak aborcja, orientacje i zachowania seksualne, procedury *in vitro*, związki partnerskie osób tej samej płci.

Odrębnym problemem w aspekcie normatywnym decydowania politycznego, który w omawianych tu latach miał wyraźne konotacje polityczne, była multicentryczność źródeł prawa, a szczególnie fakt, że niektóre normy prawa są stanowione przez podmioty ponadpaństwowe i międzypaństwowe. Problem ten, tradycyjnie podnoszony przez niektóre środowiska polityczne w kontekście zagrożeń suwerenności państwa i interesów narodowych, nabrał jeszcze większego znaczenia w związku z koncepcjami pogłębienia integracji europejskiej i przeniesienia na poziom europejski kolejnych kompetencji organów państwowych, a także w następstwie pojawiania się kolejnych sygnałów świadczących o słabościach projektu europejskiego.

Niska jakość prawa jako wyzwanie dla decydentów politycznych

Wziąwszy pod uwagę kontekst normatywny decydowania politycznego w Polsce, należy uznać, że przed podmiotami aktywnymi w polityce stoją ważne wyzwania wynikające z konieczności przestrzegania zasad dobrego rządzenia. W analizowanym tu okresie wyraźnie bowiem dawał o sobie znać problem złej jakości prawa stanowionego. Przede wszystkim chodzi tu o niespójność i niejasność prawa powszechnie obowiązującego, częste nowelizacje i zmienne interpretacje przepisów. Według oceny Ireny Lipowicz, Rzecznika Praw Obywatelskich, „związane z tym negatywne zjawiska coraz wyraźniej godzą w prawa i wolności obywateli, w ich poczucie bezpieczeństwa prawnego”, zaś „poziom zagrożeń osiągnął już taki stopień, że powinien stać się możliwie pilnie przedmiotem szczegółowej refleksji parlamentu, najlepiej obu jego izb” (Lipowicz 2012, s. 5).

Nie ulega wątpliwości, że w legislacji należy dbać o stabilność, czytelność, wewnętrzną koordynację, ukierunkowanie strategiczne oraz samoograniczanie norm prawa stanowionego. Tymczasem trzeba się niestety zgodzić z Ireną Lipowicz, kiedy wykazuje na konkretnych przykładach, że polski system tworzenia prawa, formalnie uwzględniający standardy europejskie, jest w praktyce rozchwiany, dotknięty inflacją przepisów, pozbawiony wewnętrznej koordynacji, podporządkowany doraźnym preferencjom. Jest rzeczą znaną, że w 2011 r. podstawowe kodeksy w zakresie prawa karnego (kodeks karny i kodeks postępowania karnego) były nowelizowane aż 11 razy, zaś kodeks postępowania cywilnego – 12 razy (Lipowicz 2012, s. 5).

Realnym problemem było istnienie „martwego prawa”. O raczej kiepskiej jakości procesu tworzenia prawa dobitnie świadczy fakt, że w końcu 2011 r. było 128 niezrealizowanych upoważnień ustawowych, w tym niektóre czekające bezskutecznie na realizację przez wiele lat, jak przykładowo niezrealizowana przez 12 lat delegacja ustawowa wprowadzająca obowiązek wydania elektronicznej karty zdrowia (Lipowicz 2012, s. 6). Mimo stanowczych zapowiedzi rządowych, również w 2012 r. nie udało się uruchomić dostępu do centralnego wykazu ubezpieczonych. Sprawa uzyskała rozwiązanie (lecz – jak wiele wskazuje – niepełne) dopiero w 2013 r.

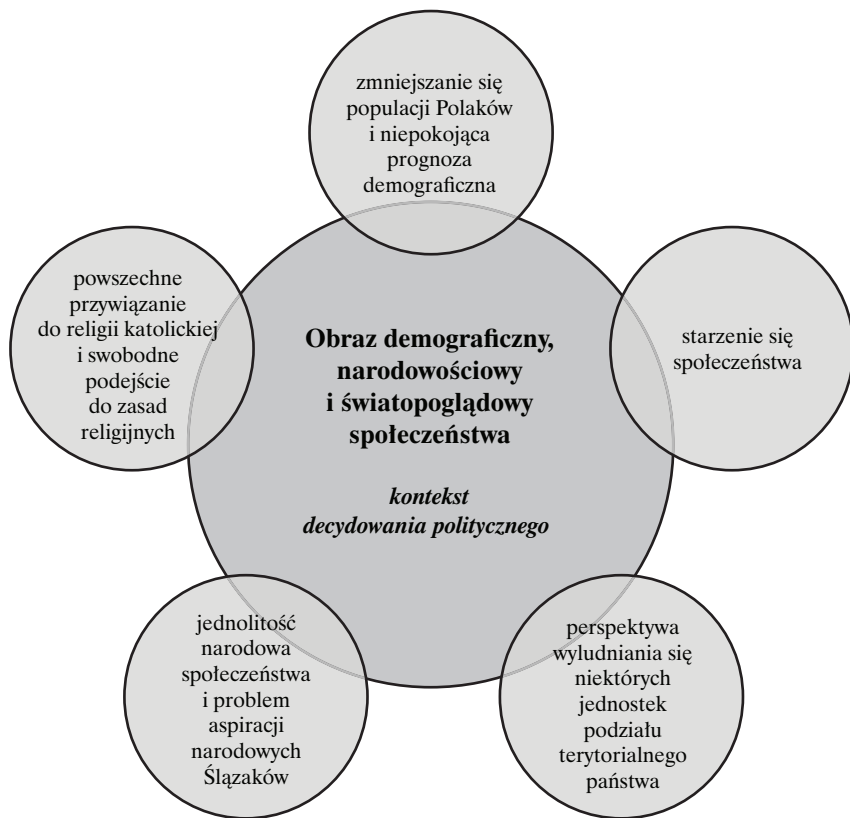
2.4. Konkluzje

Wartości dominujące w danym społeczeństwie stanowią istotną okoliczność i uwarunkowanie decydowania politycznego oraz uzasadnienie poszczególnych działań, są też kryterium oceny tych działań. W świetle analizy dostępnego materiału empirycznego można uznać, że – przy całym zróżnicowaniu charakterystycznym dla poszczególnych środowisk społecznych – podstawowe znaczenie dla relacji między wartościami i decydowaniem politycznym w Polsce współczesnej mają następujące zjawiska i procesy ze świata wartości:

- po pierwsze: powszechna akceptacja szeroko rozumianej wolności oraz społeczne wyczulenie na ograniczenia administracyjne w tej dziedzinie;
- po drugie: silna nadzieja na zapewnienie przez władze publiczne równości w dziedzinie praw i obowiązków, połączona z akceptowaniem w tych kwestiach odstępstw wynikających z potrzeby zagwarantowania sprawiedliwości społecznej oraz praworządności;

- po trzecie: stosunkowo nieduża otwartość na wielokulturowość połączona z ekspozycją dystansu wobec odmienności w zachowaniach i stylu życia;
- po czwarte: stanowcze oczekiwanie zagwarantowania sprawiedliwości społecznej połączone z powszechnym przekonaniem o braku sprawiedliwości w sferze publicznej;
- po piąte: oczekiwanie ochrony praw najsłabszych w ramach reagowania na spowolnienie rozwoju gospodarczego i zagrożenia wynikające ze zjawisk kryzysowych w finansach publicznych;
- po szóste: ograniczone zaufanie do władz publicznych połączone z silnym poczuciem rozziwu między władzą i społeczeństwem, wyczuleniem na naruszanie standardów etycznych w działaniu publicznym oraz postulatem zagwarantowania rozliczalności, przejrzystości i odpowiedzialności w decydowaniu politycznym (i szerzej – w decydowaniu publicznym);
- po siódme: powszechne poparcie dla demokracji większościowej połączone z traktowaniem demokracji jako wartości niezagrożonej oraz rosnącym oczekiwaniem skutecznych działań – nawet za cenę zaprowadzenia rządów silnej ręki;
- po ósme: wzrost znaczenia wartości autonomii osobistej, jakości życia oraz wartości o charakterze prakseologicznym (takich jak skuteczność, sprawność i efektywność), które wyznaczają sposób interpretowania wartości bardziej tradycyjnych w warunkach umacniania się orientacji na wyniki i preferowania działań wysokiej jakości.

Równocześnie na uwagę zasługuje fakt, że w Polsce w analizowanym tu okresie napięcia ze świata wartości przekładały się na konflikty w obszarze normatywnym, już i tak obciążonym konsekwencjami złej jakości prawa stanowionego. Dla decydowania politycznego szczególne znaczenie miały konflikty między zwolennikami podporządkowania prawa stanowionego przez organy publiczne normom prawa naturalnego, wyprowadzanego z doktryny katolickiej, i zwolennikami neutralności światopoglądowej prawa stanowionego przez organy władzy publicznej, a także spór w sprawie konsekwencji multicentryczności źródeł prawa dla suwerenności państwa i polskiego interesu narodowego. Te konflikty stawały się jedną z osi podziałów i konfrontacji podmiotów decydowania w Polsce. Prowadziły one do polaryzacji sceny politycznej i do aktywizowania się środowisk politycznych.



Opracowanie własne.

3. Kontekst społeczny decydowania politycznego w Polsce

3.1. Społeczeństwo jako środowisko decydowania politycznego

Decyzje polityczne są ściśle związane ze stanem społeczeństwa, które żyje w danym kraju. W tym sensie powiedzieć można, że stanowi ono swoiste środowisko decydowania politycznego. Zmiennymi szczególnie ważnymi dla procesów decydowania są wszystkie cechy charakterystyczne danego społeczeństwa. Punktami odniesienia dla poszczególnych decyzji politycznych są społeczne potrzeby, wyobrażenia, oczekiwania i nawyki. Kondycję społeczeństwa określają także jego zasoby i deficyty w dziedzinach ważnych z punktu widzenia decydowania politycznego. W dużej mierze określa ją też zbiór interesów, które muszą być uwzględnione w procesach decyzyjnych. W tym rozumieniu sfera publiczna stanowi „przestrzeń, w której zachodzą szczególnego rodzaju relacje międzyludzkie, tworzące specyficzny układ zależności i współdziałania regulujący funkcjonowanie zbiorowości”, zaś polityka to „metaregulator życia społecznego” (Mikołajewski 2010, s. 11).

W tym kontekście na pierwszy plan wysuwają się następujące czynniki: obraz demograficzny, struktura społeczna i ekonomiczna, podziały polityczne, kultura polityczna (oraz wiążące się z nią zachowania obywatelskie i kształt dyskursu politycznego), kultura prawna, dominujące mity i stereotypy, główne napięcia oraz stan instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

3.2. Obraz demograficzny, narodowościowy i światopoglądowy społeczeństwa

Perspektywa zapaści demograficznej

Polska jest pod względem demograficznym państwem liczącym się w Europie. W statystykach liczby ludności kraj nasz zajmował w 2012 r. ósme miejsce

w Europie oraz szóste w Unii Europejskiej. Polskie społeczeństwo stanowiło wówczas 5,2 proc. ludności Europy (Mały Rocznik Statystyczny 2013, s. 536). W końcu 2012 r. Polska liczyła nieco ponad 38 542 tys. mieszkańców. Strategiczne wyzwanie dla decydowania publicznego w Polsce stwarza jednak perspektywa zapaści demograficznej.

Na 1000 mieszkańców rodzi się zaledwie dziesięcioro dzieci. Współczynnik dzietności (wyznaczany przez liczbę urodzonych dzieci przypadających na jedną kobietę w wieku rozrodczym, tj. 15–49 lat) wynosi zaledwie 1,3, co daje Polsce pod tym względem 208. miejsce na świecie na 228 uwzględnionych w statystyce krajów. Liczba urodzeń w Polsce jest obecnie mniejsza o ok. 40 proc. w stosunku do lat ostatniego wyżu demograficznego. Specjaliści oceniają, że dla zapewnienia zastępowalności pokoleń współczynnik ten powinien wynosić nie mniej niż 2,1 (Szymańczak 2012, s. 10). Szacuje się, że aby zagwarantować demograficzne przesłanki stabilności społeczeństwa i gospodarki, co roku powinno rodzić się w Polsce 600–650 tys. dzieci. Tymczasem w 2012 r. urodziło się niespełna 390 tys. dzieci, co i tak stanowiło wzrost o ok. 1,5 tys. w stosunku do roku poprzedniego.

Ogólnie negatywnej perspektywy demograficznej Polski nie zmienia fakt, że w 2012 r. przyrost naturalny był dodatni i wyniósł 10 tys. (przeciętnie na każde 10 tys. ludności przypadły 2 osoby). Sytuację pogarsza znaczna liczba wyjazdów z Polski za granicę na pobyt stały, która w 2012 r. wyniosła ok. 21 tys., tj. o ok. 1 tys. więcej niż w 2011 r. Skala imigracji do Polski na pobyt stały utrzymała się w 2012 r. na poziomie 15 tys. Szacuje się, że w końcu 2011 r. poza granicami Polski przebywało czasowo 2060 tys. mieszkańców naszego kraju (dane departamentu badań demograficznych i rynku pracy GUS z dnia 29.01. 2013 r.).

W wyniku zmian demograficznych zmniejsza się populacja Polaków, co jest faktem o znaczeniu politycznym. Zgodnie z prognozami demograficznymi, za 23 lata ma być w naszym kraju o 2,2 mln mniej obywateli. Z prognoz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że przy utrzymaniu się obecnych tendencji, w 2060 r. liczba ludności Polski spadnie o blisko 8 mln i wyniesie zaledwie 30,56 mln (Marczuk 2013). Nie ulega wątpliwości, że takie prognozy w coraz większym stopniu będą decydowały o procesach i zachowaniach społecznych. Będą też miały wpływ na społeczne oczekiwania wobec decydentów politycznych i będą zajmowały coraz więcej miejsca w dyskursie publicznym.

Starzenie się społeczeństwa

Równoległą tendencją demograficzną, która musi być brana pod uwagę w sferze decydowania publicznego w naszym kraju, jest wydłużanie się przeciętnego życia Polaków. Z danych GUS wynika, że średnia długość życia mężczyzn

wynosiła 72,4 roku, a kobiet – 80,9 roku. W porównaniu z początkiem lat 90. ubiegłego wieku średnie trwanie życia wydłużyło się o ponad 6 lat dla mężczyzn oraz o 5,7 roku dla kobiet, zaś w porównaniu z 2000 r. – o 2,7 roku dla mężczyzn i prawie 3 lata dla kobiet. Ta tendencja sama w sobie jest niewątpliwie optymistyczna, tym bardziej że pod względem długości życia obywateli Polska pozostaje nadal w tyle za niektórymi państwami europejskimi. Zmniejszenie liczby narodzin w połączeniu z sukcesywnym wydłużeniem długości życia tworzy jednak wiele nowych problemów.

Jedną z konsekwencji zmian demograficznych w Polsce jest narastający problem szybko zwiększającego się wśród ogółu ludności odsetka ludzi w wieku poprodukcyjnym. Z danych GUS wynika, że w 2011 r. średnia życia mieszkańca Polski wynosiła 38,4 roku (w tym mężczyźni – 36,7, kobiety – 40,2). Od 2000 r. statystyczny Polak stał się starszy o 3 lata. W 2012 r. na każde 100 osób w wieku produkcyjnym (mężczyźni w wieku 18–64 lat i kobiety w wieku 18–59 lat) przypadało już 58 osób w wieku nieprodukcyjnym (Mały Rocznik Statystyczny 2013). Jeśli w 2010 r. osób w wieku poprodukcyjnym było w Polsce 16,8 proc. ogółu ludności, to prognoza na 2020 r. przewiduje już takich osób 22,1 proc., zaś na 2035 r. – 26,7 proc. (Szymczak 2012, s. 23). Dla porównania, w 1990 r. takich osób było niespełna 13 proc.

Z przytoczonych danych wynika jednoznacznie, że w decydowaniu politycznym musi być uwzględniony fakt, iż coraz mniej pracujących będzie musiało finansować emerytury i świadczenia społeczne dla zwiększającej się grupy osób w wieku poprodukcyjnym. Prognozy ZUS kreślą pesymistyczny obraz: w 2060 r. na każdych 1000 pracujących przypadnie nawet 670 emerytów (obecnie liczba ta wynosi 270).

Narzuca to nowe trudne zadania programowaniu i prowadzeniu polityk publicznych. Jednym z nich jest stworzenie rozwiązań finansowych i instytucjonalnych pozwalających, w ramach systemu emerytalnego, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, zaspokajać potrzeby bytowe i zdrowotne ludzi starszych, zwykle mających kłopoty ze zdrowiem, niejednokrotnie samotnych i wymagających dodatkowej opieki ze strony instytucji publicznych.

Zadaniem decyzyjnym dla podmiotów władzy publicznej jest kształtowanie skutecznej polityki rodzinnej w celu podniesienia poziomu urodzeń oraz poprawy warunków opieki nad dziećmi. Stworzenie warunków do rozwoju rodzin wydaje się jedynym strategicznym sposobem oddalenia niepokojącej politycznie, społecznie i ekonomicznie perspektywy demograficznej. W tym kontekście muszą być sytuowane działania związane z opieką nad dzieckiem (urlopy macierzyńskie i rodzicielskie, dopłaty do zatrudnienia opiekunek do dzieci, dopłaty do żłobków i przedszkoli itp.), ale i działania na rzecz zmniejszenia bezrobocia oraz stabilizacji zatrudnienia ludzi młodych. Brak widoków na otrzymywanie stałych dochodów przez ludzi młodych jest jednym z istotnych uwarunkowań ograniczenia przyrostu naturalnego.

Dla partii politycznych zwiększanie się liczby ludzi starszych oznacza także konieczność dostosowania do tej nowej sytuacji form swojej aktywności, m.in. uwzględnienia w programach i codziennym działaniu treści, które mogą się przyczynić do uzyskania poparcia wyborczego w środowisku ludzi w wieku poprodukcyjnym.

Perspektywa wyludniania się jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa

Na uwagę zasługuje również fakt, że spadek ludności nie rozłoży się w najbliższych kilkunastu latach równomiernie, co „wywoła problemy będące wielkim wyzwaniem dla państwa, samorządów i mieszkańców z [...] wyludniających się miast i gmin” (Henzler 2012, s. 21). Przewiduje się, że największy procentowy ubytek ludności w stosunku do obecnego stanu nastąpi w województwie lubelskim (o 16,9 proc.) oraz świętokrzyskim (o 14,9 proc.). Z publikowanych prognoz wynika, że przynajmniej w sześciu dużych miastach ubędzie do 2035 r. w stosunku do 2010 r. ponad 20 proc. mieszkańców (Sosnowiec – 26,11 proc., Kielce – 22,55 proc., Łódź – 21,61 proc., Bytom – 20,89 proc., Włocławek – 20,20 proc., Bydgoszcz – 20,18 proc.).

W wielu powiatach i gminach liczba ludności spadnie poniżej poziomu niezbędnego dla zabezpieczenia dochodów podatkowych, które pozwalałyby im wypełniać podstawowe zadania publiczne. Równocześnie nieracjonalne ze względów ekonomicznych stanie się utrzymywanie w tych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego niektórych struktur administracyjnych oraz podmiotów świadczących usługi społeczne. W tym miejscu wypada zauważyć, że istnieje wyraźny związek między liczbą mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego a wielkością wydatków administracyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Według rankingu przygotowanego na potrzeby pisma „Wspólnota”, w 2012 r. wydatki te (bez uwzględnienia środków przeznaczonych na remonty bieżące) wyniosły: w gminach wiejskich mających poniżej 5 tys. mieszkańców – 402 zł, gminach wiejskich liczących od 5 do 10 tys. mieszkańców – 318 zł, gminach wiejskich mających powyżej 10 tys. mieszkańców – 267 zł, w powiatach poniżej 75 tys. mieszkańców – 100 zł, w powiatach powyżej 75 tys. mieszkańców – 86 zł, w miastach powiatowych poniżej 20 tys. mieszkańców – 258 zł, w miastach powiatowych mających od 20 do 30 tys. mieszkańców – 241 zł, w miastach powyżej 30 tys. mieszkańców – 227 zł, w miastach wojewódzkich – 271 zł (www.wspolnota.org.pl, 29.07.2013).

W tak kształtującej się sytuacji demograficznej niezbędne staną się decyzje w sprawie przeformatowania mapy zasadniczego podziału terytorialnego. Dotyczy to szczególnie poziomu powiatowego, głównie w przypadku występowania obok siebie na tym samym terenie powiatów ziemskich i grodzkich. Zainicjo-

wanie tego rodzaju zmian jest z politycznego punktu widzenia bardzo trudne. Z analizy debaty publicznej wynika, że politycy na ogół zdają się konieczności tych zmian nie dostrzegać, a często wręcz – zwłaszcza pod wpływem kalkulacji wyborczej – opowiadają się za dalszym rozdrabnianiem struktury terytorialnej państwa. Bieżące interesy partykularne biorą w tych sytuacjach górę nad interesami strategicznymi. Kwestie te będą bardziej szczegółowo przedstawione w dalszych fragmentach tego opracowania.

Jednolitość narodowościowa społeczeństwa

Jedną z przesłanek decydowania politycznego jest fakt, że Polska znajduje się w grupie państw o najbardziej zintegrowanej, w zasadzie homogenicznej strukturze narodowościowej. W trakcie Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań w 2011 r. przyjęto, że przynależność narodowa lub etniczna jest „deklaratywną, opartą na subiektywnym odczuciu, indywidualną cechą każdego człowieka, wyrażającą jego związek emocjonalny, kulturowy lub wynikający z pochodzenia rodziców, z określonym narodem lub wspólnotą etniczną”, oraz umożliwiono mieszkańcom Polski deklarowanie złożonych tożsamości narodowo-etnicznych. W tym trybie ustalono (Mały Rocznik Statystyczny 2013, s. 125), że 94,8 proc. ludności ma wyłącznie polską identyfikację narodowo-etniczną, 2,3 proc. równocześnie identyfikację polską i niepolską, zaś 1,5 proc. identyfikację wyłącznie niepolską (nie ustalono identyfikacji w 1,4 proc. przypadków).

W sumie zarejestrowano (Rocznik Demograficzny 2012, s. 66 oraz 173 i nast.) 640 tys. deklaracji przynależności narodowej innej niż polska, w tym 562 tys. przypadków, w których ta inna niż polska identyfikacja została uznana przez osobę udzielającą odpowiedzi za jedyną. W 951 tys. przypadków rachmistrzowie nie ustalili deklaracji przynależności narodowej osoby podlegającej spisowi.

Wśród innych niż polska identyfikacji narodowych i etnicznych najczęściej występowały: śląska – wskazana jako pierwsza w 418 tys. deklaracji (w tym w 362 tys. jako jedyna) oraz jako druga w 399 tys.; niemiecka – odpowiednio: 59 tys. i 36 tys. oraz 67 tys.; ukraińska – 37 tys. i 27 tys. oraz 12 tys.; białoruska – 36 tys. i 30 tys. oraz 10 tys.; romska – 12 tys. i 10 tys. oraz 4 tys.; rosyjska – 8 tys. i 5 tys. oraz 5 tys.

W przekroju wojewódzkim największa grupa osób z inną niż polska identyfikacją narodowo-etniczną występowała w województwach: śląskim – 739 tys. osób (z tego 345 tys. wskazywało identyfikację inną niż polska jako jedyną), przy czym nie ustalono w tym województwie identyfikacji w kolejnych 124 tys. przypadków; pomorskim – odpowiednio: 246 tys. i 21 tys. oraz 61 tys.; opolskim – 145 tys. i 84 tys. oraz 50 tys.; mazowieckim – 52 tys. i 8 tys. oraz 88 tys.; podlaskim – 50 tys. i 34 tys. oraz 46 tys.

W spisie powszechnym z 2011 r. przyjęto deklarację 729 tys. osób, że w ich domach używa się języka polskiego i niepolskiego (stanowiło to 1,9 proc. wszystkich uczestniczących w spisie). Dalsze 160 tys. osób (tj. 0,4 proc. wszystkich uczestników spisu) zadeklarowało, że w ich domach używa się wyłącznie języka niepolskiego. Na uwagę zasługuje fakt, że aż 1942 tys. osób (tj. 5 proc. wszystkich pytaných) nie podało, jakiego języka używają w domu.

Zdecydowanie jednolity obraz narodowościowy społeczeństwa sprawia, że decydenci polityczni muszą dbać o zagwarantowanie członkom mniejszości narodowych praw na poziomie nie gorszym, niż to wynika ze standardów obowiązującego Polskę prawa międzynarodowego. Chodzi tu m.in. o przepisy Konwencji Ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu w dniu 1 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209), oraz postanowienia Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 137, poz. 1121).

W istocie poza mniejszością, która identyfikuje się jako Ślązacy, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części tego opracowania, inne grupy narodowościowe i etniczne oraz regionalne nie stwarzają problemów wymagających dodatkowych, wychodzących poza rutynowy zakres, rozstrzygnięć decyzyjnych. Jeśli pojawiają się jakieś napięcia, to mają one charakter lokalny i przejściowy, są rozstrzygane m.in. w ramach prac Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Nie mają też one bezpośredniego związku z bieżącymi stosunkami Polski z krajami ojczystymi poszczególnych mniejszości.

W związku z istnieniem mniejszości narodowych decydowanie polityczne ma za zadanie przede wszystkim zrealizowanie zobowiązań wynikających z przepisów ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. Nr 17, poz. 141 z późn. zm.). Za mniejszość narodową w Polsce uznano w tej ustawie społeczność: białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską i żydowską, zaś za mniejszości etniczne uznano społeczności: karaimską, łemkowską, romską i tatarską. Poszczególne zobowiązania ustawowe dotyczą m.in.: używania języka mniejszości, w tym używania dodatkowych tradycyjnych nazw w języku mniejszości obok urzędowych nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz nazw ulic; realizacji prawa osób należących do mniejszości do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości, a także prawa tych osób do nauki historii i kultury mniejszości; podejmowania odpowiednich środków w celu wspierania działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości. Rozstrzygnięto, że używanie nazw w języku mniejszości lub w języku regionalnym jest możliwe w miejscowości, w której ustalony w wyniku ostatniego spisu powszechnego odsetek mieszkańców deklarujących przynależność do mniejszości lub posługiwanie się językiem regionalnym jest nie mniejszy niż 20 proc., albo – jeśli wymóg ten nie jest

spełniony – na terenie gminy są miejscowości, w których większość mieszkańców wypowiedziała się w konsultacjach za takim rozwiązaniem. Ustawa precyzuje też kwestie dotyczące języka regionalnego, którym w jej rozumieniu jest język kaszubski.

W połowie 2013 r. rejestr gmin, w których na podstawie ustawy dopuszczono używanie dodatkowych nazw w języku mniejszości narodowej lub języku regionalnym, obejmował 45 pozycji. Równocześnie wykaz gmin, w których nie mniej niż 20 proc. mieszkańców należy do mniejszości narodowych lub etnicznych albo posługuje się językiem regionalnym, zawierał 51 pozycji. W 22 przypadkach były to gminy z mniejszością niemiecką, 19 – kaszubską, 9 – białoruską, 1 – litewską (www.mac.gov.pl).

W przedstawionej wyżej opinii, że sprawy mniejszości narodowych nie były przedmiotem większych sporów politycznych na szczeblu centralnym, nie mieści się kwestia dopuszczenia języka narodowego mniejszości jako języka pomocniczego w gminach, w których udział członków tej mniejszości spadł poniżej 20 proc. mieszkańców. W sierpniu 2012 r. z inicjatywą zniesienia takiej możliwości wystąpiło ugrupowanie „Solidarna Polska”, uzasadniając swoje propozycje zmian w ustawie zmniejszeniem kosztów administracji oraz wskazując na dyskomfort, jaki obowiązujące przepisy mogą rodzić u „ludności polskiej zamieszkującej daną gminę”.

Fakt istnienia mniejszości narodowych wymaga w szczególności podejmowania decyzji związanych z zagwarantowaniem dzieciom, które pochodzą z rodzin mniejszości narodowych, prawa do nauki swojego ojczystego języka. W Polsce kwestie te regulują obecnie na podstawie delegacji ustawowej przepisy rozporządzenia ministra edukacji narodowej z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (Dz. U. Nr 214, poz. 1579 z późn. zm.).

Według danych Systemu Informacji Oświatowych na dzień 30 września 2012 r. w Polsce uczyło się języka obcego, jako języka narodowego swojej mniejszości narodowej lub etnicznej, albo języka regionalnego – łącznie 62 060 osób w 1272 różnych placówkach oświatowych. Z tego 8596 – w przedszkolach, 42 255 – szkołach podstawowych, 9702 – gimnazjach, 26 – zasadniczych szkołach zawodowych, 1399 – liceach ogólnokształcących, 73 – technikach, 1 – szkole muzycznej, 8 – policealnych szkołach artystycznych. Najwięcej osób, tj. 38 783, uczyło się języka niemieckiego (w 589 placówkach), w dalszej kolejności: kaszubskiego – 15 842 (w 389), białoruskiego – 3148 (w 47), ukraińskiego – 2757 (w 89), litewskiego – 683 (w 19), hebrajskiego – 301 (w 7), łemkowskiego – 281 (w 35) i słowackiego – 202 (w 12). W nielicznych przypadkach był to także język ormiański, rosyjski i romski.

Polityczny wymiar manifestowania swojej odrębności narodowościowej przez Ślązaków

Brak większych problemów narodowościowych nie może prowadzić do pominięcia tych kwestii w analizie impulsów społecznych mających znaczenie dla decydowania politycznego. Prawda ta dała o sobie znać w 2012 r., kiedy wyraźnie nasiliły się działania na rzecz podkreślenia swojej odrębności i tożsamości przez mieszkańców Śląska określających się jako członkowie narodowości śląskiej.

W analizowanym tu okresie pojawiły się m.in. żądania uznania języka śląskiego za język regionalny, przyjęcia do wiadomości samodzielności narodowości śląskiej oraz ukształtowania autonomicznej pozycji regionu śląskiego. Tym samym problem manifestowania odrębności narodowościowej przez Ślązaków stał się, istotnym nie tylko w układzie regionalnym, tematem politycznym. Poszczególne podmioty polityczne, a zwłaszcza partie polityczne zabiegające o poparcie dla swoich kandydatów w wyborach powszechnych na terenie Śląska, musiały w tej sprawie zająć stanowisko.

Praktyka lat 2012–2013 potwierdza, że także ta sfera rzeczywistości mieści się w obszarze zainteresowań poszczególnych podmiotów polityki. Znajduje to również wyraz w ich posunięciach taktycznych. Za przykład niech posłuży zmiana stanowiska Prawa i Sprawiedliwości. Jeszcze w grudniu 2012 r. prezes PiS poparł w trakcie swojej wizyty w Opolu inicjatywę stworzenia „białej księgi niełojalności mniejszości niemieckiej” zgłoszoną przez jednego z posłów PiS. Później, w obliczu walki o poparcie w wyborach ze strony członków mniejszości niemieckiej dla kandydata PiS, z oficjalnego stanowiska tej partii usunięto opinie o zbyt dużych przywilejach mniejszości niemieckiej w Polsce (PAP, 08.12.2012).

Jedną z form działań na rzecz przywrócenia autonomii Śląska są coroczne marsze organizowane przez Ruch Autonomii Śląska. VII Marsz Autonomii przeszedł ulicami Katowic 13 lipca 2013 r. Manifestacja ta, w której uczestniczyło ok. 4 tys. osób, mająca formalnie charakter pikniku rodzinnego, odbyła się tradycyjnie w rocznicę nadania części Górnego Śląska w 1920 r. Statutu Organicznego przez Sejm Ustawodawczy. W 2013 r. rozszerzono hasła tego marszu o wezwania do regionalizacji całego kraju. Już wcześniej koncepcja autonomicznego województwa została zawarta w projekcie zmian konstytucji RP przygotowanym przez Ruch Autonomii Śląska (<http://autonomia.pl>).

Spory dotyczące postulatów autonomii Śląska przeniknęły na poziom samorządu terytorialnego. W 2012 r. uchwały w sprawie poparcia inicjatywy nadania językowi (etnolektowi) Ślązaków statusu języka regionalnego podjęły rady samorządowe w Chorzowie i Rudzie Śląskiej. Wiosną 2013 r. Ruch Autonomii Śląska wycofał się w sejmiku województwa śląskiego z koalicji z Platformą

Obywatelską. Formalnie podstawą były rozbieżności w sprawach inwestycji samorządowych między wchodzącym w skład zarządu województwa przewodniczącym RAŚ Jerzym Gorzelikiem a marszałkiem województwa, w istocie u podstaw tej decyzji leżało krytyczne stanowisko PO wobec postulatów dotyczących autonomii Śląska. Jak podkreślono w oświadczeniu opublikowanym na stronie internetowej Ruchu w związku z opuszczeniem koalicji w sejmiku wojewódzkim: „Ruch Autonomii Śląska nigdy nie ukrywał swoich celów. Chcemy przeobrażenia Rzeczypospolitej Polskiej z państwa zarządzanego centralnie w państwo regionów. Chcemy na Górnym Śląsku polityki prowadzonej w interesie regionu – długofalowo i bez ręcznego sterowania z Warszawy”. 9 sierpnia 2013 r. „Dziennik Zachodni” ujawnił, że na rzecz autonomii Śląska w emocjonalny sposób wypowiada się burmistrz Zdzeszowic, Dieter Przewdzing, który stwierdził m.in., że „Autonomia to jedyne wyjście dla Śląska. Rządzący w Warszawie rozkradli cały nasz majątek i zrobili z nas biedaków” (www.portalsamorzadowy.pl, 11.08.2013).

Projekt przyznania w trybie nowelizacji ustawy językowi Ślązaków statusu języka regionalnego został w 2012 r. złożony w Sejmie z inicjatywy grupy posłów PO.

Spór w sprawie narodowości śląskiej miał kolejną odsłonę w ramach procedury sądowej rejestracji Stowarzyszenia Osób Narodowości Śląskiej. Postanowienie sądu rejonowego w Opolu z grudnia 2011 r. w sprawie rejestracji tej organizacji, utrzymane w mocy przez sąd okręgowy, w następstwie skargi kasacyjnej prokuratury zostało uznane za nieważne w grudniu 2013 r. przez Sąd Najwyższy, który orzekł, że nie można mówić o „narodzie śląskim” (PAP, 5.12.2013).

Problem autonomii Śląska znalazł odzwierciedlenie w dyskusji wewnętrznej podczas kampanii wyborczej na szefa Platformy Obywatelskiej latem 2013 r. Członek tej partii, poseł Marek Plura, będący zwolennikiem ustawowego uznania języka śląskiego za język regionalny, skierował wówczas do Donalda Tuska i Jarosława Gowina pytania o stosunek do autonomii śląskiej. Gowin zdystansował się od współdziałania z RAŚ, zaś Tusk opowiedział się za wzmocnieniem regionalnych samorządów, poszanowaniem tradycji i kultury lokalnej, ale równocześnie przeciwstawił się pomysłom autonomii regionalnej. Szef partii i zarazem premier wyraził m.in. opinię, że „Dyskusja o autonomii regionów to ślepa uliczka. Donikąd nie prowadzi, nie rozwiązuje żadnych realnych problemów, a jedynie zwiększa poziom emocji w debacie publicznej” (PAP, 16.08.2013).

Nie ulega wątpliwości, że kwestia granic i form manifestowania swojej tożsamości przez Ślązaków ma charakter otwarty i będzie stwarzać problemy decyzyjne także w przyszłości. Należy się spodziewać, że zagadnienia te staną się jedną z głównych osi najbliższych kampanii wyborczych w województwie śląskim i opolskim.

Powszechne przywiązanie do religii katolickiej połączone ze swobodnym podejściem do zasad religijnych

W decydowaniu politycznym w sposób jednoznaczny musi być uwzględniona struktura religijna społeczeństwa polskiego. Poszczególne religie, zwłaszcza uniwersalistyczne, obejmują także rozbudowane doktryny moralne, społeczne i polityczne oraz zakładają prymat swoich systemów normatywnych nad innymi regulacjami prawa stanowionego. Religie wiążą ze sobą swoich wyznawców także w sferze emocjonalnej, a jej wskazania – jeśli już zostały przyjęte – zwykle nie podlegają ocenom w kategoriach racjonalności. Ich struktury instytucjonalne, które organizują i ukierunkowują życie religijne, zajmują aktywną postawę w sprawach dotyczących kwestii politycznych i mających znaczenie polityczne. Struktury te mają charakter misyjny. W ramach wypełniania swojej misji nauczycielskiej promują pewne zachowania i zwalczają inne. Mogą też stosować wobec wyznawców danej religii określone sankcje religijne, aż po wykluczenie ze wspólnoty wyznaniowej.

W strukturze wyznaniowej polskiego społeczeństwa zdecydowanie dominuje religia katolicka. Instytucjonalny Kościół katolicki, dysponując sprawną organizacją terytorialną oraz możliwościami stałych kontaktów z wiernymi w ramach rozbudowanego systemu praktyk religijnych, wywiera ogromny wpływ na postawy i zachowania znacznej części społeczeństwa. Licząc łącznie dominujący w tym Kościele obrządek łaciński oraz obrządk: grekokatolicki (bizantyjsko-ukraiński), ormiański i neounicki (bizantyjsko-słowiański), miał on w 2012 r. 10 338 jednostek organizacyjnych (parafii), w których działało 30 806 duchownych (Mały Rocznik Statystyczny 2013, s. 138 i nast.).

Historyczna rola religii i Kościoła polegająca na wspieraniu, a niejednokrotnie także obronie przed oficjalnymi władzami publicznymi, tradycyjnych wartości i interesów narodowych powoduje, że głos Kościoła katolickiego w sprawach publicznych to w Polsce coś więcej niż tylko stanowisko jednego ze związków wyznaniowych.

Deklaracje światopoglądowe Polaków stają się podstawą do formułowania tezy, że polskie społeczeństwo jest katolickie (Boguszewski 2008). W 2012 r. do Kościoła katolickiego w Polsce należało formalnie (tj. według liczby ochrzczonych) 33 389 158 osób (Mały Rocznik Statystyczny 2013, s. 138 i nast.). Do pozostałych 28 kościołów i innych związków wyznaniowych wymienionych w Małym Roczniku Statystycznym 2013 r. należało łącznie 785 265 osób, z czego najwięcej do: Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (504 150 osób), Związku Wyznania Świadków Jehowy (127 348 tzw. głosicieli) oraz Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (61 663 osoby). Oficjalne statystyki nie zawierają informacji na temat liczby wyznawców skupionych w innych (mniejszych) związkach wyznaniowych, bezwyznaniowców oraz osób, które po przejściu formalnej inicjacji religijnej opuściły swoje wspólnoty religijne.

W badaniach CBOS ze stycznia 2012 r. (BS/49/2012) aż 93,1 proc. respondentów zadeklarowało się jako katolicy, 1,8 proc. – łącznie jako wyznawcy innych wyznań, 4,2 proc. – jako bezwyznaniowcy, ateści, agnostycy. W przypadku 0,3 proc. badanych uzyskano odpowiedź „trudno powiedzieć”, zaś 0,7 proc. odmówiło udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące tej kwestii. Należy zwrócić uwagę na fakt, że odsetek deklaracji bezwyznaniowości (i innych postaw pozareligijnych) wzrósł w porównaniu z badaniami z lipca 2005 r. (1,5 proc.) i lutego 2009 r. (2,1 proc.). Nieznaczny wzrost liczby osób niewierzących wykazuje także porównanie wyników badań CBOS z marca 2012 r., w ramach których deklarację braku wiary złożyło 6 proc. badanych (w 3 proc. – całkowitego braku wiary), i badań z lipca 2013 r. (BS/134/2013), w których deklarację braku wiary złożyło 7 proc. respondentów. Zgodnie z wynikami badań z lipca 2013 r., wśród niewierzących przeważają młodzi mężczyźni (w wieku do 34 lat), zamieszkali w dużych miastach, posiadający wyższe wykształcenie, nieźle sytuowani i zadowoleni ze swojej sytuacji materialnej oraz deklarujący poglądy lewicowe (36 proc. wśród niewierzących) lub centrowe (32 proc.).

Statystyki formalnej identyfikacji światopoglądowej nie oddają oczywiście faktycznego obrazu stosunku społeczeństwa do religii i nie pozwalają w pełni adekwatnie ocenić, w jakim stopniu rządzący muszą liczyć się z siłą jego przekonań religijnych. Analiza kryterium przynależności wyznaniowej, jako zmiennej istotnej z punktu widzenia określonych deklaracji w ramach licznych badań opinii publicznej prowadzonych regularnie na różnorodne tematy, nie pozostawia wątpliwości, że bardziej miarodajna dla oceny postaw poszczególnych osób i całego społeczeństwa jest częstotliwość udziału w praktykach religijnych.

W tym kontekście interesujące dane zawierają wyniki badań prowadzonych regularnie przez Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego (ISKK) pod kierunkiem ks. prof. Witolda Zdaniewicza. Jedną z form tych badań są pomiary frekwencji wiernych na mszy niedzielnej oraz liczby przyjętych komunii św. Podstawą szacunków są obserwacje przeprowadzone w wybraną niedzielę października lub września w 10 tys. parafii. Liczbę obecnych odnosi się do liczby zobowiązanych (tzn. 82 proc. osób zapisanych w dokumentacji parafii jako członkowie danej wspólnoty, co opiera się na założeniu, że – zgodnie z wynikami analiz demograficznych – ok. 18 proc. członków wspólnoty parafialnej jest zwolnionych z obowiązku uczestnictwa, gdyż są to dzieci do lat siedmiu, osoby chore i ludzie starsi o ograniczonej możliwości poruszania się).

Badania pokazały w ciągu 30 lat spadek uczestnictwa wiernych we mszy niedzielnej z 50 proc. w pierwszym z badań do 40 proc. w 2012 r. Równocześnie jednak w tym samym okresie zanotowano wzrost liczby osób przystępujących do komunii św. – z 7 proc. wiernych do 16,2 proc. Wskaźnik ten w 2000 r. wyniósł aż 19,4 proc. Zarejestrowano znaczne zróżnicowanie terenowe uzyskanych wyników. W 2012 r. najwięcej osób zobowiązanych uczestniczyło we

mszy św. w diecezji tarnowskiej (69,5 proc.), a najmniej w diecezji szczecińsko-kamieńskiej (25,8 proc.). Jeśli chodzi o przyjmowanie komunii św., najwyższy wskaźnik odnotowano również w diecezji tarnowskiej (22,4 proc.), a najmniejszy w diecezjach szczecińsko-kamieńskiej i koszalińsko-kołobrzeskiej (po 11,1 proc.) (PAP, 10.07.2013).

Z podsumowania badań prowadzonych przez ISKK, dokonanego przez ks. prof. Edwarda Jarmocha i zamieszczonego w materiale opublikowanym na internetowej stronie Konferencji Episkopatu Polski, wynika, że „w 2012 r. nieco więcej niż co drugi respondent może być zaliczony do praktykujących w miarę systematycznie (w każdą lub prawie każdą niedzielę), natomiast mniej niż trzy czwarte ankietowanych (71,3%) to tzw. katolicy niedzielni (praktykujący przynajmniej raz w miesiącu). Około co piąty Polak – według tego badania – może być zakwalifikowany jako «katolik świąteczny» (praktykujący w wielkie święta lub tylko przy określonych okazjach) i około co dwudziesty w ogóle nie praktykuje”. Jak podaje w tym samym materiale ks. prof. Janusz Mariański z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, „w 2012 r. co piąty badany zrezygnował z indywidualnych modlitw i tylko co drugi modlił się jeszcze w miarę regularnie” (www.episkopat.pl/aktualności, 10.07.2013).

Wspomniane badania pokazują równocześnie, że w 2012 r. wzrosła liczba osób, które określają się jako głęboko wierzące. Tak ocenia siebie 20 proc. badanych, czyli dwukrotnie więcej niż w 1991 r. Zmniejsza się natomiast udział najmłodszych roczników badanych w praktykach religijnych, co może być zapowiedzią długotrwałego spadku religijności w całym społeczeństwie. Coraz powszechniejsze staje się przyzwolenie na seks przed ślubem czy stosowanie środków antykoncepcyjnych. Ale jednocześnie rośnie akceptacja stanowiska Kościoła odnośnie do aborcji i eutanazji. Badania nie odnotowują wykluczenia wartości religijnych i moralnych ze sfery publicznej, chociaż w skali całej populacji religijność nie stanowi dziś dominującego czynnika wpływającego na postawy w obrębie tej sfery (www.iskk.pl).

O przywiązaniu Polaków do Kościoła katolickiego decyduje także to, że jego parafie są miejscem nie tylko praktyk religijnych, ale i różnych form aktywności społecznej. Dla wielu ludzi stają się one centrum codziennej aktywności, a tym samym środowiskiem, w którym kształtowane są różnorodne więzi społeczne. W badaniu CBOS przeprowadzonym w 2011 r. (BS/141/2011) ustalono m.in., że ponad dwie piąte badanych (wzrost od 2008 r. o 8 pkt) przyznaje się do korzystania z różnego rodzaju parafialnych inicjatyw o charakterze społecznym. Stwierdzono przy tym, porównując otrzymane wyniki z poprzednimi badaniami na ten temat, że średni poziom uczestnictwa w organizowanych przez parafię przedsięwzięciach, które nie mają charakteru stricte religijnego, był najwyższy od początku jego monitorowania.

Badani oświadczały m.in., że uczestniczą w imprezach kulturalnych (15 proc. pytanym) oraz sportowo-turystycznych (11 proc.) organizowanych w ich para-

fiach. Nieco rzadziej deklarowali, że dzieci i młodzież z ich rodzin wyjeżdżają na wakacje organizowane przez parafię (8 proc.) oraz uczęszczają na różnego rodzaju zajęcia w parafii (7 proc.). Część rodzin wypożycza książki z parafialnych bibliotek (5 proc.), korzysta z pomocy charytatywnej oferowanej przez parafię (rzeczowej – 5 proc., finansowej – 2 proc.). Nieliczni korzystają z zajęć w klubie emerytów i rencistów, z różnych form opieki nad dziećmi, ludźmi starymi, chorymi, a także z porad dla rodzin, konsultacji medycznych, różnych kursów kompetencyjnych (po 1 proc. wskazań) oraz z innego rodzaju przedsięwzięć (2 proc.). Szczególnie często badani deklarowali, że oni sami lub członkowie ich rodzin uczestniczą w organizowanych przez parafię pielgrzymkach do miejsc kultu religijnego w kraju (27 proc.) lub za granicą (4 proc.).

Na wysokim poziomie utrzymuje się, zgodnie z wynikami referowanych badań, subiektywne poczucie związku z lokalną parafią. Aż 72 proc. pytanym uważa się za jej członków, w tym co drugi z tej grupy (36 proc. ogółu) w pełni identyfikuje się ze swoją parafią. Tylko 28 proc. ankietowanych nie ma takiego poczucia, w tym 14 proc. w żaden sposób się z nią nie identyfikuje. Co trzeci ankietowany (31 proc.) przyznaje, że zdarza mu się dobrowolnie i nieodpłatnie pracować na rzecz parafialnego kościoła i parafian.

Liczne badania opinii publicznej potwierdzają, że dla znacznej części Polaków to właśnie ludzie Kościoła katolickiego są autorytetem w sprawach moralnych. Pośrednio można z tego wyprowadzić ocenę, że stanowisko duchownych w istotny sposób wpływa także na zachowania polityczne wielu Polaków, zwłaszcza w tych sprawach publicznych, które mają wymiar etyczny.

Najwyższym autorytetem moralnym dla Polaków nadal pozostaje papież Jan Paweł II. W badaniach CBOS w styczniu 2012 r. (BS/44/2012) 94 proc. respondentów (z czego 64 proc. zdecydowanie) przyznało, że Jan Paweł II stanowi dla nich autorytet moralny. Nieco rzadziej niż reszta przekonanie takie wyrazili respondenci w wieku od 18 do 24 lat (12 proc. z nich), w tym zwłaszcza uczniowie i studenci (15 proc. z nich nie uznało papieża za autorytet moralny).

W badaniu tym uchwycono wyraźny związek między treścią deklaracji i uczestnictwem w praktykach religijnych. W sposób zdecydowany ocenę, że papież Jan Paweł II jest autorytetem moralnym, wyraziło aż 84 proc. spośród praktykujących kilka razy w tygodniu i tylko 34 proc. w ogóle niepraktykujących. Równocześnie znaczna liczba badanych (73 proc., w tym 23 proc. zdecydowanie) stwierdziła, że kieruje się w życiu wskazaniem Jana Pawła II. Odsetek takich deklaracji był jeszcze wyższy w grupach badanych w wieku od 45 do 54 lat oraz powyżej 64 lat (po 84 proc.), określających swoje poglądy polityczne jako prawicowe (84 proc.), będących rolnikami (88 proc.), robotnikami niewykwalifikowanymi (82 proc.), emerytami (81 proc.) i rencistami (80 proc.).

Dla znacznej części społeczeństwa podstawą zachowań są zasady katolicyzmu jako takie. W komunikacie CBOS z badania z 2012 r. (BS/49/2012), w podsu-

stawianiu odpowiedzi na temat statusu zasad moralnych katolicyzmu, stwierdzono, że „zasady moralne katolicyzmu za najlepsze i wystarczające” uznaje mniej więcej co piąty badany (22 proc.), największą grupę (42 proc., od 2009 r. wzrost o 5 pkt) stanowią ci, według których zasady moralne katolicyzmu „są słuszne, lecz nie ze wszystkimi się zgadzają, a ponadto sądzą, że te, które są słuszne, człowiekowi nie wystarczają”, 26 proc. badanych (spadek o 4 pkt od 2009 r.) twierdzi, że „wszystkie zasady katolicyzmu są słuszne, jednak wobec skomplikowania życia trzeba je uzupełniać jakimiś innymi normami”, natomiast „moralność religijną za obcą sobie” uznaje 10 proc. badanych (w tym 7 proc. docenia niektóre zasady katolicyzmu).

Zdecydowana większość (81 proc.) badanych przez CBOS w połowie 2013 r. (BS/104/2013) uznała, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie nauczania religii w szkołach dzieciom obywateli, którzy sobie tego życzą. W tej sprawie zarejestrowano ważne kryteria różnicujące odpowiedzi ankietowanych. Zapewnienia nauki religii w szkole oczekują od państwa najczęściej osoby najbardziej religijne (praktykujące raz w tygodniu – 87 proc. tej grupy, a częściej niż raz w tygodniu – 88 proc.), zaś najrzadziej – osoby, które w ogóle nie uczestniczą w praktykach religijnych (57 proc.). Podobne stanowisko deklarowało w przywołanych badaniach 87 proc. respondentów o prawicowych poglądach politycznych i 65 proc. identyfikujących się z lewicą.

Nieco bardziej krytyczne stanowisko w sprawie nauczania religii w szkołach zarejestrowano w badaniu „Opinia Polaków na temat wybranych aspektów relacji państwo–Kościół w przestrzeni publicznej oraz ich związku z życiem społecznym” przeprowadzonym w dniach 15–18 marca 2013 r. na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych przez TNS Polska na ogólnopolskiej reprezentatywnej grupie 1000 Polaków w wieku powyżej 15 lat, realizowanym metodą wywiadów bezpośrednich wykonanych w domu respondenta. W badaniu tym 43 proc. respondentów opowiedziało się za przeniesieniem nauki religii do parafii (PAP, 5.09.2013).

Liczne przykłady nie pozostawiają wątpliwości, że cechą charakterystyczną polskiej religijności jest selektywność stosunku do zasad i norm o charakterze religijnym. Wystarczy w tym miejscu odnotować tytułem przykładu, że w z pozoru silnie katolickiej Polsce (dalej żywy jest mit Polaka-katolika) sukcesywnie rośnie liczba urodzeń pozamałżeńskich. Według danych departamentu badań demograficznych i rynku pracy GUS z 29 stycznia 2013 r., jeśli na początku lat 90. ze związków pozamałżeńskich rodziło się ok. 6–7 proc. dzieci, to w ostatnich latach odsetek ten wynosi już ok. 21 proc., przy zróżnicowaniu między miastem (tu w 2011 r. wynosił 23,6 proc.) i wsią (w 2011 r. było to niespełna 18 proc.).

Na wysokim poziomie utrzymuje się też liczba rozwodów. W 2012 r. z ponad 9109 tys. małżeństw rozwiódł się ponad 61 tys. W 2011 r. na każde 10 tys. istniejących małżeństw, 72 rozwiązano wyrokiem sądu. Według danych zebra-

nych w ramach spisu powszechnego w 2011 r., wyodrębniono ok. 780 tys. osób pozostających w związkach nieformalnych (tj. 2,4 proc. ludności w wieku 15 lat i więcej) oraz ok. 190 tys. (0,6 proc.) małżonków pozostających w separacji, prawnie orzeczonej lub deklarowanej (dane departamentu badań demograficznych i rynku pracy GUS z 29.01.2013 r.). W badaniu CBOS przeprowadzonym w lutym 2013 r. (BS/36/2013) zaledwie co ósmy ankietowany (13 proc., od 2008 r. spadek o 2 pkt) wypowiedział się stanowczo przeciwko rozwodom. Równocześnie 26 proc. (wzrost o 6 pkt) oceniło, że jeśli oboje małżonkowie zdecydują się na rozwiązanie swojego małżeństwa w drodze postępowania sądowego, nic nie powinno stać temu na przeszkodzie. W badanej zbiorowości największy odsetek (tj. 56 proc.) stanowią umiarkowani zwolennicy rozwodów: nie popierają tego rozwiązania, ale w niektórych sytuacjach uznają je za dopuszczalne.

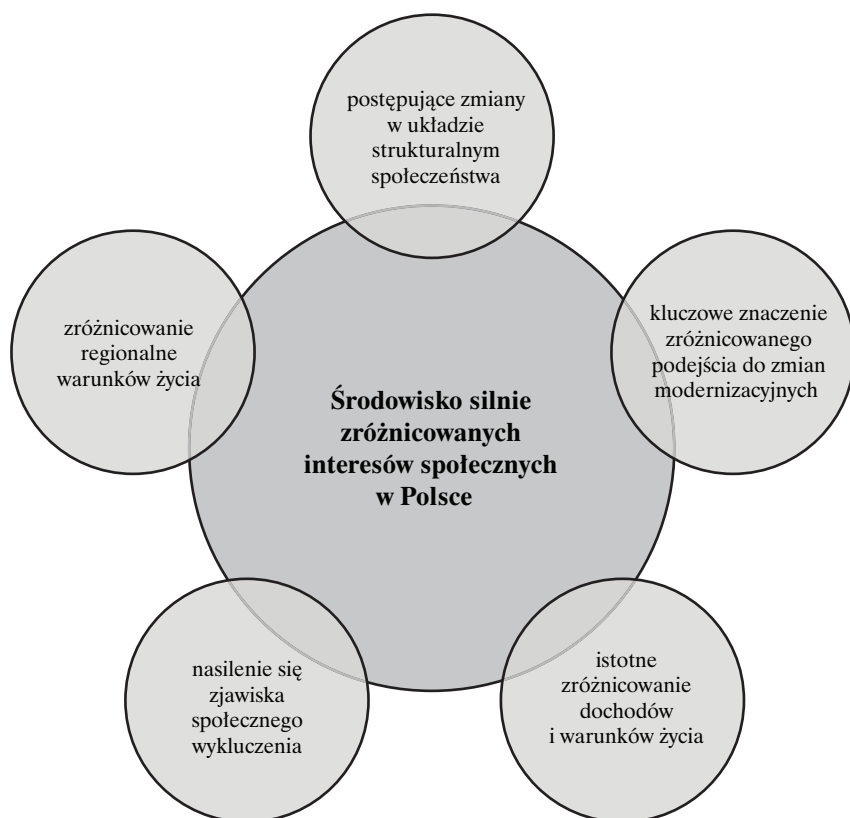
O tym, że standardy zachowań seksualnych w Polsce daleko odbiegają od nauk głoszonych przez Kościół katolicki, a pośrednio też o swobodnym podejściu Polaków do norm religijnych świadczyć może statystyka sprzedaży prezerwatyw. Według danych agencji badania rynku, w okresie od maja 2011 r. do kwietnia 2012 r. zakupiono w naszym kraju 87,4 mln opakowań prezerwatyw o łącznej wartości 164,5 mln zł, co stanowiło w stosunku do poprzedniego okresu wzrost o 1,1 proc. („Puls Biznesu”, 2.07.2012).

Tzw. ciemną liczbą pozostaje rzeczywista skala wykonywanych zabiegów przerywania ciąży. Zgodnie z prawem, na podstawie ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (Dz. U. z 1993 r. Nr 17, poz. 78 z późn. zm.), zabiegi aborcyjne są dopuszczalne, przy zastosowaniu specjalnych procedur decyzyjnych, wyłącznie wtedy, gdy ciąża jest wynikiem czynu zabronionego (do 12. tygodnia ciąży), stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia matki oraz gdy przesłanki medyczne wskazują na ciężkie i nieodwracalne uszkodzenie płodu. Oficjalnie, jak wynika ze Sprawozdania Rady Ministrów z wykonywania oraz o skutkach stosowania w roku 2011 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 roku o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, w 2011 r. przeprowadzono 669 takich zabiegów, w tym w wyniku badań prenatalnych – 620, zaś z powodu zagrożenia życia lub zdrowia matki – 49. Aby przybliżyć faktyczne rozmiary zjawiska aborcji w naszym kraju, CBOS przeprowadził w okresie od listopada 2012 r. do kwietnia 2013 r. sześć badań sondażowych na losowych próbach, w których uczestniczyło łącznie 3576 Polek. Przy użyciu różnych metod i wskaźników pośrednich oraz procedur kontrolnych uzyskano wyniki, które z dużym prawdopodobieństwem pozwalają stwierdzić, że w ciągu swojego życia ciążę przerwała nie mniej niż co czwarta, ale nie więcej niż co trzecia dorosła Polka, a więc dotyczy to od 4,1 do 5,8 mln kobiet (BS 60/2013).

Niezależnie od wszystkich zasygnalizowanych powyżej ograniczeń, struktura wyznaniowa społeczeństwa ma, z co najmniej kilku powodów, istotne znaczenie dla decydowania politycznego. Po pierwsze – wpływa na wybory polityczne dokonywane przez dużą część społeczeństwa. Po drugie – rodzi oczekiwania licznych przedstawicieli bezwzględnie dominującego środowiska religijnego, że domena publiczna będzie kształtowana w zgodzie z zasadami katolickiego nauczania społecznego. Po trzecie – stwarza potrzebę i dyktuje obowiązek zachowania szczególnej staranności w wypełnianiu wymagań dotyczących równouprawnienia światopoglądowego w przestrzeni publicznej. Po czwarte – wyznacza jedną z osi podziałów w środowisku decydowania politycznego. Po piąte – wywołuje, w połączeniu z ofensywnym modelem funkcjonowania instytucjonalnego Kościoła katolickiego, różnorodne lęki u ludzi, którzy nie są z Kościołem tym związani i obawiają się o swoje prawa.

Sygnały, które płyną do sfery polityki w związku z kształtem struktury światopoglądowej społeczeństwa, mogą przekładać się na aktywne postawy i zachowania decyzyjne ukierunkowane bądź na eksponowanie inspiracji religijnych, bądź na tworzenie przesłanek neutralności w sprawach wyznaniowych, bądź też na zdecydowane ograniczenie ingerencji Kościoła katolickiego w sprawy publiczne. Aktywność poszczególnych podmiotów polityki w tej dziedzinie, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania, odpowiada tym trzem wariantom.

3.3. Linie podziałów i zróżnicowania społeczeństwa



Opracowanie własne.

Postępujące zmiany w układzie strukturalnym społeczeństwa

Tradycyjny układ strukturalny społeczeństwa, w którym obowiązywał zasadniczy podział na klasę robotniczą (w tym wielkoprzemysłową klasę robotniczą, posiadającą tożsamość polityczną oraz zdolność występowania w sprawach politycznych jako samodzielny, silny podmiot), rolników oraz – stosunkowo niewielką – inteligencję, jest już w Polsce, podobnie jak w innych państwach rozwiniętych, w dużej mierze historią.

W naszym kraju nastąpiła już zasadnicza przebudowa układu strukturalnego. Nadal jednak zachodzą istotne zmiany w podziale klasowym i warstwowym (zob. Gilejko 2010, s. 17 i nast.). Ukształtowała się liczna, niejednorodna wewnętrznie klasa średnia, w dużym stopniu wzrosła liczba osób zatrudnionych w różnego rodzaju usługach, wiele osób funkcjonuje w systemie samozatrudnienia, nie stawia się już znaku równości między zamieszkaniem na terenach wiejskich i zatrudnieniem w rolnictwie. Wyższe wykształcenie przestało być wyłącznie udziałem inteligencji. Tradycyjne identyfikacje klasowe, chociaż nadal istotne, nie wyznaczają już podstawowych osi podziałów politycznych.

Uwzględniając tradycyjne kryteria określania położenia klasowego, tzn.: charakter pracy, poziom kwalifikacji zawodowych, stanowisko w hierarchii organizacyjnej i stosunek do własności (Ruszkowski 2012, s. 23), trzeba podkreślić, że sytuacja znacznej części społeczeństwa współczesnej Polski ulega dynamicznym zmianom. W istocie jesteśmy świadkami dekompozycji społecznej, która prowadzi do większej indywidualizacji sytuacji poszczególnych osób. Z tym zjawiskiem muszą się zmierzyć decydenci polityczni; rozstrzygając pewne sprawy, nie mogą – a przynajmniej nie powinni – ignorować faktu, że potrzeby, oczekiwania i preferencje członków społeczeństwa są zmienne i w dużym stopniu zróżnicowane. W efekcie te same decyzje są z natury rzeczy różnie oceniane przez poszczególnych obywateli.

Dekompozycja tradycyjnego układu klasowego i zmiany funkcji identyfikacji klasowych stawiają pod znakiem zapytania utrzymywanie w dotychczasowej postaci zaplecza klasowego lewicy i prawicy. Nie znaczy to, że podział na lewicę i prawicę znika. Pojawiają się nowe przesłanki identyfikacji w ramach tego podziału. Istotną rolę uzyskują w tym przypadku czynniki obyczajowe, w tym prawo do życia według swojego indywidualnego wyboru, stanowiącego odstępstwo od tradycyjnego modelu.

Zasadniczego znaczenia nabiera problem wykluczenia kulturowego. Jak ocenia David Ost, współcześnie trwa poszukiwanie dróg do zagwarantowania sobie pełnego udziału w kulturze na gruncie narodowym. Jeśli bowiem żadna siła polityczna nie reprezentuje interesów ekonomicznych grup o słabszej pozycji, to mogą one „całkiem rozsądnie uważać, że lepszą szansę na reprezentowanie ich interesów znajdują na gruncie narodowym i kulturowym”, gdyż „bycie uznanym za istotną część narodu daje im [...] pewne symboliczne zasoby, które można wykorzystać dla uzyskania ekonomicznej ochrony” (Ost 2011, s. 25 i 37).

Warta rozważenia jest opinia, że dla współczesnego obrazu strukturalnego społeczeństwa polskiego większe znaczenie niż tradycyjnie rozumiane podziały klasowe z perspektywy decydowania politycznego zaczyna mieć zróżnicowanie stylów życia (Gdula, Sadura 2012, s. 7 i nast.) oraz wiążące się z tym zróżnicowanie statusu i ról społecznych.

Kluczowe znaczenie zróżnicowania stosunku do zmian modernizacyjnych

W kontekście decydowania politycznego trzeba odnotować, analizowane w socjologii sfery publicznej, zróżnicowanie społeczeństwa w sprawach związanych ze zmianami modernizacyjnymi. To właśnie stosunek do modernizacji i zdolność do udziału w procesach, które się na nią składają, oraz gotowość do podejmowania wiążących się z tym dodatkowych działań (w sferze wykształcenia, wykonywanego zawodu, zmiany miejsca zamieszkania itp.) staje się szczególnie ważną zmienną polityczną struktury społecznej. Zdolność do zmiany oraz mobilność to współcześnie kluczowe elementy potencjału rozwojowego społeczeństwa.

Z tego punktu widzenia interesująca jest koncepcja Pawła Ruszkowskiego, polegająca na wyodrębnieniu czterech typowych segmentów społecznych. Po pierwsze, jest to segment nazwany w referowanej typologii segmentem adaptacji dynamicznej (zgodnie z wynikami badań, obejmuje ok. 11 proc. społeczeństwa), który charakteryzują: aktywność ukierunkowana osiągnięciowo-indywidualistycznie, skłonność do podejmowania ryzyka, pełna akceptacja zachodzących zmian. Po drugie – segment adaptacji ewolucyjnej (szacowany na ok. 17 proc.), którego cechami są: aktywność ukierunkowana osiągnięciowo-kolektywistycznie, ograniczona skłonność do podejmowania indywidualnego ryzyka, akceptacja modernizacji, ale w jej wersji ewolucyjnej, „ubezpieczonej” przez współdziałanie w różnych grupach pośrednich. Po trzecie – segment adaptacji zachowawczej (szacowany na ponad 55 proc.), którego wyznacznikami są: mała przedsiębiorczość, ukierunkowanie na powtarzanie działań rutynowych, skłonność do działań na rzecz zachowania *status quo*, pasywność w procesie modernizacji i sytuowanie się na pozycjach obserwatorów zachodzących zmian. Po czwarte – segment adaptacji statycznej (szacowany na niespełna 16 proc.), o niskim potencjale adaptacyjnym, zamknięty w swoich grupach, krytyczny wobec zachodzących zmian (Ruszkowski 2012, s. 40 i nast.).

Nie ulega wątpliwości, że osoby, które współtworzą poszczególne opisane wyżej segmenty społeczne, reprezentują odmienne oczekiwania pod adresem decydentów politycznych. W sposób naturalny stają się one kandydatami do zasielenia odmiennych elektoratów wyborczych. Tym samym siła, jaką dysponują te segmenty, stanowi ważne uwarunkowanie społeczne decydowania politycznego. Na uwagę zasługuje też stwierdzenie Ruszkowskiego, że wysokiemu poziomowi adaptacji do zmian towarzyszy zintegrowanie środowiskowe, zaś brak takiej adaptacji wiąże się z dekompozycją grupową.

Istotne zróżnicowanie dochodów i warunków życia

Ważne znaczenie dla decydowania politycznego ma pogłębiające się w Polsce zróżnicowanie dochodów i pojawianie się biegunów nędzy i bogactwa (szerzej

zob. Jarosz 2013). Istnieje duża, licząca co najmniej kilkanaście procent, grupa ludzi biednych, niewykształconych, w znacznej mierze pozbawionych dostępu do świadczeń publicznych (w tym świadczeń zdrowotnych zgodnych ze współczesnymi standardami), niekorzystających z dostępnych innym dóbr kultury i środków interaktywnej komunikacji. Aktywność tych ludzi koncentruje się na zapewnieniu warunków przeżycia; liczy się dla nich tylko to, co ma związek z poprawą sytuacji materialnej i warunków egzystowania. Wielu z nich nie wykazuje zainteresowania samodzielnym poszukiwaniem instrumentów poprawy, np. przez podjęcie pracy, lecz jedynie korzystaniem z różnych form pomocy społecznej.

Różne jest poczucie społeczne warunków życia Polaków. Z badań CBOS przeprowadzonych w marcu 2013 r. (BS/46/2013) wynika, że ponad połowa (55 proc.) ankietowanych ocenia, iż w ich gospodarstwach domowych żyje się średnio – „starcza im na co dzień, ale muszą oszczędzać na poważniejsze zakupy”, 30 proc. „żyje bardzo biednie lub skromnie”, zaś 15 proc. dostatnio. Biedy obawiało się 45 proc. dorosłych ankietowanych, z czego większość (36 proc. ogółu) sądziła, że jakoś sobie poradzi.

Pogłębianie się zróżnicowania dochodów i warunków życia powoduje, że społeczeństwo ulega dezintegracji. W efekcie trzeba się bardzo ostrożnie wypowiadać o postawach, ocenach i interesach społeczeństwa polskiego jako całości. Osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji życiowej stają się grupą specyficzną także w rozumieniu politycznym. Noszą one w sobie poczucie głębokiej niesprawiedliwości i poszukują źródeł swojej niedoli najczęściej poza sobą. W efekcie winą za swą sytuację najczęściej obarczają istniejący system i w sposób naturalny przyjmują postawę krytyczną wobec państwa i jego organów publicznych, w tym w szczególności wobec sił politycznych stanowiących zaplecze aktualnie rządzących. Ludzie ci, czując się przegrani, zasilają tzw. negatywny potencjał polityczny i stają się podatni na najbardziej nawet nieracjonalne oferty polityczne ugrupowań opozycyjnych, które najczęściej zapowiadają działania zmierzające do poprawy warunków życia takich jak oni, poszkodowanych przez złe rządy. W większym stopniu są też podatni na oferty zawierające zapowiedź działań radykalnych, po których oczekują zmiany na lepsze, bez wnikania w ich mechanizm. Z czasem, tracąc zaufanie do polityki jako takiej, w wielu wypadkach stają się politycznie bierni, nie uczestniczą w praktykach obywatelskich, koncentrują się wyłącznie na swojej sytuacji materialnej. W skrajnych przypadkach powiększają, dotyczy to zwłaszcza bezrobotnych mężczyzn, statystyki samobójstw, których liczba sukcesywnie w Polsce rośnie.

Na uwagę zasługuje nakładanie się nierówności ekonomicznych (związanych z dochodami i warunkami życia), społecznych (dotyczących m.in. stylu życia i uczestnictwa w kulturze) i politycznych (wynikających ze zróżnicowanego wpływu na bieg spraw w domenę publicznej).

Nasilanie się zjawiska społecznego wykluczenia

Wzrasta liczba osób, które podlegają wykluczeniu społecznemu (szerzej zob. Jarosz 2008a). Niepokojem napawa w szczególności fakt, że w wielu wypadkach jest to wykluczenie trwałe. Jak ocenia Marek Ziółkowski, „taka sytuacja musi prowadzić do wzrostu znaczenia przypisywanego czynnikom materialnym, a także do znacznej polaryzacji wizji pożądanego porządku gospodarczego” (2006, s. 166).

W latach 2004–2008 odnotowywano spadek liczby osób żyjących w najtrudniejszych warunkach, na granicy egzystencji, z 12,3 proc. do 5,7 proc. Od 2011 r. wskaźnik ten zaczął ponownie wzrastać. Z raportów GUS („Ubóstwo w Polsce w 2011 r.” oraz „Różne oblicza polskiej biedy”) opublikowanych w listopadzie 2012 r. wynika, że zagrożone ubóstwem jest 13,5 proc. gospodarstw. Wśród osób biednych przeważają osoby najgorzej wykształcone i rodziny wielodzietne. Niepokoi duży odsetek biednych w grupie ludzi młodych. Wśród osób uznanych za biedne przeważają mieszkańcy wsi i małych miast. Bieda przestała już być zjawiskiem charakterystycznym dla ludzi bez pracy, gwałtownie przybywa ludzi pracujących, którzy są biedni (Leszczyński 2012).

Ukształtowanie się cywilizacji informatycznej i tzw. społeczeństwa informacyjnego wyznaczyło nowy obszar wykluczenia społecznego. Ludzi biednych, w tym w szczególności bezdomnych, pozbawionych możliwości dostępu do internetu i innych narzędzi informatycznych, brak dostępu do rzeczywistości cyfrowej w oczywisty sposób stawia na gorszej pozycji w konkurencji społecznej. Wykluczenie cyfrowe dotyczy też znacznej liczby ludzi starszych. W badaniu CBOS w maju 2013 r. (BS/75/2013) regularne korzystanie z internetu deklarowało już 60 proc. ankietowanych, ale wśród osób w wieku od 55 do 64 lat było to jedynie 20 proc., zaś wśród osób jeszcze starszych zaledwie 10 proc.

Dla dopełnienia obrazu trzeba wspomnieć, że pewnemu rodzajowi wykluczenia społecznego podlega dość liczna jeszcze grupa osób, które w ramach rozliczeń z aparatem bezpieczeństwa z okresu poprzedniego ustroju zostały w Polsce w dużej mierze wyłączone z życia politycznego w trybie tzw. przepisów lustracyjnych (szerzej zob. Jarosz 2008). Zostawiając z boku kwestie sprawiedliwości dziejowej, trzeba zaznaczyć, że osoby te mają swoje odrębne punkty odniesienia do oceny programów i działań politycznych w Polsce.

Zróżnicowanie regionalne

W Polsce utrzymują się – a w niektórych dziedzinach wręcz pogłębiają – nierówności między poszczególnymi regionami. Trwa tradycyjny podział na lepiej rozwiniętą Polskę A i cywilizacyjnie zapóźnioną Polskę B, w tym przede

wszystkim tzw. ścianę wschodnią. W tej sytuacji trudno mówić o równości szans życiowych wszystkich obywateli, a szczególnie przykrym aspektem tej sprawy są warunki zdrowotne, bytowe i perspektywy edukacyjne – ogólnie rzecz biorąc: los dzieci rodzących się w regionach cywilizacyjnej zapaści. Nierówności między poszczególnymi regionami obniżają spójność społeczną (Golinowska, Kocot 2013).

Zróżnicowanie regionalne znajduje potwierdzenie i zarazem ilustrację w terenowym rozkładzie wydatków jednostek samorządu terytorialnego na pomoc społeczną, na którą średnio w skali całego kraju przeznaczono 14,3 proc. wydatków w 2012 r. W województwie warmińsko-mazurskim poświęcono na ten cel aż 19,8 proc. wydatków (blisko 945 zł na mieszkańca), w województwie lubuskim – 19 proc., kujawsko-pomorskim – 17 proc., świętokrzyskim, lubelskim i podkarpackim – po 16 proc. Są gminy, w których 50 proc. mieszkańców żyje z pomocy społecznej. W 21 gminach środki z pomocy społecznej są podstawą utrzymania więcej niż 30 proc. mieszkańców. Rekordy pod tym względem odnotowano w gminie Stary Brus, gdzie środki z pomocy społecznej pobiera 71,9 proc. mieszkańców, oraz Kozielice (71,3 proc. mieszkańców) („Dziennik Gazeta Prawna”, 24.10.2013).

Ograniczanie tych nierówności jest niewątpliwie zadaniem wymagającym uwzględnienia w decydowaniu politycznym. Zresztą, władza powinna o to zadbać nie tylko w trosce o obywateli. Nierówności w zakresie warunków życia i perspektyw mieszkańców przekładają się na oceny społeczne państwa i jego władz publicznych. W najsłabszych regionach trudno byłoby oczekiwać entuzjazmu obywateli dla rządzących. Nierówności społeczne prowadzą więc także do zróżnicowania postaw i poglądów politycznych (Kozak 2013, s. 144 i nast.). Trzeba się zgodzić z opinią Bogdana Macha, że „bez istotnego zakresu równości społecznej nie może być mowy o demokracji wysokiej jakości” (Mach 2012, s. 9).

W 2000 r. wartość PKB wytworzona w najsilniejszym regionie była ponad 25 razy większa niż w najsłabszym regionie, a w 2010 r. już 29 razy większa. Najszybciej rozwijają się duże miasta i tereny z nimi powiązane, a także regiony zasobne w surowce, najsłabiej – ściana wschodnia, która jest najmniej atrakcyjna dla przemysłu, usług i technologii (Maciejewicz 2012, s. 1 oraz 16 i 17).

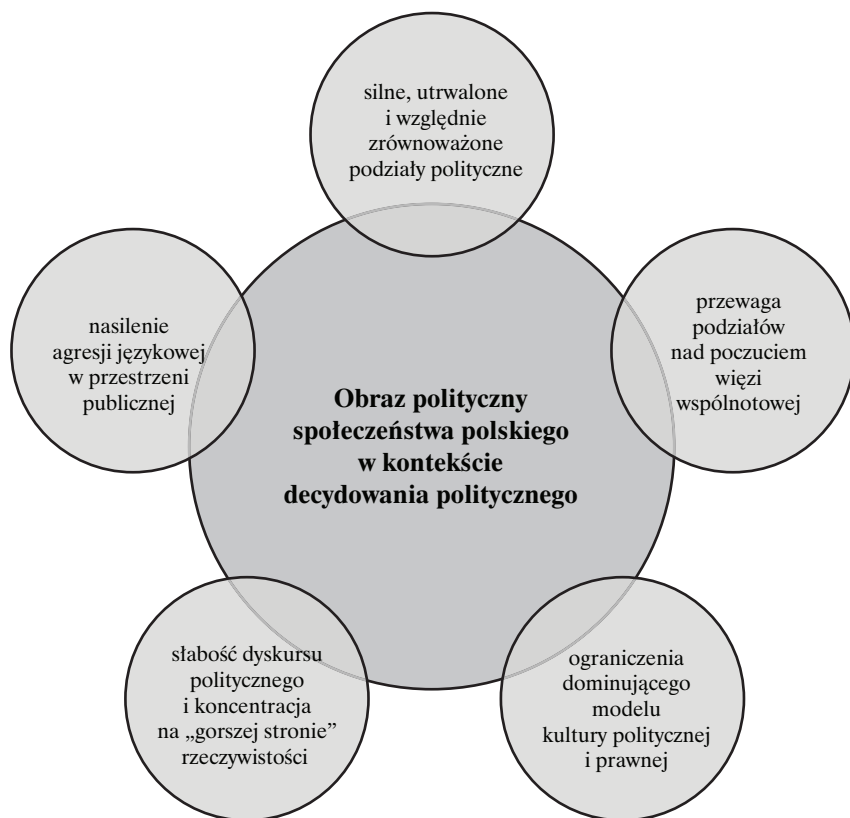
Środowisko silnie zróżnicowanych interesów

Wszystkie zasygnalizowane wyżej okoliczności związane z odmiennością potrzeb i sytuacji różnych grup społecznych powodują, że polskie społeczeństwo jest silnie zróżnicowane z punktu widzenia interesów. Postępująca indywidualizacja punktów odniesienia i ocen, a więc krystalizowanie stanowisk poszczególnych ludzi, a nie tylko grup społecznych, oznacza, że proces różnicowania interesów

Polaków się nasila. W decydowaniu politycznym poszczególne podmioty muszą w związku z tym bardzo starannie odmierzać proporcje interesów wspólnych i interesów partykularnych swoich grup adresowych. Oczywiście, przy stałej nadwyżce potrzeb nad możliwościami nie da się bronić wszystkich interesów, tym bardziej że niejednokrotnie są one wzajemnie sprzeczne. Trzeba więc dokonywać trudnych wyborów, decydować się na preferowanie tych, a nie innych opcji. W tej dziedzinie szczególnie trudną sytuację mają decyzyjne podmioty polityczne o tożsamości organów władzy publicznej.

Dotyczy to w pierwszej kolejności rządu, który jako organ państwowy powinien dążyć do zrównoważonej obrony interesów społeczeństwa polskiego jako całości, a jako organ mający legitymację polityczną i zabiegający o jej utrzymanie oraz wzmocnienie musi się w swojej aktywności decyzyjnej kierować interesami swojego zaplecza społecznego i politycznego. To prawie... kwadratura koła, sytuacja nieuchronnie prowadząca do napięć. Błędy w wyborze preferencji muszą skutkować w tym przypadku albo patologiczną prywatyzacją władzy publicznej, przez zbytnie podporządkowanie jej partykularnym interesom ugrupowań rządowych, albo uznaniem przez zaplecze polityczne tych ugrupowań, że rząd nie prowadzi polityki, która była przesłanką udzielenia mu poparcia, a tym samym, że nie ma powodów, aby w kolejnych wyborach wesprzeć partie dotychczas rządzące.

W sytuacji korzystania przez rząd z koalicyjnego zaplecza politycznego, co jest prawie normą, potrzeba uzgadniania odmiennych interesów pojawia się już na poziomie samych ugrupowań współtworzących daną koalicję. W analizowanym w tym opracowaniu okresie rzecz dotyczyła trudnej koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Ugrupowania te, mając odmienne grupy poparcia i daleko różniące się wizje polityczne, były zmuszone iść na kompromis w wielu sprawach.



Opracowanie własne.

3.4. Obraz polityczny społeczeństwa polskiego w kontekście decydowania politycznego

Silne, utrwalone i względnie zrównoważone podziały polityczne społeczeństwa

Obraz polityczny społeczeństwa polskiego w 2012 r. oraz w pierwszej połowie 2013 r. wyznaczały przede wszystkim ostre podziały polityczne oraz model kultury politycznej, w którym dominowały trzy negatywne zjawiska: mała gotowość do osobistej aktywności politycznej, roszczeniowy stosunek do państwa oraz ograniczenia w dyskursie politycznym.

Wydarzenia z lat 2012–2013 przyniosły potwierdzenie faktu, że w Polsce istnieją silne i utrwalone podziały polityczne społeczeństwa. Są one uwarunkowane przede wszystkim historycznie oraz ideologicznie i mają bezpośredni związek z przedstawionym tu już zróżnicowaniem warunków życia i pracy Polaków. Co więcej, istniejące podziały polityczne znajdują wyraźne odzwierciedlenie w warstwie emocjonalnej, tam też przybierają na mocy. Tym samym okazują się odporne na próby ich ograniczenia za pomocą argumentów racjonalnych.

Podziały polityczne o rodowodzie historycznym – na obóz wywodzący się z tradycji postkomunistycznej oraz obóz postsolidarnościowy – w coraz większym stopniu są zastępowane przez wewnętrzne podziały w środowisku wywodzącym się z nurtu opozycji wobec ustroju socjalistycznego.

Wśród czynników istotnych dla kształtowania się tożsamości politycznej w ramach tych podziałów, podstawowe znaczenie mają: wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania, poziom dochodów, płeć oraz siła powiązania z religią mierzona intensywnością udziału w praktykach religijnych.

Społeczeństwo polskie jest podzielone politycznie zarówno w sprawie przeszłości, jak i teraźniejszości oraz przyszłości. W świetle tych podziałów można wyodrębnić dwie dominujące, względnie zrównoważone pod względem wpływów, wewnętrznie niejednorodne orientacje czy też opcje. Pierwsza z nich, bardziej ideologiczna, ma charakter konserwatywno-narodowy. Druga, w dużej mierze pragmatyczna, ma nastawienie liberalne i proeuropejskie. Na tle tych różnic kształtują się dwa wzorce moralności, z których pierwszy skupiony jest wokół wartości narodowych, drugi zaś ma charakter w znacznym stopniu kosmopolityczny. Dopełnieniem tego podziału są dwie odmienne wizje Polski: konserwatywno-narodowa i liberalno-europejska. Trudno jest precyzyjnie zdefiniować obie te opcje, gdyż – jak już wspomniano – obejmują one (dotyczy to zwłaszcza opcji liberalno-europejskiej) elementy niejednorodne programowo i ideowo.

Symptomatyczne jest zamykanie się stronników poszczególnych opcji politycznych w swoim gronie oraz brak poważniejszej dyskusji merytorycznej między oponentami politycznymi. Dialog jest zastępowany przez monologi. W relacjach między stronami podziałów politycznych w Polsce dominuje postawa wrogości, niechęć do uznania adwersarza za partnera oraz gra nastawiona na delegitymizację przeciwnika. Debata merytoryczna staje się mniej ważna od permanentnej kampanii politycznej.

Wskazane wyżej okoliczności powodują, że programując i przeprowadzając swoje działania decyzyjne, podmioty instytucjonalne aktywne na scenie politycznej muszą uwzględniać fakt spolaryzowania polskiego społeczeństwa, skłócenia w często podstawowych sprawach, których dotyczą procesy decydowania publicznego. Muszą też brać pod uwagę fakt, że te podziały polityczne są w dużej mierze kształtowane na bazie tradycji i przyzwyczajęń, indywidualnych teorii rzeczywistości oraz emocji, a także, że są one stosunkowo stabilne i w bardzo niewielkim stopniu dają się korygować czy podważać za pomocą racjonalnych argumentów merytorycznych.

Przewaga podziałów nad poczuciem więzi wspólnotowej

W otoczeniu decydowania politycznego we współczesnej Polsce podziały są silniejsze niż poczucie więzi wspólnotowej. Masowa ekspozycja symboli narodowych w trakcie Euro 2012, chociaż sama w sobie była zjawiskiem niezwykle interesującym, nie zmienia powyższej oceny. A i w tym konkretnym przypadku jedność szybko została zagłuszona konfliktem w sprawie ulicznego marszu rosyjskich kibiców w Warszawie.

Adaptując na użytek tych rozważań przypomnianą przez Pawła Ruskowskiego (2012, s. 29) koncepcję kapitału społecznego zaproponowaną przez Putnama (2008, s. 38), jako sieci społecznych i skojarzonych z nimi norm wzajemności, w ramach której można wyodrębnić kapitał spajający (integrujący poszczególne grupy) oraz pomostowy (tworzący więzi między poszczególnymi grupami), należy stwierdzić, że w Polsce występuje wyraźny deficyt kapitału pomostowego.

Poszczególni aktorzy instytucjonalni aktywni na scenie politycznej, w tym liderzy partyjni, usiłują wpisać się w istniejące podziały, dobierając grupy adresowe bliskie ich ocenie rzeczywistości i wizji programowej oraz kreując się na obrońców tych środowisk politycznych. Partie polityczne zajmują się w większym stopniu utrwalaniem polaryzacji politycznej społeczeństwa niż poszukiwaniem wartości i rozwiązań praktycznych, które mogłyby się stać podstawą budowania jedności.

Do partyjnych strategii dostosowują się inni uczestnicy domeny publicznej obecni na polskiej scenie politycznej. Dotyczy to także mediów, które w wielu

wypadkach są programowo wyraźnie powiązane z poszczególnymi opcjami politycznymi. W analizowanym tu okresie media niejednokrotnie nawet nie kryły swojego zaangażowania politycznego, wykorzystując je do budowania swojej tożsamości oraz do utrzymania określonej grupy odbiorców. Miały swój udział w pielęgnowaniu podziałów politycznych społeczeństwa.

Dominujący model kultury politycznej i prawnej

Wypada podzielić opinię tych autorów, którzy za czynnik mający kluczowe znaczenie dla decydowania politycznego uważają stan kultury politycznej Polaków. Wydaje się, że to właśnie stan kultury politycznej społeczeństwa jest jednym z głównych uwarunkowań decydowania politycznego i – szerzej – kształtu całości procesów politycznych.

Kulturę polityczną definiuje się w literaturze przedmiotu na różne sposoby. W wielkim skrócie można stwierdzić, że zawiera ona ważne orientacje poznawcze, aksjologiczne, ocenne i praktyczne w sprawach dotyczących polityki i domeny publicznej. Ograniczając się tu do ogólnego przedstawienia dominującego w Polsce współczesnej modelu kultury politycznej, trzeba zwrócić uwagę na kilka jej cech charakterystycznych.

Po pierwsze – ograniczone zainteresowanie sprawami polityki połączone z małą wiedzą na temat zjawisk i procesów politycznych.

Po drugie – wyraźna dominacja krytycyzmu i negatywnego nastawienia emocjonalnego wobec polityki, jako dziedziny pod wieloma względami „nieczystej”, odzwierciedlającej przede wszystkim osobiste interesy i potrzeby osób w nią zaangażowanych, będącej w większym stopniu źródłem społecznych frustracji niż przestrzenią, w której powstają i są realizowane projekty podporządkowane interesom wspólnym.

Po trzecie – brak u znacznej liczby Polaków pogłębionej refleksji nad powiązaniem swojej własnej sytuacji z sytuacją w domenie publicznej, połączony z próbami świadomościowego izolowania się od wpływów politycznych, według zasady: mnie polityka nie interesuje i nie dotyczy.

Po czwarte – dominujące wśród Polaków przekonanie, że obywatele mają w istocie bardzo mały wpływ na bieg spraw w sferze politycznej, że nie ma sensu włączać się do działań politycznych, bo o ostatecznym ich wyniku zadecydują i tak „oni” – tzn. zawodowi politycy. Przykładowo w badaniu we wrześniu 2012 r. (CBOS BS/142/2012) opinię o braku wpływu obywateli na politykę wyraziło aż 68 proc. pytanym (z tego u 25 proc. było to stanowisko zdecydowane). Należy zauważyć, że był to i tak wynik lepszy niż w latach poprzednich, gdyż wskaźnik ten w podobnych badaniach wynosił: w 1992 r. – 91 proc., w 1999 – 87 proc., w 2009 – 72 proc. Badani wyrażają przekonanie, że zwykli ludzie częściej mają wpływ na sprawę swojego miasta i gminy (w 2012 r. w tej sprawie odpowiedzi

„raczej tak” było 33 proc., zaś „zdecydowanie tak” – 14 proc.) niż na sprawy kraju. Takie deklaracje są częstsze w grupie młodszych respondentów, z wyższym wykształceniem, mieszkających w dużych miastach oraz mających stosunkowo dobrą sytuację materialną. W świetle wyników referowanych badań istnieje wyraźny związek między wyrażeniem opinii, że zwykli ludzie mają wpływ na sprawy kraju, i uczestniczeniem w wyborach parlamentarnych. W grupie osób prezentujących taką opinię frekwencja w wyborach parlamentarnych w 2011 r. wyniosła 32 proc. (wśród osób mających przeciwne zdanie – 23 proc.), zaś odsetek deklaracji udziału w wyborach parlamentarnych, gdyby odbywały się w najbliższą niedzielę, wyniósł 73 proc. (wśród osób mających przeciwne zdanie – 52 proc.).

Po piąte – niewielkie zainteresowanie osobistą aktywnością w polityce, w tym w ramach aktywności obywatelskiej związanej z wykorzystywaniem mechanizmów decyzyjnych (co znajduje wyraz m.in. w stosunkowo niskim poziomie frekwencji wyborczej) oraz mechanizmów partycypacyjnych (co znajduje wyraz m.in. w ograniczonym zainteresowaniu różnymi procedurami konsultacji społecznych). W działaniach decyzyjnych w polityce trzeba uwzględnić fakt, że Polacy w większości obsadzają się tylko w roli obserwatorów i komentatorów polityki, zajmują miejsce na widowni wokół sceny politycznej. Są gotowi do formułowania ocen, mają duże oczekiwania, a równocześnie w dziedzinie praktyk obywatelskich i zachowań politycznych wykazują zdecydowanie ograniczoną aktywność. Znajduje to potwierdzenie m.in. właśnie w małej frekwencji wyborczej oraz licznych przypadkach unieważnienia referendum lokalnych z powodu niespełnienia wymogu minimalnej frekwencji.

Charakterystyczne w tym kontekście są wyniki badań opinii publicznej przeprowadzonych przez CBOS w połowie 2013 r. (BS/104/2013), w ramach których ustalono, że aż 21 proc. badanych nie zalicza do powinności obywatelskich udziału w wyborach, zaś 23 proc. – w referendum. W obu przypadkach liczba takich deklaracji była większa niż w podobnych badaniach w grudniu 1999 r., w których wynosiła ona odpowiednio: 9 proc. i 11 proc. Co ciekawe, większą świadomość potrzeby spełniania obywatelskich powinności odnotowano u ludzi wierzących niż w grupie osób niezaangażowanych religijnie. Przykładowo, w przywołanym wyżej badaniu z 2013 r. udział w wyborach potraktowało jako obywatelski obowiązek 85 proc. osób praktykujących kilka razy w tygodniu i tylko 60 proc. w ogóle niepraktykujących.

Do odrębnych zagadnień wymagających podjęcia w tym miejscu należy identyfikacja dominującego sposobu rozumienia obywatelskości, tj. postawy „jednostki wobec wspólnoty politycznej jako całości i jednocześnie jako postawy wobec współobywateli” (Raciborski 2010, s. 11; zob. też: Raciborski 2011, s. 55 i nast.; Wnuk-Lipiński 2005, s. 102 i nast.). Jest to postawa „jednostki wobec samorządnej zbiorowości politycznej, innych jednostek, instytucji i procedur”, która zasadza się „na internalizacji praw i obowiązków członka owej zbiorowości”

i „stanowi podstawę do budowania roli obywatela” (Wnuk-Lipiński, Bukowska 2012, s. 46).

W badaniach przeprowadzonych we wrześniu 2012 r. (CBOS BS/142/2012) podjęto próbę ustalenia, jak kształtują się różne formy aktywności obywatelskiej. Zebrano następujące dane: 27 proc. respondentów przekazało kiedyś (w tym 19 proc. w ostatnim roku) pieniądze na cele społeczne, co czwarty badany (25 proc.) podpisał jakąś petycję (w tym 19 proc. w ostatnim roku), 12 proc. uczestniczyło w spotkaniu lub zgromadzeniu politycznym (w tym 3 proc. w ciągu ostatniego roku), 10 proc. kontaktowało się lub próbowało się skontaktować z politykiem lub urzędnikiem publicznym w celu wyrażenia opinii, 7 proc. brało udział w demonstracji, 6 proc. uczestniczyło w internetowym forum o tematyce politycznej, 5 proc. kontaktowało się z mediami lub występowało w mediach w celu wyrażenia własnych poglądów. Bilansując te wyniki, autorzy komunikatu CBOS zauważyli, że „ponad połowa Polaków (54 proc.) nigdy nie angażowała się w żadną z powyższych form działalności obywatelskiej, a ponad dwie trzecie (69 proc.) nie wykazało inicjatywy w tym względzie w ostatnim roku”. Do najbardziej aktywnych należały osoby z wyższym wykształceniem, mieszkańcy największych miast oraz mający najwyższe dochody.

Kolejnym uwarunkowaniem decydowania politycznego jest dominujący model kultury prawnej. Z punktu widzenia decydowania publicznego istotne znaczenie ma silne przekonanie społeczne, że „wspólne” – znaczy „niczyje”. Z badań CBOS w 2012 r. (BS/155/2012) wynika, że znaczna część pytanym nie czuje się odpowiedzialna za dobra wspólne (52 proc.). Miara poczucia wpływu na dobra wspólne jest przy tym mocno uzależniona od wieku osób badanych. Jeśli to poczucie można było zidentyfikować, na podstawie pytań pośrednich, u 66 proc. respondentów w wieku do 35 lat, to u respondentów w wieku emerytalnym wskaźnik ten wyniósł już zaledwie 18 proc.

Co gorsza, w świadomości społecznej Polaków jest też silnie zakorzenione (mające swe źródło w historii) ciche przyzwolenie na naginanie i obchodzenie prawa, jako działanie dopuszczalne, uzasadnione i moralnie do przyjęcia. Przykładowo, aż 65 proc. badanych w 2012 r. (BS/155/2012) nie przeszkadza, że ktoś pracuje „na czarno” (w tym 37 proc. zupełnie nie przeszkadza), podobnie dla 63 proc. badanych nie jest problemem (w tym dla 38 proc. – w żadnym stopniu), że ktoś melduje dziecko u znajomych, aby dostało miejsce w pobliskiej szkole, a 59 proc. badanych jest obojętne (w tym 37 proc. – całkowicie), że ktoś nie płaci abonamentu radiowo-telewizyjnego.

Równocześnie trzeba jednak zauważyć, że z większym rygoryzmem badani odnoszą się do takich naruszeń prawa, które bardziej bezpośrednio są powiązane z ich interesami i potrzebami w przestrzeni wspólnej. Przykładowo, aż 96 proc. respondentów deklarowało, że przeszkadza im (w tym u 88 proc. budzi to sprzeciw), kiedy ktoś wynosi śmieci z gospodarstwa domowego do lasu; 96 proc.

(w tym 84 proc. zdecydowanie) – kiedy ktoś odprowadza nieoczyszczone ścieki do pobliskiej rzeki, jeziora; 95 proc. – kiedy ktoś prowadzi samochód na lekkim rauszu, po spożyciu niewielkiej ilości alkoholu.

Autorzy przywołanych tu badań pogrupowali zachowania naruszające zasady i prawo i ustalili, że z najmniejszym przyzwoleniem społecznym spotykają się te z nich, które prowadzą „do degradacji środowiska naturalnego, zaniedbania lub zanieczyszczenia przyrody” (92 proc. badanych zgłaszało, że większość lub ogół tych zachowań im przeszkadza), a także te, które łamią zasady współżycia społecznego i zakłócają porządek publiczny (74 proc. wskazań). Mniej krytycyzmu badani wykazali w stosunku do „nieprawidłowości w wypełnianiu funkcji publicznych (59 proc. wskazań) i „zachowań wymierzonych w aparat państwowy” (47 proc.).

Z perspektywy decydowania politycznego w naszym kraju istotny jest też fakt, że wielu Polaków uważa, iż prawo jest złej jakości, nie jest przestrzegane oraz jest źle egzekwowane w zakresie odpowiedzialności za jego złamanie. Zgodnie z wynikami badań CBOS z końca 2012 r. (BS/5/2013), dość popularne jest przekonanie, że większość zwykłych ludzi w Polsce często nie przestrzega prawa (51 proc. wskazań), a prawo jest w Polsce nieskutecznie egzekwowane (57 proc.). Powszechnie wyrażano opinię, że kary dla łamiących prawo są zbyt łagodne (76 proc.). Takie stanowisko miało najsilniejsze poparcie w grupie osób odbywających z największą częstotliwością praktyki religijne, pracowników usług, robotników wykwalifikowanych, pracowników administracyjno-biurowych, mających stosunkowo niskie dochody, mieszkających na wsi, w wieku od 35 do 44 lat oraz kobiet.

Słabości dyskursu politycznego

W socjologii polityki podkreśla się znaczenie dyskursu politycznego w organizacji sfery publicznej. Uważa się, że dyskurs ten „odgrywa szczególną rolę w kształtowaniu rzeczywistości społecznej”, „język jest instrumentem postrzegania i kreowania rzeczywistości”, zaś „wypowiedzi zawarte w ramach dyskursu politycznego zawierają zwykle pewien element perswazyjny, są ukierunkowane na ustanowienie lub zdelegalizowanie relacji władzy” (Małyska 2012, s. 73). Zwraca się uwagę na to, że dyskusja polityczna wysokiej klasy jest ważnym instrumentem wzmocnienia i właściwego wykorzystania istniejących obiektywnie szans rozwojowych, że może to być mechanizm tworzenia nowych wartości. Dialog może być metodą uprawomocnienia określonych działań. Może pomagać w podejmowaniu decyzji – zarówno w fazie jej wypracowywania, jak i wdrażania. Trzeba też dostrzegać samoistną wartość deliberacji jako narzędzia zmieniającego sposób postrzegania świata i jego problemów.

Lata 2012–2013 nie przyniosły zdarzeń, które pozwoliłyby zmienić opinię, że dyskurs polityczny w Polsce jest jakościowo słaby i ograniczony. Toczy się on „w oparach wrogości” (Ziółkowski 2013b, s. 213). Publiczna dyskusja w sprawach politycznych jest nadal podporządkowana bieżącym tematom. Jej uczestnicy koncentrują się najczęściej na prezentacji swoich poglądów jako jedynie słusznych i na dyskredytowaniu stanowisk z tymi poglądami niezgodnych – a w istocie rzeczy nawet nie tyle stanowisk, ile ich autorów czy eksponentów. W dyskusjach publicznych z udziałem polityków strategia kooperacyjna ustępuje miejsca strategii konfrontacyjnej, w której celem staje się „wyeliminowanie przeciwnika jako poważnego partnera dyskusji”, za pomocą takich zabiegów językowych, jak: „obwinianie, odrzucanie, ośmieszanie, ironizowanie, negatywne domniemanie” (Małyska 2012, s. 226).

W dyskursie politycznym w Polsce, jak słusznie zauważa Jacek Ziółkowski, dominującą metodą legitymizacji władzy (tzn. uzyskiwania akceptacji i poparcia społecznego dla podmiotów i działań władz) staje się wskazywanie i dyskwalifikowanie wroga. To wypróbowany sposób mobilizacji, integracji i radykalizacji swoich zwolenników, zaś w arsenale środków komunikacji politycznej podstawowe znaczenie uzyskuje zerwanie bezpośrednich kontaktów, okopywanie się na wrogich pozycjach i dyskwalifikujące definiowanie rywali (Ziółkowski 2013b, s. 177 i nast.).

Wyraźnie brak w publicznej debacie poważnej, merytorycznej refleksji strategicznej oraz prób szukania ujęć wspólnych, wychodzących poza doraźne podziały. Osią dyskusji politycznej w Polsce jest „gorsza strona” rzeczywistości, wyznaczona przez afery, porażki, zagrożenia. Nie ma w istocie dyskusji o sukcesach i drogach prowadzących do zbiorowego powodzenia. Można odnieść wrażenie, że sukces jest dla politycznych adversarzy nieciekawym.

Nasilenie agresji językowej w przestrzeni publicznej

W refleksji politologicznej, m.in. w nawiązaniu do komunikacyjno-dyskursywnej interpretacji zachowań językowych (Małyska 2012, s. 9 i nast.), podkreśla się samoistne znaczenie polityczne języka używanego w życiu publicznym. W takim ujęciu zachowania językowe stają się ważnym instrumentem kształtowania i podtrzymywania relacji między komunikującymi się podmiotami. Język dominujący w stosunkach między stronnikami wrogich obozów politycznych jest funkcjonalny wobec modelu podziałów politycznych w społeczeństwie polskim. Kluczowe znaczenie w wyznaczaniu granic między tymi obozami ma odmienne definiowanie patriotyzmu: jako postawy, której sedno stanowi gotowość poświęcenia życia nawet w sytuacji beznadziejnej, bądź też jako postawy ukierunkowanej na wykorzystanie wszystkich istniejących zasobów – społecznych,

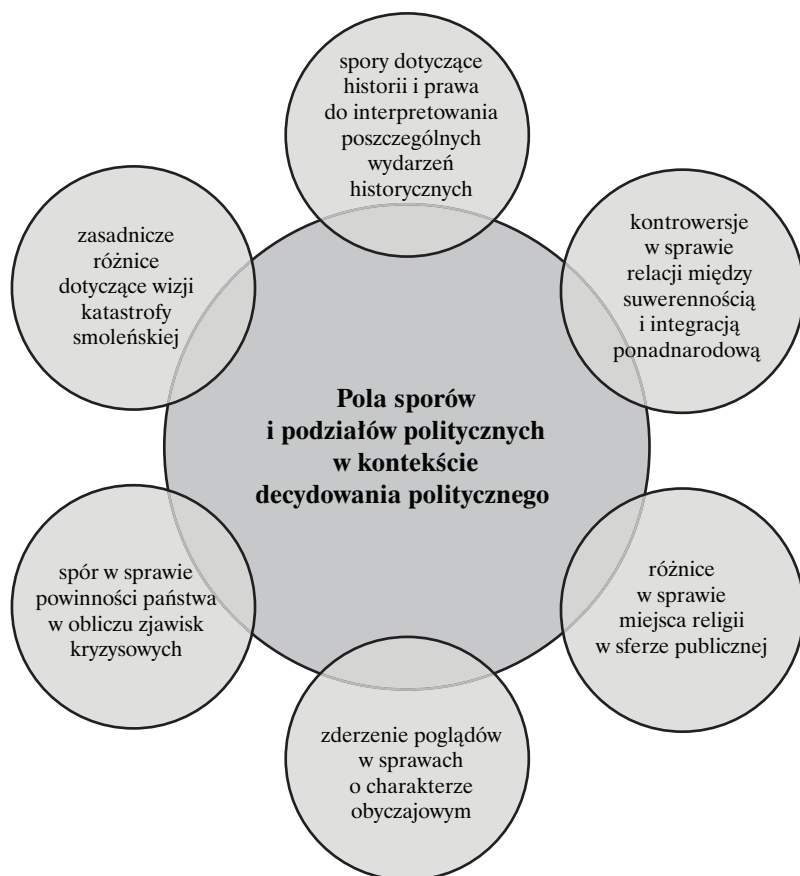
politycznych i ekonomicznych – w imię interesu narodowego i dla budowy lepszej przyszłości.

Grzeczność i kultura w komunikacji językowej stają się zjawiskami deficytowymi (Marcjanik 2007). Na forum publicznym szerzy się agresja językowa. Nagminną praktyką jest „Ocenianie innych z pozycji osoby, która ma do tego moralne prawo, bez argumentacji racjonalnej, bo tu nie trzeba niczego udowadniać. Wystarczy powiedzieć, że ktoś jest zdrajcą, że nie jest prawdziwym Polakiem, prawdziwym patriotą. Wyznacza się własne kanony moralne, według których przeciwnik polityczny to wróg, któremu nie można podać ręki, z którym się nie rozmawia” (Kamińska-Szmaj 2012).

Takie podejście do języka polityki prezentowali w analizowanym tu okresie nie tylko politycy mniejszego kalibru, znani z nadużywania ostrych słów i z zaczepnych czy aroganckich zachowań, ale i liderzy partyjni. Tytułem przykładu można przypomnieć, że prezes PiS Jarosław Kaczyński na posiedzeniu Rady Politycznej tej partii w grudniu 2012 r. określił obecny rząd jako „dramat naszego narodu” (Onet.pl, 15.12.2012), Janusz Palikot na Twitterze ochrzcił ministra sprawiedliwości Jarosława Gowina mianem „katolickiej cioty” (Onet.pl, 6.04.2012), a Leszek Miller nazwał posłów przeszkadzających mu w wystąpieniu w Sejmie „naćpaną hołotą” (Onet.pl, 29.03.2012).

Mamy jednak dzisiaj do czynienia ze zjawiskiem chyba jeszcze gorszym od rozprzestrzeniania się języka agresji w polityce. Oto bowiem utrwała się przekonanie, że taki język jest rzeczą normalną, jest wizytówką naszych czasów, i że trzeba się z tym pogodzić. Przykrą ilustracją zadomowienia się w przestrzeni publicznej języka wyzwisk jest wyrok wydany przez sąd rejonowy w Białymstoku, w którym sędzia nie dopatrzyła się cech przestępstwa w używaniu pod adresem Czechenów sformułowania „pasożytnicze ścierwo” („Gazeta Wyborcza”, 25.07.2013).

3.5. Pola sporów i podziałów politycznych w kontekście decydowania politycznego



Opracowanie własne.

Spory dotyczące historii

Jak przypominał Andrzej Szpociński: „W klasycznych teoriach pamięci społecznej przyjmuje się, że pożytki płynące z odwołań do przeszłości dla grup sprawujących władzę nie sprowadzają się jedynie do tego, że odwołując się do autorytetu przeszłości można legitymizować porządk społeczne, wartości,

idee, koncepcje ładu społecznego. Pamięć minionego stanu rzeczy pozwala także na konstruowanie takiego obrazu wspólnoty, który świadczy o jedności rządzących i rządzonych i wzmacnia procesy integracyjne wokół grup stojących na czele społeczeństwa” (Szpociński 2012, s. 158). Tymczasem w Polsce w przestrzeni publicznej szczególnie żywe są spory wokół polityki historycznej i prawa do określania polskiego punktu widzenia w sprawach historii. Skupiają się one głównie na kwestiach upamiętnienia lub rozliczenia historii, sensu lustracji, a także różnic dotyczących najnowszej historii Polski, już po przełomie 1989 r.

Trwałym elementem pejzażu politycznego w Polsce są właśnie spory o historię, w tym próby zawłaszczania przez poszczególne środowiska polityczne określonych wydarzeń. Podziały polityczne tradycyjnie dają o sobie znać m.in. podczas obchodów rocznicy wybuchu Powstania Warszawskiego. W 2012 r. na warszawskich Powązkach Wojskowych, w trakcie składania wieńców, premiera Donalda Tuska i ministra Jacka Michałowskiego, Szefa Kancelarii Prezydenta RP, przywitały gwizdy oraz wrogie okrzyki, zaś działacze PiS pokazujących znak „V” nagrodzono burzliwymi oklaskami („Gazeta Wyborcza”, 2.08.2012). Trzeba jednak przyznać, że w latach 2012–2013 odbyła się debata prasowa, w której wyraźnie zabrzmiały głosy potępienia tego typu zachowań, a zarazem krytyki osób i środowisk uzurpujących sobie prawo do miana jedynych słusznych spadkobierców Powstania Warszawskiego. W efekcie w sierpniu 2013 r. obchody rocznicy powstania zawierały już mniej elementów konfrontacji politycznej.

Przedmiotem sporu o prawo do ustalania wykładni i interpretacji historii stała się w 2013 r. koncepcja programowa utworzonego przez rząd Muzeum II Wojny Światowej. Dyrektor powstającego muzeum, prof. Paweł Machcewicz, historyk z Uniwersytetu Warszawskiego, komentując zarzuty pod adresem ekspozycji ze strony Jarosława Kaczyńskiego, trafnie scharakteryzował istniejącą sytuację: „Polskie życie polityczne jest tak skrajnie spolaryzowane, że nasza debata publiczna stała się nieracjonalna, często oderwana od faktów. Jeśli powstaje jakaś instytucja – jak muzeum – powołana przez premiera rządu, to lider opozycji będzie ją atakował. Od wielu lat mamy w Polsce obóz, który uznaje, że ma monopol na polskość, i który zarzuca swoim przeciwnikom politycznym brak dbałości o polski interes narodowy. [...] Historia staje się w ten sposób polem bitwy politycznej i instytucje – także te, które powinny być na uboczu – są do niej włączane” („Gazeta Wyborcza”, 25.07.2013).

Polacy różnią się w ocenach dotyczących zmiany ustrojowej 1989 r. oraz bilansu skutków zmian transformacyjnych w naszym kraju. Wśród osób objętych badaniem w 2013 r. (CBOS BS/73/2013) przeważały (37 proc.) opinie, że wyniki transformacji były ogólnie pozytywne (zyski przeważały nad stratami), ale równocześnie odnotowano stosunkowo duży odsetek (28 proc., tj. o 16 proc. więcej niż w 2009 r.) opinii, że zmiany ustrojowe przyniosły ludziom w Polsce więcej

strat niż korzyści. Pozytywna ocena zmian wzrastała wraz z wyższym poziomem wykształcenia i lepszą sytuacją materialną. Straty związane z transformacją były najczęściej wskazywane przez bezrobotnych, rencistów oraz robotników niewykwalifikowanych. Zastrzeżenia co do skutków zmian najczęściej miały też osoby starsze. Opinię, że zmiany po 1989 r. przyniosły ludziom „więcej strat niż korzyści”, podzielało aż 38 proc. osób urodzonych do 1940 r., a tylko od 21 proc. do 26 proc. osób urodzonych po 1959 r. Najwięcej osób popierających stanowisko, że zmiany przyniosły „więcej korzyści niż strat”, było w grupie ankietowanych urodzonych w latach 1959–1977 (46 proc.). Ogólnie do beneficjentów przemian zaliczyło się 23 proc. badanych, zaś 18 proc. uznało, że oni i ich rodziny na przemianach stracili.

Na fundamentalne pytanie, czy z perspektywy czasu można uznać, że „warto było w 1989 r. zmieniać w Polsce ustrój czy też nie warto”, aż 59 proc. pytanym w przywołanych wyżej badaniach CBOS odpowiedziało, że było warto (ale w latach 2009 i 2010 odsetek wskazań na tę odpowiedź był znacznie wyższy, sięgał 82–83 proc.), 25 proc. – że nie było warto, zaś 16 proc. – że „trudno powiedzieć”. Wyniki te nie pokrywają się jednak z wynikami odpowiedzi na pytanie, czy Polacy wykorzystali w takim stopniu, w jakim to było możliwe, szansę stwarzaną przez przemiany ustrojowe po 1989 r. Twierdząco w tej sprawie wypowiedziało się tylko 27 proc. pytanym (w 2009 r. było to jeszcze 39 proc.), negatywnie – 59 proc. (w 2009 r. było to 50 proc.), zaś 14 proc. nie miało w tej sprawie zdania.

Różnice w podejściu Polaków do własnej historii potwierdzają także wyniki badań CBOS przeprowadzonych w połowie 2012 r. (BS/167/2013). Odsyłając zainteresowanych czytelników do szczegółowych i wieloaspektowych wyników tych badań, warto przytoczyć tu fragment komunikatu końcowego, opracowanego przez Adama Mielczarka, który – jak się wydaje – dobrze oddaje stan świadomości politycznej Polaków: „Dla osób, które w latach osiemdziesiątych były już dorosłe, historia tego czasu pozostaje do dziś przedmiotem sporów. Gdy o niej mówią, najczęściej wpisują się w pewne wyraźne schematy myślenia, które nie są łatwe do pogodzenia, gdyż w każdym z nich inaczej rozłożone są pozytywne i negatywne oceny bohaterów. Różnie też oceniane są skutki opisywanych wydarzeń. Korzenie tych podziałów odnajdujemy w wielkim konflikcie społecznym lat osiemdziesiątych, który trwale podzielił Polaków na zwolenników PRL-owskiej władzy i zwolenników «Solidarności». Dziś podział ten uległ dalszej ewolucji. Z jednej strony nieco się zatarł, gdyż pewna część respondentów obecnie lepiej rozumie i docenia działania dawnych przeciwników. Z drugiej zaś, powstały nowe płaszczyzny sporu dotyczące skutków zrealizowanych przemian. Po obu stronach dawnego konfliktu pojawiły się nowe obozy zadowolonych i niezadowolonych”. I dodajmy jeszcze znamieny wniosek: „W tej sytuacji trudno dziś o wspólnych bohaterów i wspólne mity przeszłości”.

Kontrowersje w sprawie relacji między suwerennością i integracją ponadnarodową

W 2012 i w pierwszej połowie 2013 r. dawały o sobie znać coraz silniej kontrowersje w sprawie relacji między suwerennością a integracją europejską i globalizacją. Nasilały się one w obliczu postępującej deterytorializacji polityki i gospodarki oraz powrotu koncepcji federalizacji Europy, a także pogłębiających się napięć finansowych w Unii Europejskiej.

Tłem dla sporu w tych sprawach, który toczy się na polskiej scenie politycznej, jest słabnięcie społecznego poparcia dla umacniania integracji europejskiej oraz dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W obu tych kwestiach zwolennicy integracji nadal przeważają, ale stopniowo zmniejsza się ich liczba. Odsetek zwolenników integracji europejskiej wśród ogółu badanych przez CBOS (BS/56/2013 i BS/72/2013) wyniósł w 2006 r. nieco ponad 83 proc., wobec 9 proc. przeciwników oraz nieco ponad 7 proc. niezdecydowanych. W 2007 r. grupy te liczyły odpowiednio: blisko 88 proc., 6 proc. i 6,5 proc.; w 2008: nieco ponad 84 proc., blisko 10 proc. i 6 proc.; w 2009: ponad 84 proc., blisko 10 proc. i niecałe 6 proc.; w 2010: 86 proc., 9 proc. i 5 proc.; w 2011: 83 proc., 11 proc. i 6 proc.; w 2012: niecałe 80 proc., ponad 13 proc. i ponad 6 proc., zaś w badaniach z 2013 r.: w lutym – 78 proc., 15 proc. i 7 proc., w kwietniu – 73 proc., 19 proc. i 8 proc., a w maju – 72 proc., 21 proc. i 7 proc.

Zwraca uwagę zwiększanie się odsetka opinii, że „zjednoczenie Europy już zaszło za daleko”. Takich opinii (uwzględniając oceny od 0 do 4 na skali od 0 do 10) było w maju 2009 r. 21 proc., w lipcu 2012 r. – 27 proc., w maju 2013 r. – 33 proc. Równocześnie malało poparcie dla opinii, że „Europa powinna zjednoczyć się jeszcze bardziej”, które wyniosło w podanych wyżej okresach (uwzględniając oceny od 6 do 10) odpowiednio: 48 proc., 38 proc. i 34 proc. Deklaracje w omawianych sprawach w widoczny sposób różnicowała przynależność do poszczególnych elektoratów partyjnych. W maju 2013 r., w referowanych badaniach, 38 proc. potencjalnego elektoratu PiS oceniło, że zjednoczenie Europy zaszło już za daleko, zaś 30 proc., że Europa powinna zjednoczyć się jeszcze bardziej. Dla SLD podobne deklaracje wyniosły odpowiednio: 31 proc. i 54 proc., zaś dla PO: 24 proc. i 43 proc. Za pogłębianiem integracji europejskiej częściej niż przeciętnie (bo aż w 46 proc.) opowiadali się ludzie młodzi, w wieku od 18 do 24 lat, uczniowie i studenci.

Spada liczba pozytywnych ocen skutków członkostwa Polski w Unii Europejskiej – dla państwa i dla badanych osobiście. Nadal jest ich najwięcej, ale jeśli, w sprawie skutków dla Polski, jeszcze w 2007 i 2008 r. oceny te stanowiły 64 proc. wszystkich odpowiedzi, w 2009 i 2010 r. po 65 proc., to w maju 2013 r. już tylko 54 proc. W przypadku opinii, że integracja przynosi (lub przyniesie) więcej korzyści niż strat samemu badanemu, najwięcej pozytywnych wskazań było w latach 2008–2010 – po 43–44 proc., przy 12–14 proc. osób uważających,

że integracja z Unią Europejską niesie więcej strat niż korzyści. W maju 2013 r. wskazania te wynosiły odpowiednio 42 proc. i 16 proc. Najbardziej krytyczne w tych sprawach są osoby niepotrafiące określić swoich poglądów politycznych, w wieku powyżej 64 lat, mające wykształcenie podstawowe lub zasadnicze oraz sympatycy PiS i PSL, którzy uważają, że na integracji korzystają przede wszystkim dawni członkowie Unii Europejskiej.

Na uwagę zasługuje także stwierdzony w badaniach Eurobarometru fakt, że Polacy w stosunkowo największym stopniu (obok Brytyjczyków i Czechów) są przekonani, że jako zbiorowość poradziliby sobie, nie będąc w Unii Europejskiej (http://ec.europa.ed/public_opinion/archives/eb_78/78_publ_en.pdf).

Warto odnotować fakt, że słabnie identyfikacja obywateli w Polsce jako obywateli Unii Europejskiej, która jeszcze niedawno była na poziomie wyższym niż w innych państwach UE (CBOS BS/56/2013, s. 6). Z przywołanych w komunikacie CBOS badań Eurobarometru przeprowadzonych w maju 2012 r. wynika, że w innych państwach Unii Europejskiej 38 proc. ankietowanych nie czuje się obywatelami UE, zaś większość określa swoją obywatelskość przede wszystkim (49 proc.) lub wyłącznie (38 proc.) w odniesieniu do swojego państwa. W Polsce w ramach tych badań 67 proc. respondentów stwierdziło, że czuje się obywatelami Unii Europejskiej. Równocześnie 59 proc. badanych wskazało pierwszeństwo identyfikacji narodowej przed identyfikacją europejską, zaś 34 proc. wskazało na narodowość jako wyłączną podstawę identyfikacji. Tymczasem w badaniach przeprowadzonych przez CBOS w kwietniu 2013 r. już 60 proc. pytanых deklaroowało, że uważa się wyłącznie za Polaków, 35 proc. czuje się w pierwszej kolejności Polakami, a dopiero w drugiej kolejności Europejczykami, zaś tylko 4 proc. przedkłada tożsamość europejską nad narodową.

Większą niż średnia skłonność do identyfikacji europejskiej mają mężczyźni z wyższym wykształceniem. W świetle badań z 2013 r. największa skłonność do takiej identyfikacji występuje też wśród respondentów należących do elektoratu PO: w tej grupie za Polaka i Europejczyka uważa się 53 proc., zaś za Europejczyka i Polaka 6 proc. ankietowanych. Dla grupy elektoratu PSL takie same identyfikacje wyniosły odpowiednio: 30 proc. i 0 proc., PiS – 30 proc. i 1 proc., SLD – 38 proc. i 2 proc. Większość respondentów, którzy są przeciwni przynależności Polski do Unii Europejskiej (81 proc.), czuje się tylko Polakami. Zwraca uwagę jeszcze większy udział podobnych deklaracji (92 proc.) w grupie osób, które nie są zdecydowane w sprawie określenia swej przynależności do elektoratu konkretnej partii.

Okolicznością istotną dla decydowania w sprawach relacji między Polską i Unią Europejską jest bardzo niski odsetek osób przekonanych o tym, że na bieg spraw w Unii Europejskiej mają wpływ obywatele państw członkowskich. Takie przekonanie w 2013 r. wyraziło w sposób stanowczy w referowanych badaniach CBOS tylko 2 proc. respondentów, przy 13 proc. odpowiedzi „raczej tak”, 44 proc. – „raczej nie”, 37 proc. – „zdecydowanie nie” oraz 4 proc. –

„trudno powiedzieć”. Jako główne siły decyzyjne w Unii Europejskiej najczęściej są wskazywane rządy najsilniejszych państw członkowskich, nieco rzadziej – Komisja Europejska.

W tej sytuacji dyskusja na temat wprowadzenia w Polsce euro jako podstawowej waluty traci znamiona debaty o wyłącznie ekonomicznym charakterze i staje się fragmentem sporu w sprawie dopuszczalnych z punktu widzenia interesów narodowych granic integracji europejskiej. Zwolennicy wprowadzenia euro w Polsce w miejsce złotego nadal przeważają, ale równocześnie rośnie liczba kategorycznych przeciwników rozstania się z walutą narodową.

W badaniach CBOS z połowy 2012 r. aż 68 proc. Polaków (do tej pory – największy odsetek) wyraziło opinię, że nasz kraj nie powinien wchodzić do strefy euro. W tych samych badaniach: 31 proc. pytanych wyraziło opinię, że należy zrobić wszystko, aby nie dopuścić do rozpadu strefy euro; 20 proc. wypowiedziało się za usunięciem z tej strefy najsłabszych państw (w tym przede wszystkim Grecji), 29 proc. oceniło, że należy w ogóle zrezygnować z euro i że wszystkie państwa powinny powrócić do narodowych walut, zaś 20 proc. nie miało w tych sprawach zdania.

Do poglądu o potrzebie zachowania strefy euro skłaniają się w większym stopniu ludzie młodzi (50 proc. respondentów w wieku do 24 lat) oraz mający lepszy status społeczno-ekonomiczny (40 proc. respondentów z wyższym wykształceniem). Bez wątpienia zasługuje na uwagę stosunkowo znaczny odsetek badanych (32 proc.), którzy uznają, że koszty przełamania kryzysu finansowego w strefie euro powinny być rozłożone między wszystkie kraje Unii Europejskiej, a nie tylko obciążać państwa strefy euro (takich ocen było tylko 23 proc.) lub państwa, w których kryzys jest największy (20 proc.).

Decydentów politycznych w Polsce mogła także w 2012 r. zainteresować duża i wzrastająca w kolejnych miesiącach akceptacja społeczna poglądu, że niezbędne jest zwiększenie kontroli nad budżetami strefy euro ze strony instytucji unijnych. Taki pogląd w połowie 2012 r. wyrażało 65 proc. badanych (tj. o 6 proc. więcej niż na początku roku). Co więcej, 46 proc. badanych opowiadało się za daleko idącą integracją fiskalną oraz utworzeniem w przyszłości europejskiego ministerstwa finansów.

W badaniach z lutego 2013 r. (CBOS BS/42/2013) za wprowadzeniem w Polsce waluty euro opowiedziało się 29 proc. respondentów, w tym zdecydowani zwolennicy stanowili 10 proc. (w 2002 r. łącznie 64 proc., a w 2009 r. – 53 proc.), zaś przeciwnego zdania było 64 proc. ankietowanych, w tym zdecydowanych przeciwników – 38 proc. Za przyjęciem wspólnej waluty europejskiej stosunkowo częściej opowiadali się mężczyźni z dużych miast, osoby z wyższym wykształceniem, ankietowani mający lepszą sytuację materialną, członkowie kadry kierowniczej oraz właściciele firm. Idea ta znalazła najsilniejsze poparcie w elektoracie PO (49 proc.), relatywnie duże poparcie w elektoracie Ruchu Palikota (52 proc.) oraz SLD (45 proc.), a najmniejsze – w elektoracie PiS (20 proc.) i PSL (32 proc.).

Osoby sprzyjające planom wprowadzenia w Polsce waluty euro uzasadniały swoje stanowisko głównie przesłankami pragmatycznymi związanymi z wymianą gospodarczą i ekonomiczną oraz pozycją naszego kraju w procesach decyzyjnych dotyczących finansów w Unii Europejskiej. Przeciwnicy zastąpienia złotego przez euro wskazywali przede wszystkim na negatywne konsekwencje tego kroku dla budżetów rodzinnych oraz sytuacji polskich przedsiębiorstw (w sumie było to 67 proc. uzasadnień), rzadziej zaś – na możliwość utraty lub ograniczenie suwerenności finansowej Polski, brak możliwości prowadzenia przez nasz kraj własnej polityki, a także (obawiali się tego głównie ludzie starsi) ogólny chaos i zamieszanie towarzyszące zmianie waluty. Wskazywano także na brak przygotowania gospodarki i finansów publicznych do takiej operacji oraz niejasną sytuację finansową w państwach, które już wprowadziły u siebie euro. Jak podkreślono w komunikacie z referowanych badań: „W podanych uzasadnieniach pojawiały się również argumenty natury emocjonalnej. Część osób deklarowała przywiązanie do złotego, powoływała się na patriotyzm, narodową walutę uznawała za symbol polskości”. Takie uzasadnienia stanowiły jednak wąski margines (od 1 do 4 proc. deklaracji przeciwników euro w Polsce).

Niepokojący z punktu widzenia projektu wprowadzenia euro w Polsce jest bardzo duży odsetek respondentów, którzy uważają, że przystąpienie do strefy euro będzie niekorzystne dla przeciętnego polskiego obywatela. Opinię taką wyraziło aż 60 proc. badanych (w tym 29 proc. zajęło w tej sprawie zdecydowane stanowisko), przy tylko 25 proc. ocen przeciwnych (z tego 5 proc. badanych uznało, że efekt będzie zdecydowanie korzystny dla takich ludzi, jak oni). Okazywany w tej sprawie sceptycyzm bardzo często szedł w parze ze złą oceną własnej sytuacji materialnej.

Trzeba jednak zauważyć, że Polacy obawiają się ograniczenia swej suwerenności nie tylko ze strony Unii Europejskiej (czy też eurokracji) i nie tylko w związku z planami odejścia od waluty narodowej. Problem ten pojawia się też w kontekście relacji polsko-rosyjskich. Istnieje ugruntowane przekonanie, właściwe znacznej części polskiego społeczeństwa, że Rosja w jakiś sposób zagraża naszemu suwerennemu bytowi – państwowemu czy narodowemu. To przekonanie ma swoje podstawy przede wszystkim w doświadczeniach historycznych. Z natury nieufne, społeczeństwo przygląda się więc uważnie polityce władz państwowych wobec Rosji. Inicjatywy poprawy stosunków dwustronnych są odbierane bardzo często jako niedopuszczalne ustępstwo, które graniczy ze zdradą polskich interesów. Kiedy w sierpniu 2013 r. rosyjski pisarz i dysydent Władimir Bukowski w rozmowie opublikowanej w „Gazecie Polskiej Codziennie” stwierdził, że: „Polski rząd jest obecnie najbardziej promoskiewskim rządem w Europie. Dalsze takie postępowanie może doprowadzić do upadku Polski”, zgodziło się z tą opinią aż 65 proc. osób wypowiadających się w tej sprawie w sondzie przeprowadzonej w portalu Onet.

Różnice w sprawie miejsca religii w sferze publicznej

Jak już stwierdzono przy charakterystyce struktury światopoglądowej społeczeństwa, w Polsce toczy się żywa, polemiczna wymiana poglądów na temat usytuowania religii i Kościoła katolickiego w sferze publicznej. (Będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części tego opracowania, przy analizie pozycji Kościoła katolickiego jako podmiotu wpływu politycznego).

Dyskusja ta obejmuje takie sporne zagadnienia, jak zakres obecności religii w nauczaniu szkolnym, eksponowanie symboli religijnych w instytucjach publicznych oraz zasady finansowania działalności religijnej ze środków publicznych.

Bieżąca sytuacja podtrzymuje, a nawet podsyca te spory, czasem ich temperatura rośnie w – jak się zdaje – niekontrolowany sposób. Można mnożyć przykłady spraw, które skłaniają do szukania odpowiedzi na pytanie, czy i w jaki sposób religia ma być obecna w przestrzeni publicznej. Ot, choćby trwająca od kilku lat i budząca kontrowersje praktyka rozpoczynania każdej sesji sejmiku województwa podkarpackiego wspólną modlitwą (Reizer 2013). Z drugiej zaś strony zdjęcie krzyża w kieleckiej komendzie policji; ta decyzja komendanta wywołała protesty i spotkała się z krytyką również ze strony jego podwładnych.

Bogaty materiał do refleksji na temat statusu religii w szkołach publicznych dostarcza przygotowany przez Fundację na rzecz Różnorodności Polistrefa raport pt. „Między tolerancją a dyskryminacją”, w którym poddano analizie sytuację w szkołach województwa małopolskiego. Dowiadujemy się z niego, że 17 proc. dyrektorów przyznało, iż katecheci mają wpływ na treści programowe innych przedmiotów, 70 proc. szkół organizuje pielgrzymki i wyjazdy o charakterze religijnym, w 98 proc. placówek obecne są symbole religijne, w tym w 83 proc. – we wszystkich klasach (Podgórska 2013).

Jak wynika z badań, stosunek do tych spraw (i generalnie – do obecności religii w przestrzeni publicznej) jest zróżnicowany w zależności od siły powiązania z religią (mierzonej intensywnością udziału w praktykach religijnych), wieku, miejsca zamieszkania oraz identyfikacji partyjnej.

Zderzenie poglądów w sprawach o charakterze obyczajowym

W latach 2012–2013 politycznego charakteru nabrały spory w kwestiach obyczajowych i stylu życia, które mocno podzieliły społeczeństwo i znalazły odbicie w podziałach na scenie politycznej, w tym wewnątrz Platformy Obywatelskiej, szczególnie w kontekście inicjatyw ustawowych dotyczących formalnych związków partnerskich.

Jedną z dziedzin spornych stały się prawa gejów i lesbijek oraz kwestia związków partnerskich. Nadal dominowała w świadomości społecznej postawa krytyczna wobec tych spraw, z tym że równocześnie można było dostrzec znaczne

zróżnicowanie opinii, zarówno między osobami fizycznymi, jak i ugrupowaniami politycznymi o deklarowanej tożsamości lewicowej i prawicowej. Można także zauważyć postępującą liberalizację poglądów w sprawach obyczajowych i stylu życia.

Warto przypomnieć, że w badaniach opinii publicznej z początku 2013 r. (CBOS BS/24/2013) tylko 12 proc. pytanym uznało, że homoseksualizm jest czymś normalnym (zarejestrowano wzrost takich deklaracji w stosunku do 2009 r. o 4 pkt). Dla 57 proc. pytanym jest to odstępstwo od normy, które należy tolerować, zaś dla 26 proc. badanych jest to odstępstwo od normy, które nie powinno być tolerowane. Znaczna część badanych (63 proc.) uznała, że pary homoseksualne nie powinny mieć prawa do publicznego prezentowania swojego sposobu życia, 68 proc. nie akceptuje legalizacji małżeństw homoseksualnych, a aż 87 proc. nie zgadza się na możliwość adoptowania przez homoseksualistów dzieci.

Badania wykazały, że akceptacja homoseksualizmu jest większa w grupie osób znających osobiście geja lub lesbijkę (takich deklaracji było w sumie 25 proc.) i wśród ludzi młodych, a jej poziom wzrasta wraz z poziomem wykształcenia. Mniejsza akceptacja była skorelowana z częstym uczestnictwem w praktykach religijnych. Największą otwartość na zjawisko homoseksualizmu deklarowali badani o poglądach lewicowych, najmniejszą osoby o poglądach prawicowych. Całkowitą aprobatę legalizacji związków partnerskich (hetero- i homoseksualnych) wyraziło 68 proc. osób deklarujących przynależność do elektoratu Ruchu Palikota, 56 proc. – SLD, 50 proc. – PO, 24 proc. – PSL, 15 proc. – PiS, oraz 29 proc. osób niezamierzających głosować. Całkowitą dezaprobatę wyraziło natomiast 3 proc. osób deklarujących przynależność do elektoratu Ruchu Palikota, 7 proc. – SLD, 4 proc. – PO, 6 proc. – PSL, 20 proc. – PiS, oraz 13 proc. osób niezamierzających głosować.

Wzrasta liczba osób, które odnoszą się z aprobatą, a przynajmniej z tolerancją, do heteroseksualnych związków partnerskich. Takich deklaracji w przywołanych wyżej badaniach z początku 2013 r. było już 85 proc. Na uwagę zasługuje także dość powszechna akceptacja posiadania przez osoby pozostające w stałym związku niebędącym małżeństwem niektórych praw przysługujących małżonkom. W największym stopniu dotyczy to prawa do pochowania zmarłego partnera lub partnerki (88 proc.), uzyskiwania informacji i podejmowania decyzji związanych z leczeniem (84 proc.) oraz nabycia praw w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego (75 proc.) i dziedziczenia (72 proc.). W mniejszym stopniu popierane jest też wspólne rozliczanie podatków (62 proc.).

W mniej lub bardziej zdecydowanej opozycji do postaw akceptujących odkładanie zawarcia małżeństwa lub rezygnację z niego znajduje się około 49 proc. badanych na początku 2013 r. (CBOS BS/32/2013). Jednocześnie jednak tylko 15 proc. badanych oceniło, że osoby żyjące razem bez ślubu powinny bezwzględnie zawrzeć małżeństwo, zaś 39 proc. badanych uznało, że dobrze by było, gdyby

osoby żyjące ze sobą bez ślubu zdecydowały się na małżeństwo. Tylko 28 proc. badanych oceniło, że najważniejszy jest ślub kościelny, który pociąga za sobą skutki prawne (tzw. ślub konkordatowy), równocześnie 27 proc. uważało, że wprawdzie ślub cywilny jest wystarczający, ale małżonkowie powinni zawrzeć również ślub kościelny, 33 proc. było zdania, że rodzaj ślubu jest bez znaczenia, a decyzja o nim powinna należeć do osób pobierających się, zaś 9 proc. oceniło, że ślub cywilny jest najważniejszy, ślub kościelny nie ma większego znaczenia.

Preferencja dla związków małżeńskich, jako formy wspólnego życia kobiety i mężczyzny, występowała częściej wśród badanych deklarujących poglądy prawicowe, mających niższe wykształcenie, często uczestniczących w praktykach religijnych oraz – czynniki te jednak liczyły się w mniejszym stopniu – mieszkających w małych miejscowościach i będących w starszym wieku. Autorzy komunikatu z tych badań sytuują analizowane zagadnienie na szerszym tle. Wskazują, że „od ponad dekady systematycznie rośnie odsetek urodzeń pozamałżeńskich – na początku lat dziewięćdziesiątych w związkach kohabitacyjnych приходило na świat około 6–7 proc. dzieci, obecnie stanowią one już ponad jedną piątą urodzeń (21 proc.)” i że „Dynamicznym zmianom podlegają też statystyki Urzędów Stanu Cywilnego. Z roku na rok coraz mniej nowożeńców decyduje się na ślub konkordatowy, a w niektórych miejscowościach – np. w Warszawie, Wrocławiu czy Wałbrzychu – częściej niż wyznaniowe odbywają się ceremonie świeckie”.

Zróżnicowanie stanowisk wobec homoseksualizmu, legalizacji związków partnerskich osób tej samej płci czy też praw heteroseksualnych związków partnerskich stanowiło ważną okoliczność dla decydentów politycznych, nie tylko dlatego, że tworzyło problemy wymagające rozwiązania, ale także dlatego, że dostarczało jeszcze jednego kryterium różnicowania oferty politycznej, a w efekcie również i walki politycznej. Powstawała przestrzeń dla starcia ideologii pro- i antygejowskiej.

Spór w sprawie powinności państwa w obliczu zjawisk kryzysowych

W ostatnich czasach nasilają się spory, których przedmiotem jest sprawiedliwość społeczna i rozkład kosztów działań zmierzających do oddalenia niebezpieczeństw związanych ze światowym kryzysem finansów publicznych i spowolnieniem rozwoju gospodarczego.

Tłem tych sporów jest dominujący model oczekiwań społecznych wobec państwa. Z przeprowadzonych przez CBOS w połowie 2013 r. badań opinii publicznej (BS/104/2013) wynika, że Polacy opowiadają się za państwem aktywnym, a nie państwem skurczonym do minimum. Decydenci polityczni muszą uwzględniać w swoim działaniu fakt, że duża część społeczeństwa jest przywiązana do modelu państwa opiekuńczego.

Obok podstawowych oczekiwań, takich jak: ochrona wolności, zagwarantowanie własności (98 proc. wskazań), zapewnienie bezpieczeństwa (ponad 99 proc.), bezpłatna służba zdrowia (95 proc.), bezpłatny dostęp do nauki na poziomie szkoły wyższej (88 proc. wskazań), z dużą częstotliwością występują też roszczenia dalej idące, m.in. zapewnienie każdemu: dochodów na minimalnym poziomie (95 proc.), pracy (w przypadku 81 proc. wskazań podkreślono, że powinna ona być zgodna z kwalifikacjami, zaś w przypadku 80 proc., że chodzi o „jakąkolwiek pracę”) oraz mieszkania lub przynajmniej „dachu nad głową” (84 proc. – o 4 proc. mniej niż w podobnych badaniach w 1999 r.). Ale, jak pokazały te badania, wielu Polaków ma jeszcze dalej idące – dość wygórowane, a więc i najmniej realistyczne – oczekiwania: aż 53 proc. respondentów oświadczyło, że spodziewa się, iż państwo „zapewni obywatelom dobrobyt”. Z badań wynika też, że oczekiwania o charakterze socjalnym są mniejsze w grupie respondentów mających wyższe wykształcenie i lepszą sytuację ekonomiczną. Decydom politycznym prawidłowość ta powinna dawać do myślenia.

Zasadnicze różnice w sprawie katastrofy smoleńskiej

Kontury podziałów politycznych nabrały ostrości w dużej mierze za sprawą radykalnych różnic w ocenie zdarzeń związanych z katastrofą z 10 kwietnia 2010 r. W sporze o Smoleńsk (niestety, być może w pewien sposób nierozwiązywalnym) zderzają się ze sobą diametralnie odmienne opinie na temat przyczyn i przebiegu katastrofy oraz zachowania się władz publicznych – zwłaszcza w kontekście ustalenia osób odpowiedzialnych za tę tragedię, a także różne koncepcje uczczenia pamięci ofiar katastrofy, w tym szczególnie pamięci Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego. W sporze tym argumenty merytoryczne splatają się z motywacjami emocjonalnymi oraz pamięcią doświadczonej traumy.

Sprawa katastrofy smoleńskiej jest stale obecna w przestrzeni publicznej. Nie udało się uniknąć jej politycznej instrumentalizacji. Prawo i Sprawiedliwość w sposób konsekwentny, wykorzystując kolejne uroczystości rocznicowe, wypowiedzi swoich liderów oraz sensacyjne wyniki prac specjalnej komisji kierowanej przez Antoniego Macierewicza i zgromadzonych wokół tej komisji własnych ekspertów, podważało wersję wydarzeń opartą na rezultatach prac oficjalnej komisji pod przewodnictwem Jerzego Millera. Za lansowaną przez PiS tezę o ukrywaniu czy tuszowaniu przez władze prawdy o Smoleńsku, tzn. za wersją zamachu, a nie katastrofy, w sposób symboliczny przemawiał fakt pozostawiania wraku samolotu prezydenckiego w Rosji.

Temat katastrofy smoleńskiej powracał przy różnych okazjach – nieraz w skandalicznej otocze, jak wtedy, kiedy zostały ujawnione błędy popełnione przy identyfikacji zwłok i szczątków ofiar katastrofy, m.in. prezydenta RP na

uchodźstwie Ryszarda Kaczorowskiego oraz znanej działaczki Solidarności Anny Walentynowicz. Te – urzędowo potwierdzone – niezwykle drażliwe fakty wzbudziły opinię publiczną i stały się dobrą pożywką teorii spiskowych oraz opinii o chaosie w państwie za rządów Platformy Obywatelskiej. Znaczna część osób pytanых o tę sprawę w badaniu CBOS (BS/144/2012) oceniła, że zamiana ciał ofiar „to dowód na zaniedbania, jakich się dopuszczono w związku z katastrofą (41 proc.), zaś jeszcze większa grupa (49 proc.) wyraziła przekonanie, że zdarzenie „podważa wcześniejsze ustalenia dotyczące ofiar katastrofy smoleńskiej i właściwie teraz nie wiadomo, które szczątki gdzie są pochowane”. Największy odsetek osób podzielających opinię, że zamiana ciał to dowód na zaniedbania, odnotowano wśród sympatyków PiS (73 proc.), najmniejszy – w grupie zwolenników PO (16 proc.). Do tej opinii przychyliło się 31 proc. zwolenników SLD, 24 proc. – Ruchu Palikota, 37 proc. – PSL, a także 43 proc. osób niezdecydowanych, na kogo będą głosować, oraz 41 proc. osób niezamierzających głosować.

Teoria zamachu lub też wybuchu na pokładzie samolotu prezydenckiego, ciągle przewijająca się w dyskusji publicznej, ma niezbyt wielką, ale stałą grupę zwolenników, a ich liczba powoli rośnie. W badaniach CBOS z maja 2012 było to – licząc łącznie wskazania „zdecydowanie tak” i „raczej tak” – 25 proc. pytanых, w podobnych badaniach z października 2012 r. (BS/144/2012) oraz listopada 2012 r. było to 26 proc. (BS/162/2012). W grupie tej przeważały kobiety, młodszy respondenci, osoby gorzej sytuowane, gorzej wykształcone oraz mieszkańcy wsi. W badaniach z października 2012 r., po stronie zwolenników tej teorii opowiedziało się 36 proc. osób deklarujących przekonania prawicowe, dystansowało się zaś od niej 16 proc. osób o orientacjach lewicowych. Jeśli chodzi o identyfikacje partyjne, do zwolenników tej teorii należały przede wszystkim osoby z kręgu elektoratu PiS (52 proc. tego elektoratu, w listopadzie 2012 r. udział ten wzrósł do 59 proc.), w najmniejszym stopniu – z elektoratu PO (6 proc.), pośrodku zaś sytuowali się badani z elektoratu PSL (14 proc.) i SLD (13 proc.). Czynnikiem różnicującym postawy była też częstotliwość udziału w praktykach religijnych. W badaniach z października 2012 r., 43 proc. osób spośród tych, które uczestniczą w praktykach religijnych kilka razy w tygodniu, wyraziło opinię, że prezydent Lech Kaczyński mógł ponieść śmierć w wyniku zamachu. Opinię tę podzielało tylko 28 proc. osób z grupy tych, które w ogóle nie uczestniczą w praktykach religijnych.

Wzrasta odsetek osób, które uważają, że rząd „tak naprawdę zaniedbał wszelkie możliwości rzetelnego wyjaśnienia tej katastrofy”. Takich deklaracji, zgodnie z wynikami kolejnych badań CBOS (BS/113/2011), w marcu 2011 r. było 20 proc., w sierpniu 2011 r. – 23 proc., w maju 2012 r. – również 23 proc., a w październiku 2012 r. już 30 proc. (w tej liczbie zawierało się 57 proc. osób deklarujących się jako zwolennicy PiS, 28 proc. – PSL, 24 proc. – Ruchu Palikota, 12 proc. – SLD, 8 proc. – PO, 24 proc. osób niezdecydowanych, na

kogo będą głosować, oraz 2 proc. osób deklarujących, że nie będą głosować). Równocześnie w październiku 2012 r. zaledwie 13 proc. respondentów uznało, że „rząd zrobił w tej sprawie wszystko, co możliwe” (w tym: 35 proc. spośród zwolenników PO, 13 proc. – SLD, 18 proc. – Ruchu Palikota, 20 proc. – PSL, zaledwie 2 proc. – PiS, 14 proc. osób niezdecydowanych, na kogo będą głosować, i 9 proc. osób niezamierzających głosować). Również w tym badaniu, 50 proc. respondentów uznało, że „rząd wiele zrobił w tej sprawie, ale dopuścił się też wielu zaniedbań” (w tym: 55 proc. zwolenników PO, 70 proc. – SLD, 57 proc. – Ruchu Palikota, 52 proc. – PSL, 37 proc. – PiS, 59 proc. osób niezdecydowanych, na kogo będą głosować, oraz 48 proc. osób niezamierzających głosować).

Wyraźną tendencją, obrazującą stan świadomości społecznej w Polsce, jest zmniejszanie się liczby osób, które sądzą, że raport komisji rządowej pod przewodnictwem Jerzego Millera dotyczący katastrofy pod Smoleńskiem uwzględnia wszystkie ważne okoliczności katastrofy. W badaniach CBOS przeprowadzonych w sierpniu 2012 r. (BS/162/2012) taką opinię wyrażało 30 proc. pytanym, zaś w listopadzie 2012 r. już tylko 16 proc., przy utrzymywaniu się znacznej liczby respondentów, którzy nie potrafili zająć w tej sprawie stanowiska (odpowiednio 29 i 30 proc.). W pośredni sposób o braku zaufania do ustaleń rządowych świadczy fakt, że znaczne poparcie zyskał postulat powołania międzynarodowej komisji do wyjaśnienia przyczyn katastrofy. W listopadzie 2012 r., po opublikowaniu pod koniec października w dzienniku „Rzeczpospolita” sensacyjnej informacji o odnalezieniu we wraku samolotu śladów trotylu i nitrogliceryny, co środowiska związane z PiS nagłaśniały jako potwierdzenie wersji zamachu za pomocą materiałów wybuchowych, ten postulat poparło 48 proc. badanych przez CBOS, w tym 25 proc. poparło zdecydowanie. W grupie wyborców PiS, którzy wówczas wyrażali opinię, że prezydent Lech Kaczyński mógł ponieść śmierć w wyniku zamachu, takich deklaracji poparcia było aż 75 proc. (BS/144/2012).

Oświadczenia prokuratury w sprawach katastrofy smoleńskiej, w pełni zrozumiałe być może tylko dla specjalistów, w powszechnym odbiorze wzbudzały podejrzenie o próby mataczenia. Prokuratorzy wojskowi prezentujący wyniki prac wykazywali się zerowymi umiejętnościami w zakresie komunikacji społecznej. Dotyczy to m.in. wspomnianej wyżej sprawy pochodzenia wykrytych we wraku cząstek wysokoenergetycznych, które mogą wchodzić w skład materiałów wybuchowych. Brak wcześniejszych wyjaśnień w tej sprawie spowodował, że kolejna grupa obywateli przyjęła wersję zamachu. Trudno ocenić, w jakim stopniu zmieni sytuację podjęcie w połowie 2013 r. przez prokuraturę współpracy z agencjami PR (zob. Zawadka 2013). Nawet jeśli doprowadzi to do zdecydowanej poprawy kontaktów prokuratorów z opinią publiczną, to nie ulega wątpliwości, że stanie się to zdecydowanie zbyt późno, by mogło istotnie wpłynąć na wzrost zaufania społecznego do wyników pracy prokuratury.

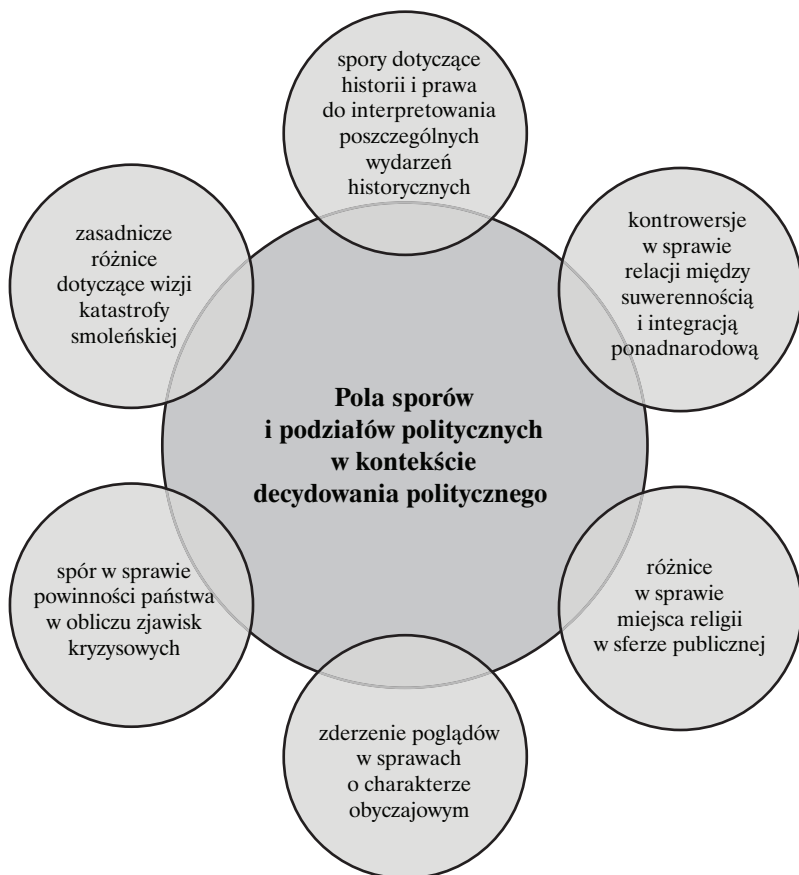
Zainteresowanie społeczeństwa sprawą katastrofy smoleńskiej nie słabnie i raczej nie będzie słabło w najbliższej przyszłości. Świadczy o tym duża oglądalność wszelkich materiałów telewizyjnych na ten temat. Przykładowo, film pt. *Śmierć prezydenta*, wyemitowany w styczniu 2013 r. przez kanał National Geographic, zgromadził aż 1,9 mln widzów (Onet.pl, 28.01.2013). Tymczasem można odnieść wrażenie, że strona rządowa przyjęła w tych sprawach taktykę przeczekania, opartą na błędnym założeniu, iż sprawę katastrofy wraz z upływem czasu będą wypierać ze świadomości politycznej inne wydarzenia i w coraz mniejszym stopniu będzie ona ciążyła na duszy zbiorowej Polaków. Działania przedstawicieli władz publicznych były w efekcie w dużej mierze bierne, spóźnione i reaktywne.

Bardziej aktywną postawę w sprawie wyjaśnienia przyczyn katastrofy rząd zajął dopiero w pierwszej połowie 2013 r. Znalazło to wyraz m.in. w powołaniu specjalnego zespołu ekspertów kierowanego przez Macieja Łaskę, którego zadaniem stało się tłumaczenie przyczyn i mechanizmu katastrofy oraz udzielanie odpowiedzi na pojawiające się pytania i wątpliwości. Jesienią 2013 r. zespół ten uruchomił specjalną stronę internetową (faktysmolensk.gov.pl), którą w pierwszym tygodniu odwiedziło 42 tys. osób i która miała w tym czasie 189 tys. odsłon i 31 tys. unikalnych użytkowników („Gazeta Wyborcza”, 15.11.2013).

Należy sądzić, że spór w sprawach katastrofy smoleńskiej będzie w najbliższych latach stałym i ważnym przedmiotem kontrowersji w życiu politycznym w Polsce. Nie wydaje się realne wyeliminowanie z obiegu politycznego wersji zamachu ani też zarzutów co do błędów w działaniu władz rządowych Polski w związku z wyjaśnianiem przyczyn i przebiegu katastrofy oraz ustalaniem odpowiedzialności za nią. Zwolenników teorii zamachu nie zniechęciły nawet informacje na temat nierzetelności jednego z czołowych ekspertów zespołu Macierewicza, który na jesieni 2013 r. przyznał się do fabrykowania dowodów, ani wypowiedzi innych ekspertów obnażające ich niekompetencję. W badaniach CBOS przeprowadzonych na początku października 2013 r. (BS/150/2013) nadal aż 28 proc. respondentów wyrażało opinię, że prezydent Lech Kaczyński mógł ponieść śmierć w wyniku zamachu. Dla porównania: w lutym 2013 r. takich deklaracji było 33 proc. W październiku 2013 r. teoria zamachu najwięcej zwolenników (54 proc.) miała wśród osób deklarujących powiązanie z PiS.

Jest wielce prawdopodobne, że „narracja smoleńska” w wydaniu PiS w trwały sposób podzieli polskie społeczeństwo, a z czasem stanie się elementem polskich mitów historycznych wykorzystywanych w sporach o dzień dzisiejszy i o przyszłość.

3.6. Wzrost potencjału niezadowolenia społecznego



Opracowanie własne.

Pogorszenie nastrojów społecznych przy rozbieżnych ocenach sytuacji w domenie prywatnej i publicznej

Podobne decyzje publiczne mogą wywoływać różne reakcje społeczne w zależności od wskaźnika zadowolenia z życia, ogólnych nastrojów społecznych oraz potencjału protestu. Konieczność podejmowania niepopularnych decyzji, pod presją niekorzystnych zjawisk w gospodarce i finansach, a więc podyktowana

przede wszystkim twardym rachunkiem ekonomicznym, nakazuje decydentom publicznym wnikliwie śledzić zmiany nastrojów społecznych.

Sytuacja w Polsce w 2012 r., w tym ustawowe wydłużenie wieku emerytalnego, coraz większe trudności w znalezieniu zatrudnienia przez ludzi młodych, zmiany przepisów podatkowych naruszające interesy opiniotwórczych grup zawodowych, zwiększenie liczby upadłości w gospodarce, jak również niepokojące sygnały dotyczące finansów publicznych w poszczególnych państwach członkowskich oraz w całej Unii Europejskiej – wszystko to mogło prowadzić do znacznego pogorszenia nastrojów społecznych. Zagrożenie erupcją niezadowolenia społecznego wzrosło w pierwszej połowie 2013 r., kiedy stało się jasne, że niezbędne będzie podjęcie działań oszczędnościowych w obszarze finansów publicznych.

Mimo wskazanych wyżej okoliczności, wyniki różnych badań opinii publicznej z 2012 r. nie wykazywały zasadniczego pogorszenia się samopoczucia społeczeństwa w porównaniu z latami poprzednimi. Jednak wyniki przeprowadzonego w czerwcu 2012 r., na zlecenie Komisji Europejskiej UE, badania nastrojów społecznych w 27 państwach UE pokazały, że w Polsce występuje tendencja spadkowa (wskaźniki liczbowe poniżej). Ogólnie rzecz biorąc, wśród respondentów przeważały osoby zadowolone ze swojego życia (76 proc. badanych), zaś osoby wyrażające niezadowolenie znajdowały się w mniejszości (20 proc.). Najbardziej zadowoleni ze swojego życia okazali się Duńczycy, Szwedzi, Holendrzy i Luksemburczycy. Najgorzej swoją sytuację oceniali Grecy i Portugalczycy. W Polsce, w ramach tego badania, na pytanie „czy jesteś zadowolony ze swojego życia?” odpowiedziało pozytywnie 72 proc. respondentów (z tego bardzo zadowolonych było tylko 11 proc.). Próbując w omawianych badaniach ustalić klimat społeczny, stworzono indeks oparty na wskazaniach od minus 10 do plus 10 punktów. Najmniej korzystne wyniki uzyskano w Grecji (-5,8 pkt), najlepsze oceny zarejestrowano w Holandii i Danii (+2,8 pkt). Polska – z wynikiem -2,6 pkt – znalazła się dopiero na 20. miejscu wśród 27 krajów UE. Co gorsza, w stosunku do wyników podobnych badań z 2011 r., w których indeks dla naszego kraju wyniósł -1,7 pkt, w Polsce zarejestrowano największy spadek omawianego tu wskaźnika spośród wszystkich krajów unijnych („Gazeta Wyborcza”, 18.10.2012; Eurobarometr 391).

W badaniach CBOS z grudnia 2012 r. (BS/1/2013) większość respondentów zaliczyła się do osób zadowolonych ze swojego życia (71 proc., w tym 20 proc. bardzo zadowolonych), a wielu uznało się nawet za osoby, którym sprzyja szczęście (37 proc.). Wskazywane wówczas przesłanki zadowolenia z życia miały jednak najczęściej charakter osobisty i były związane (w ok. 70–90 proc.) ze stosunkami z dziećmi, z oceną swojego związku małżeńskiego, relacjami z przyjaciółmi i znajomymi oraz – tu jednak już w mniejszym stopniu (ok. 50–59 proc.) – ze stanem zdrowia, z przebiegiem pracy zawodowej, kwalifikacjami i wykształceniem oraz warunkami swojego życia. W znacznie mniejszym stopniu natomiast

wyrażano zadowolenie ze swoich dochodów (23 proc., przy 40 proc. deklaracji niezadowolenia) oraz z perspektyw na przyszłość (37 proc.).

Ale już w drugiej połowie 2012 r. dało się zauważyć wyraźne pogorszenie nastrojów społecznych związane z oceną sytuacji w domenie publicznej. Niezależnie od chwilowych wahaniec (poprawa niektórych wskaźników w czerwcu 2013 r.), w 2013 r. ustabilizowała się bardzo krytyczna ocena sytuacji w kraju, a także, co szczególnie ważne, ocena kierunku rozwoju sytuacji.

W badaniach CBOS w czerwcu 2013 r. (BS/84/2013, BS/95/2013) tylko 16 proc. respondentów wyrażało opinię, że sytuacja w kraju zmierza ogólnie w dobrym kierunku (w kwietniu – 17 proc., w maju – 15 proc.), podczas gdy jeszcze w 2012 r. takich opinii było znacznie więcej: 30 proc. w czerwcu, 24 proc. w grudniu. Równocześnie odsetek badanych, którzy uważają, że sytuacja zmierza w złym kierunku, wyniósł 68 proc. (w kwietniu i maju – po 72 proc.). Dla porównania: w czerwcu 2012 r. wskaźnik ten wyniósł 56 proc., w lipcu tegoż roku – 59 proc.

Jako przyczyny złych nastrojów społecznych badani przez CBOS w czerwcu 2013 r. wskazywali najczęściej (mając możliwość wyboru więcej niż jednego czynnika): sytuację na rynku pracy (47 proc.) – w tym m.in. bezrobocie, konieczność emigracji zarobkowej, umowy śmieciowe; trudne materialne warunki życia (28 proc.) – w tym rosnące koszty utrzymania, niskie wynagrodzenia i świadczenia, pogarszanie się sytuacji finansowej rodzin; działania władz (28 proc.) – w tym przede wszystkim złe rządzenie, niespełnianie obietnic wyborczych, złą politykę finansową i gospodarczą, brak zainteresowania rządzących losem zwykłych obywateli oraz kłótnie i chaos w polityce; ogólny brak perspektyw (11 proc.); sytuację gospodarczą w kraju (8 proc.). W nieco mniejszym stopniu wskazywano też na: słabość państwa (4 proc.) – w tym nieprzestrzeganie prawa, korupcję, łapownictwo i nepotyzm oraz brak kontroli wydawania pieniędzy publicznych; złą sytuację w służbie zdrowia (3 proc.), złą sytuację rolnictwa i rolników (1 proc.), kryzys wartości i słabnięcie więzi międzyludzkich (1 proc.) oraz zwiększające się rozwarstwienie społeczne i brak sprawiedliwości (1 proc.).

Osoby dobrze oceniające kierunek rozwoju sytuacji w kraju (w próbie liczącej 1010 osób było ich w sumie tylko 162) najczęściej (mając możliwość wskazania kilku uzasadnień) powoływały się na: ogólne przekonanie, że jest lepiej (32 proc.), dobry stan gospodarki (23 proc.), przynależność do struktur europejskich (14 proc.), zadowolenie z sytuacji materialnej (9 proc.), pozytywne oceny obecnie rządzących (9 proc.), ogólne przekonanie, że będzie lepiej (7 proc.), rozwój infrastruktury i dróg (3 proc.), gwarancje w sprawach demokracji i wolności (2 proc.).

Rozwój sytuacji w kraju był źle oceniany w tychże badaniach (w czerwcu 2013 r.) przede wszystkim przez osoby o gorszej sytuacji materialnej, bezrobotnych, mających niższe wykształcenie, osoby w wieku 25 do 34 lat (tu wskaźnik wyniósł 75 proc.), praktykujących religijnie kilka razy w tygodniu (75 proc.)

oraz mieszkających na wsi (73 proc.). Krytyczne opinie na ten temat dominowały w potencjalnym elektoracie PiS (83 proc.), zyskały też duże poparcie w elektoracie SLD (58 proc.) i PSL (56 proc.), dużo mniejsze zaś (27 proc.) wśród osób zaliczających się do elektoratu PO (przy 55 proc. badanych, którzy uważają, że zmiany w kraju idą w dobrą stronę). Znamienne są bardzo wysokie wskaźniki krytycznych opinii wyrażanych przez osoby niezdecydowane, na kogo będą głosować (72 proc.), niezdecydowane, czy będą głosować (69 proc.), oraz niezamierzające głosować (80 proc.).

Jak wykazują referowane wyniki badań CBOS z czerwca 2013 r., narastają negatywne oceny społeczne sytuacji politycznej w kraju. Jeśli w 2012 r., pomijając pogorszenie ocen z września, sytuację polityczną jako dobrą oceniano od 14 proc. badanych w czerwcu do 10 proc. w grudniu, to w pierwszej połowie 2013 r. wskaźnik ten nie przekroczył w żadnym miesiącu 9 proc., w kwietniu i maju wyniósł zaledwie po 6 proc., a w czerwcu 7 proc.

Najwięcej, ale nominalnie także niewiele, pozytywnych ocen sytuacji politycznej odnotowano w środowisku potencjalnego elektoratu PO (23 proc.), najmniej w elektoracie PiS (1 proc.). Równocześnie, chociaż mniej wyraźnie, wzrastała liczba ocen krytycznych, których w czerwcu 2012 r. było 42 proc., w styczniu 2013 r. – 47 proc., zaś w miesiącach późniejszych od 51 do 54 proc. I w tym przypadku uwidocznił się jaskrawy kontrast między środowiskami związanymi z PO (w czerwcu 2013 r. – 30 proc. ocen krytycznych) i PiS (68 proc.). Odsetek badanych źle oceniających sytuację polityczną w kraju był dość wysoki we wszystkich innych ugrupowaniach politycznych (np. w SLD – 53 proc.), jak również wśród osób niezdecydowanych, czy będą głosować (45 proc.), i niezamierzających uczestniczyć w wyborach (62 proc.).

Sygnałem pogarszania się nastrojów społecznych były też bardziej krytyczne oceny sytuacji gospodarczej kraju (określanej jako dobra w czerwcu 2012 r. przez 22 proc. badanych, a w czerwcu 2013 r. już tylko przez 14 proc.) oraz sytuacji w zakładach pracy badanych, a także nieznacznie gorsze oceny warunków życia badanych i ich rodzin. Jak pokazują badania, Polacy wykazują mniej optymizmu, jeśli chodzi o przewidywanie rozwoju sytuacji w kraju (w czerwcu 2012 r. odnotowano 13 proc. opinii, że sytuacja ta się poprawi, zaś w czerwcu 2013 r. takich deklaracji było już tylko 9 proc.), natomiast nie pogorszyły się ich prognozy rozwoju sytuacji politycznej w kraju.

Odnotowując pogarszanie się ocen sytuacji gospodarczej sformułowanych przez Polaków, trzeba jednak zauważyć, że w porównaniu z obywatelami innych państw i tak nie są to oceny najgorsze. W badaniach wykonanych wiosną 2013 r., w ramach analiz opinii publicznej regularnie przeprowadzanych przez CBOS i ośrodki analityczne z Czech, ze Słowacji i z Węgier (BS/57/2013), 17 proc. respondentów z Polski wyraziło opinię, że sytuacja gospodarcza w kraju jest dobra, 37 proc. – że ani dobra, ani zła, a 41 proc. – że zła, podczas gdy Czechów udzielających analogicznych odpowiedzi było, odpowiednio: 5 proc., 25 proc.

i 69 proc., Słowaków – 4 proc., 23 proc. i 73 proc., zaś Węgrów – 2 proc., 24 proc. i 72 proc. W tych samych badaniach 41 proc. Polaków zadeklarowało, że obecne warunki materialne swojego gospodarstwa oceniają jako dobre. Podobnych deklaracji w przypadku Czechów było 34 proc., Słowaków – 20 proc., a Węgrów – 8 proc. Także w lipcu 2013 r. oceny sytuacji gospodarczej w kraju oraz warunków materialnych gospodarstw domowych były w Polsce lepsze niż w Czechach, Słowacji i na Węgrzech (BS/119/2013). Sytuację gospodarczą w swoim kraju jako dobrą oceniło wówczas 14 proc. respondentów z Polski, 6 proc. – z Czech oraz po 7 proc. ze Słowacji i z Węgier. Sytuację gospodarczą w swoim kraju jako złą oceniło odpowiednio: 44 proc., 66 proc., 66 proc. i 55 proc. respondentów. Sytuację swojego gospodarstwa domowego jako dobrą oceniło 40 proc. badanych Polaków, 36 proc. Czechów, 23 proc. Słowaków oraz 13 proc. Węgrów, jako złą: 16 proc. Polaków, 21 proc. Czechów, 26 proc. Słowaków, 39 proc. Węgrów. Warto podkreślić, że aż 23 proc. badanych Węgrów podzielało opinię, iż w ciągu najbliższego roku sytuacja gospodarcza w ich kraju się poprawi, podczas gdy w Polsce deklaracje takie złożyło 15 proc. respondentów, w Czechach – tylko 7 proc., w Słowacji – 13 proc.

W analizie nastrojów społecznych w Polsce należy też uwzględnić fakt, że stosunkowo duża grupa osób uważa, iż władze publiczne potraktowały je niewłaściwie. W badaniach CBOS z końca 2012 r. odsetek osób, które stwierdziły, że doznały w ciągu tego roku lekceważenia przez władzę, wyniósł 36 proc. (sumując odpowiedzi „bardzo często” i „często”). Głównie byli to absolwenci wyższych uczelni oraz osoby źle oceniające swoje warunki materialne, zaś w przekroju politycznym – członkowie elektoratu PiS (45 proc. wskazań w tej grupie) oraz osoby niezamierzające głosować (46 proc.). Dla porównania, podobnych ocen było w latach 2011 i 2010 po 27 proc., zaś w 2009 r. – 30 proc. Większa liczba takich deklaracji była rejestrowana tylko w 1991 r. – 39 proc., zaś zbliżona w 2000 r. – 35 proc. (BS/178/2012).

Opinie społeczne dotyczące protestów i konfliktów

Bardzo ważnym czynnikiem przy decydowaniu w polityce jest wiedza o tym, jak rządzeni oceniają możliwość wystąpienia konfliktów społecznych i w jakim stopniu przyzwalają na różnorodne zachowania wiążące się z protestami społecznymi.

Interesujące ustalenia w tych sprawach przyniosły badania CBOS przeprowadzone w czerwcu 2012 r. (BS/97/2012) oraz w kwietniu 2013 r. (BS/55/2013). Badania z 2012 r. pokazały, że zaledwie 18 proc. respondentów spodziewało się wówczas, iż w Polsce dojdzie w najbliższym czasie do wybuchu poważnego konfliktu społecznego. Równocześnie aż 47 proc. osób przewidywało, że w najbliższym czasie nasilą się strajki i protesty społeczne, a tylko 21 proc. uważało,

że sytuacja w kraju uspokoi się i strajki oraz protesty społeczne będą wygasać. Nie zajęło w tej kwestii stanowiska 14 proc. badanych. Trzeba jednak zauważyć, że przywołane powyżej 21 proc. to wynik dużo lepszy niż rezultaty uzyskane w podobnych badaniach przeprowadzonych w marcu 1999 r. (15 proc. badanych) i w listopadzie 1999 r. (11 proc.). Na tym tle szczególnej wymowy nabiera fakt, w badaniach CBOS z kwietnia 2013 r. już tylko 11 proc. respondentów spodziewało się uspokojenia sytuacji w kraju, zaś odsetek osób oczekujących nasilania się protestów wzrósł do 64 proc. Można więc mówić o zdecydowanym pogorszeniu stanu świadomości społecznej w tej – jakże ważnej – kwestii.

Pesymistyczną opinię, że strajki i protesty będą się w najbliższym czasie nasilać, w 2012 r. wyrażali przede wszystkim ludzie młodzi: 76 proc. badanych w wieku 18–24 lat oraz 71 proc. w wieku 25–34 lat. Dla porównania: w przedziale wieku 55–64 lat wskaźnik wynosił 63 proc., zaś w grupie respondentów mających 65 lat i więcej – 51 proc. (CBOS BS/97/2012). Jest rzeczą znamieną, że w 2013 r. opinia ta znalazła o wiele większe poparcie u wszystkich respondentów w wieku aktywności zawodowej (to jest w grupie ok. 80 proc. badanych).

Zmienną różnicującą stanowisko w omawianych sprawach była w 2012 r. identyfikacja polityczna. Zwolennicy opinii, że sytuacja będzie się uspokajać, stanowili (nie licząc odpowiedzi „trudno powiedzieć”) blisko połowę (43 proc.) osób deklarujących związki z Platformą Obywatelską. Zwolenników przeciwnej opinii było w potencjalnym elektoracie tej partii 45 proc., w tym tylko 5 proc. spodziewało się poważnego konfliktu społecznego. We wszystkich innych potencjalnych elektoratach partyjnych oraz w grupie osób niezdecydowanych, na kogo będą głosować, i niezamierzających głosować przeważało, i to znacznie, przekonanie, że protesty społeczne będą się nasilać. Taką opinię wyraziło 69 proc. badanych zwolenników Sojuszu Lewicy Demokratycznej, w tym 22 proc. sądziło, że dojdzie do wybuchu poważnego konfliktu społecznego, natomiast zaledwie 23 proc. prognozowało, że sytuacja społeczna ulegnie poprawie. W grupie sympatyków Prawa i Sprawiedliwości 73 proc. badanych przewidywało nasilanie się protestów społecznych, w tym 22 proc. spodziewało się poważnego konfliktu, zaś zaledwie 13 proc. oceniało, że sytuacja w kraju będzie się uspokajać. Należy podkreślić, że oceny pesymistyczne przeważały także wśród potencjalnego elektoratu współrządzącego Polskiego Stronnictwa Ludowego: aż 63 proc. badanych uważało, że dojdzie do nasilania się strajków i protestów (w tym 12 proc. spodziewało się poważnego konfliktu), a tylko 27 proc. było przeciwnego zdania. Wśród osób niezdecydowanych, na kogo będą głosować, 73 proc. przychyliło się do opinii, że sytuacja społeczna będzie się pogarszać (w tym 23 proc. spodziewało się poważnego wybuchu społecznego), a w grupie niezamierzających głosować wskaźniki te wyniosły, odpowiednio: 70 i 21 proc. (CBOS BS/97/2012).

W badaniach z kwietnia 2013 r. widać wyraźne pogorszenie ocen sytuacji politycznej, które objęło także osoby deklarujące oddanie swojego głosu na Platformę Obywatelską. W tej grupie liczba badanych, którzy ocenili, że sytuacja w kraju będzie się uspokajać, zmalała w porównaniu z wynikami badań z 2012 r. aż o 21 proc. (osiągając poziom 22 proc.). W pozostałych potencjalnych elektoratach ponad trzy czwarte badanych spodziewało się narastania konfliktów i protestów. W podsumowaniu komunikatu z badań przeprowadzonych w kwietniu 2013 r. (znalazło się tam zastrzeżenie, że porównania do 2012 r. mogą być mylące z powodu panującego wówczas szczególnego nastroju związanego z odbywającymi się w Polsce mistrzostwami Europy w piłce nożnej) podkreślono, że: „Z perspektywy ponad dziesięcioletniej widać [...], że obecne diagnozy Polaków co do nastrojów strajkowych należą do najbardziej pesymistycznych w całym analizowanym okresie, z podobnymi mieliśmy do czynienia tylko pod koniec 1999 roku” (CBOS BS/55/2013).

Spoleczne przyzwolenie na łagodne formy protestów

Z perspektywy decydowania politycznego na uwagę zasługują opinie społeczne na temat dopuszczalności protestów.

W świetle wyników badań przeprowadzonych w połowie 2012 r. (CBOS BS/97/2012) można sformułować wniosek, że w Polsce mamy obecnie do czynienia z dość powszechną akceptacją protestów społecznych, szczególnie ich łagodnych form (petycje akceptuje 83 proc. badanych, happeningi – 76 proc., akcje plakatywne – 68 proc.), oraz ugruntowanym przekonaniem, że w demokratycznym państwie strajk należy do niezbywalnych narzędzi sprzeciwu (67 proc.). W porównaniu z latami poprzednimi zauważalnie zwiększyło się przyzwolenie na różne formy protestów. Ze zjawiskiem tym rządzący powinni się poważnie liczyć.

Akceptacja strajków, w referowanych tu badaniach CBOS z 2012 r. (BS/97/2012), wzrosła od 1995 r. o 20 punktów procentowych i była największa w całym tym okresie. Aż 41 proc. badanych wyraziło opinię, że w obecnej sytuacji tylko za pomocą strajków można coś osiągnąć. Równocześnie aż 52 proc. uważało, że wszystkie grupy zawodowe powinny mieć prawo do strajku. W przypadku 36 proc. badanych wskazywano na grupy zawodowe, którym prawo do strajku powinno być ograniczone bądź zakazane. Wśród tych grup zawodowych najczęściej wymieniano różne służby publiczne, w tym przede wszystkim służby mundurowe i służbę zdrowia.

Stosunkowo najmniejsze przyzwolenie społeczne miały, w świetle tychże badań, takie formy protestu, jak strajk głodowy (33 proc. ankietowanych), okupacja budynków publicznych czy blokowanie dróg (po 31 proc.). Warto jednak dodać, że tę ostatnią formę akceptowało aż 52 proc. badanych rolników.

Badania te ujawniły również, że nastąpił wyraźny podział opinii publicznej w sprawie oceny protestu NSZZ „Solidarność” w 2012 r. przeciwko przyjęciu przez Sejm ustawy wydłużającej wiek emerytalny, w czasie którego protestujący zablokowali wejścia i przez kilka godzin uniemożliwiali posłom opuszczenie terenu Sejmu. Jak się okazuje, sama niezgodność z prawem formy protestu nie stanowi wystarczającej przesłanki powszechnego uznania go za niedopuszczalny, oto bowiem 47 proc. badanych oceniło działania protestujących jako dopuszczalne (w tym 20 proc. – za zdecydowanie dopuszczalne), a 46 proc. jako niedopuszczalne (w tym 19 proc. – zdecydowanie niedopuszczalne). Przyzwolenie na takie działania było większe w grupie osób deklarujących, że mają poglądy prawicowe (50 proc. badanych) i centrowe (48 proc.), niż lewicowe (38 proc.). Należy zauważyć, że mimo raczej niewielkiej, chociaż wykazującej tendencję wzrostową, akceptacji protestów w formie okupacji obiektów publicznych (wskaźnik akceptacji w 2012 r.: 31 proc.; dla porównania: w 1995 r. – 19 proc., zaś w 2002 r. – 26 proc.), aż 70 proc. badanych w 2012 r. wyraziło opinię, że jeśli już doszło do okupacji jakiegoś budynku publicznego przez protestujących, to takiego konfliktu nie powinno się rozwiązywać siłą za pomocą odpowiednich służb publicznych.

Jak pokazały badania z kwietnia 2013 r. (CBOS BS/55/2013), przyzwolenie na poszczególne formy sprzeciwu wobec polityki rządu zmniejszyło się, w porównaniu z wynikami badań z 2012 r., o kilka punktów procentowych. Jeśli chodzi o zbieranie podpisów pod petycjami i protestami, był to spadek o 10 proc. (do 73 proc.), happeningi – o 8 proc. (do 63 proc.), demonstracje uliczne – o 6 proc. (do 56 proc.), strajki głodowe – o 8 proc. (do 25 proc.).

Nieznacznie wzrosła wiara w skuteczność strajków (z 41 proc. w 2012 r. do 44 proc.). Opinia, że „w obecnej sytuacji tylko za pomocą strajków i protestów można coś osiągnąć”, w kwietniu 2013 r. przeważała w środowisku ludzi młodych, zwłaszcza w wieku 25–34 lat (52 proc.), osób z wykształceniem zasadniczym (49 proc.), robotników wykwalifikowanych (57 proc.) i niewykwalifikowanych (56 proc.) oraz pracowników usług (57 proc.) i rolników (55 proc.). Przychyliło się do niej 67 proc. osób deklarujących się jako wyborcy PiS, po 37 proc. potencjalnego elektoratu PSL i SLD, 24 proc. osób zamierzających głosować na PO, a także 42 proc. osób niezdecydowanych, na kogo będą głosować.

W komunikacie podsumowującym wyniki badań CBOS z kwietnia 2013 r. (BS/55/2013) czytamy: „Patrząc z dłuższej perspektywy można powiedzieć, że poparcie dla strajków (w różnych formach), jak i demonstracji ulicznych, a także rzadziej popieranych form zbiorowego wyrażania dezaprobaty, takich jak okupowanie budynków publicznych oraz blokowanie dróg – mimo spadku w ostatnim roku – utrzymuje się obecnie na poziomie najwyższym w ostatnim osiemnastoleciu, odkąd prowadzimy badania”.

Wiedza o mechanizmach funkcjonowania świadomości społecznej nakazuje z dużą ostrożnością interpretować zaprezentowane wyżej wyniki badań. Chodzi tu zwłaszcza o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wyniki te dają podstawy do przewidywania wzrostu zagrożenia poważniejszym konfliktem społecznym w Polsce w bliższej lub dalszej perspektywie. Rozważając to zagadnienie, trzeba uwzględnić znane w teorii i praktyce zjawisko odłożenia w czasie zmian nastrojów społecznych.

Brak sygnałów ukształtowania się w bliskiej przyszłości nowych struktur instytucjonalnych protestu społecznego

Analizując potencjał niezadowolenia społecznego, można stwierdzić, że w Polsce z jednej strony narastają przesłanki podjęcia zorganizowanych form protestu społecznego, z drugiej zaś strony nie doszło jeszcze do wyraźnego kształtowania się nowych form organizacyjnych (znanych w innych krajach pod nazwą ruchu oburzonych), które mogą stanowić bazę do angażowania się na rzecz społecznego sprzeciwu wobec władzy, także poprzez udział w manifestacjach ulicznych.

Powołana niedawno w Polsce struktura organizacyjna o nazwie Platforma Oburzonych, bardzo zróżnicowana wewnętrznie, nie ma zdolności do podjęcia bardziej efektywnych działań. Nie wydaje się także, by obecnie miała taki potencjał inicjatywa jednego z liderów tej Platformy, muzyka Pawła Kukiza, który na zgromadzeniu zorganizowanym 22 czerwca 2013 r. w Warszawie, z udziałem m.in. przedstawicieli Fundacji Republikańskiej, stowarzyszenia KoLiber, Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy oraz Ruchu na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych, ogłaszał: „Polska się budzi. Budzi się czynnik obywatelski. [...] Przyjdzie taki moment, że połączymy siły i rozpiżemy ich w dym” (PAP, 22.06.2013).

Analizując szanse powodzenia w Polsce nowych form protestu społecznego, trzeba mieć na uwadze, że w grupie osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, a więc potencjalnie gotowych do podjęcia tego protestu, czynniki więziotwórcze nie są jeszcze na tyle silne, by mogło się rozwinąć współdziałanie instytucjonalne tych osób. Wielu Polaków, którzy obiektywnie mieliby powody do przystąpienia do ruchu oburzonych, prawie nic – lub zgoła nic – nie wie zarówno o działaniach takich platform programowych w krajach Europy objętych najgłębszym kryzysem gospodarczym, jak i o powstaniu podobnej inicjatywy w Polsce. Badanie pod nazwą „Kto w Polsce czuje się «oburzony» i dlaczego”, przeprowadzone przez CBOS w kwietniu 2013 r. (BS/61/2013), dało m.in. następujące wyniki: tylko 57 proc. pytanym słyszało o nowych formach organizacji protestów społecznych w państwach europejskich, zaś 42 proc. wie o próbach

ukształtowania podobnych struktur w Polsce. Grupa potencjalnych „oburzonych” w Polsce wydaje się więc słaba, zatomizowana i niepoinformowana. Nie należy jednak, pamiętając o mechanizmie protestu ulicznego z początku 2012 r. w sprawie wolności w internecie, wykluczyć powtórzenia się akcji opartych nie na jakiejś zorganizowanej strukturze instytucjonalnej, lecz na zwoływaniu się uczestników za pomocą interaktywnych mediów elektronicznych.

W istniejącej sytuacji bardziej prawdopodobne wydaje się przejęcie roli organizatora ewentualnych protestów przez już funkcjonujące struktury instytucjonalne, których kierownictwo wykorzysta to do wzmacniania swojej pozycji społecznej i politycznej. Wiele faktów z ostatnich dwóch lat, szczególnie manifestacja protestu z września 2013 r., świadczy o tym, że takie działania podejmą w Polsce związki zawodowe, powoli tracące swoją siłę w poszczególnych zakładach pracy.

Poczucie pogarszania się warunków życia (zwłaszcza w grupie osób tracących miejsce pracy) i braku perspektyw (zwłaszcza w grupie młodych i wykształconych ludzi, którzy nie mogą znaleźć pracy) nie jest jeszcze w Polsce tak silne, jak w tych państwach europejskich, w których kryzys finansowy i gospodarczy jest najbardziej zaawansowany. Jeszcze trudno mówić o ukształtowaniu się w Polsce prekariatu, nowej grupy (czy kategorii) społecznej, już dość wyrazistej w innych państwach, którą niejednokrotnie określa się jako swoistą klasę społeczną. Jeśli nawet pojawia się coraz więcej kandydatów pasujących do tej grupy społecznej, to nie znaczy, że łączy ich już świadomość wspólnoty interesów. Zresztą nawet gdyby mieli już tę świadomość, nie musiałoby to prowadzić do podjęcia przez nich działań w imię interesu wspólnego. Warto w tym miejscu wspomnieć, że Mancur Olson przestrzegał przed mechanicznym przenoszeniem cech jednostek zorientowanych na interes własny na sytuację dużych grup, gdyż „nawet jeśli wszyscy członkowie dużej grupy są racjonalni i nastawieni na interes własny i odnieśliby korzyści, gdyby jako grupa podjęli działania w kierunku realizacji grupowych celów, to jednak dobrowolnie nie podejmą takich działań” (Olson 2012, s. 10).

Niezależnie od powyższych uwag, trzeba stwierdzić, że wyniki wspomnianego badania CBOS z kwietnia 2013 r. wskazują na istnienie w Polsce znacznego potencjału protestu społecznego. Aż 58 proc. osób objętych tym badaniem deklaruje bowiem przynależność do grona oburzonych, a więc ludzi niezadowolonych i sfrustrowanych z powodu kryzysu gospodarczego i pogarszających się warunków życia, oraz zgłasza chęć dania temu wyrazu. W przypadku 25 proc. jest to ocena stanowcza. Równocześnie 59 proc. pytanых deklaruje przynależność do grupy ludzi, którzy są niezadowoleni i sfrustrowani z powodu obecnej sytuacji politycznej w kraju, oraz zgłasza chęć dnia temu wyrazu (24 proc. tych deklaracji ma charakter stanowczy).

Stosunkowo nieduża grupa pytanых (16 proc.) zgłasza swoją przynależność do oburzonych również z innych powodów, takich jak: bezrobocie, niskie płace,

źle funkcjonująca służba zdrowia, niesprawiedliwość społeczna, zła sytuacja w oświacie, brak strategii gospodarczej rządu, patologie w instytucjach publicznych, brak postępów w repywatyzacji, słabość policji w walce z przestępczością chuligańską, zbyt duże wpływy Kościoła katolickiego w przestrzeni publicznej lub też brak poszanowania wartości chrześcijańskich, zbytnie eksponowanie praw mniejszości homoseksualnych oraz stronniczość mediów.

Zgodnie z wynikami omawianego badania, deklaracje identyfikacji z oburzonymi z powodów ekonomicznych przeważają w Polsce wśród osób o niskich dochodach, źle oceniających swoje materialne warunki życia, gorzej wykształconych, zamieszkałych na wsi i w małych miastach. Natomiast do podjęcia protestu z powodu złej sytuacji politycznej są bardziej skłonne osoby o wyższych zarobkach i z wyższym wykształceniem. W obu tych grupach dominują osoby w wieku od 45 do 64 lat, z tym że na przyczyny oburzenia związane z sytuacją polityczną w kraju wskazują też często osoby w wieku od 18 do 24 lat. W obu grupach większość stanowią osoby, które deklarują przynależność do elektoratu PiS (76 proc. w grupie wskazującej jako przyczynę kryzys i warunki życia, 72 proc. w grupie wskazującej obecną sytuacją polityczną w kraju – przy pominięciu odpowiedzi „trudno powiedzieć”). W przypadku elektoratu PO wyniki wyniosły odpowiednio: 28 i 32 proc., PSL – 50 i 57 proc., SLD – 47 i 51 proc. Trzeba podkreślić, że wysokie wskaźniki odnotowano w grupie osób niezdecydowanych, na kogo będą głosować: 58 i 70 proc., i niezamierzających głosować – 65 i 70 proc.

Symptomatyczne jest także, że jako przyczynę frustracji społecznej rodzącą postawy oburzenia aż 70 proc. wszystkich osób uczestniczących w badaniu wskazało niezadowolenie „z całej klasy politycznej i sposobu funkcjonowania demokracji w naszym kraju”. Wśród osób deklarujących przynależność do elektoratu PO wskaźnik wyniósł 82 proc., SLD – 81 proc., PSL – 68 proc., PiS – 66 proc., wśród niezdecydowanych, na kogo będą głosować – 63 proc., wśród niezamierzających głosować – 68 proc. Tylko 21 proc. wskazało niezadowolenie „z polityki rządu Donalda Tuska” (najwięcej w grupie elektoratu PiS – 30 proc.). Nietrudno więc zrozumieć, dlaczego komunikat z referowanego badania kończy się stwierdzeniem: „Oburzenie tylko w części wymierzone jest w aktualnie rządzących, ale ma szerszy charakter – jest kontestacją całej naszej sceny politycznej i tego, co się na niej dzieje” (CBOS BS/61/2013).

Taką sytuację, jeśli znajdzie ona potwierdzenie w innych badaniach, trzeba traktować jako symptom poszerzania pola działania sił pozasystemowych w życiu publicznym. To może być zachętą do podejmowania przez skrajne ugrupowania różnorodnych inicjatyw, w ramach których formą wyrażenia stanowiska (i w pewnym sensie normą) staje się agresja wobec przedstawicieli struktur oficjalnych.

11 listopada 2012 r. odbyła się największa we współczesnej historii Polski manifestacja radykalnych narodowców, która ukazała potencjał buntu środowisk

dążących do powołania Ruchu Narodowego. W czasie tej manifestacji, w trakcie starć z policjantami zatrzymano 176 osób, rannych zostało 22 policjantów (PAP, 12.11.2012). Trudno oczywiście powiedzieć, ilu uczestników tej manifestacji to młodzi ludzie, którzy nie odnajdują oferty politycznej w programach partii politycznych reprezentowanych w Sejmie, ilu przyciągnęła wizja programowa Ruchu Narodowego, a ilu było tylko zainteresowanych udziałem w bijatyce z policją.

W ostatnich dwóch latach mnożyły się próby dochodzenia swoich racji lub też manifestowania swoich poglądów na ulicach polskich miast. Tylko na 11 listopada 2012 r. zgłoszono przeprowadzenie w Warszawie 12 różnych zgromadzeń, w tym również organizowanych przez zwalczające się nawzajem grupy społeczne (www.portalsamorzadowy.pl, 9.11.2012). Coraz częściej odbywają się uliczne manifestacje pod hasłem „Obudź się Polsko”. Nie mają one jeszcze dużej siły politycznego rażenia, ale w przypadku dalszego pogarszania się sytuacji społecznej i politycznej, decydenci polityczni z pewnością zaczną się bardziej liczyć z ich rolą. I to nie tylko ci, którzy współtworząc zaplecze rządzących, będą się musieli nauczyć reagować w odpowiedni sposób na protesty uliczne, ale i ci (politycy opozycyjni), którzy dojdą do wniosku, że warto włączyć te formy walki politycznej do swojego arsenału.

Kolejną okazją do awantur ulicznych stał się Marsz Niepodległości w dniu 11 listopada 2013 r. Informacje o Biegu Niepodległości z udziałem premiera oraz Marszu „Razem dla Niepodległej”, który zorganizował Prezydent Komorowski, przeżyły w relacjach mediów światowych z obrazami podpalonej tęczy z kwiatów symbolizującej tolerancję oraz płonącej budki wartowniczej przed ambasadą rosyjską. Ojciec Rydzyk mówił tymczasem na antenie swojego radia o Marszu Niepodległości z wyraźnym zadowoleniem: „Widziałem tam wielki idealizm. Tam szli ludzie pragnący prawdy, pragnący dobra. Pragnący miłości prawdziwej, kochający drugiego człowieka, to wszystko co Polskę stanowi. Ja jestem dumny z takiej młodzieży” (wyborcza.pl, 14.11.2013).

Przy okazji warto zauważyć, że lata 2012–2013 przyniosły wiele zdarzeń świadczących o nasilaniu się w Polsce zorganizowanego chuligaństwa, głównie na marginesie aktywności grup kibiców piłkarskich. Chuligani stadionowi zaczynają działać poza terenem obiektów sportowych. Kształtuje się środowisko, którego członkowie są gotowi wystąpić przeciwko przedstawicielom porządku publicznego pod każdym pretekstem. Zjawisko to zaczyna nabierać znaczenia politycznego, bowiem zorganizowane grupy zadymiarzy – ludzi gotowych na wszystko – mogą się stać uczestnikami różnorodnych konfrontacji ulicznych, mogą się też okazać podatne na manipulację polityczną.

3.7. Konkluzje

W świetle analizy zawartej w tym rozdziale pełne potwierdzenie znajduje teza, że jednym z najważniejszych uwarunkowań decydowania politycznego jest stan społeczeństwa. Decydenci powinni więc dobrze znać potrzeby, wyobrażenia, oczekiwania i przyzwyczajenia społeczeństwa, a także jego zasoby i deficyty, atuty i słabości. Wydaje się to oczywiste, ale bywa z tym różnie, a politycy nieraz wytykają niewiedzę swoim rywalom w sprawach społecznych, by ich zdyskredytować w oczach opinii publicznej.

Przeprowadzona analiza pokazuje, że w Polsce podstawowe znaczenie dla decydowania politycznego ma pięć czynników.

Po pierwsze: demografia. Nie ulega wątpliwości, że nasz kraj zmaga się z kryzysem demograficznym. Główne przyczyny tej pesymistycznej diagnozy – perspektywa niebezpiecznego zmniejszania się populacji Polaków, proces starzenia się społeczeństwa oraz problem wyludniania się niektórych miast i gmin – stanowią prawdziwe wyzwanie dla decydentów politycznych. Stoją więc oni przed koniecznością kształtowania skutecznej polityki prorodzinnej, opracowania polityk publicznych pozwalających podołać sytuacji, w której coraz mniejsza populacja pracujących będzie musiała finansować emerytury i różne formy opieki społecznej dla zwiększającej się grupy osób w wieku poprodukcyjnym, oraz zrationalizowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Po drugie: struktura narodowościowa. Polska jest krajem w zasadzie jednolitym etnicznie. Decydenci polityczni powinni w związku z tym dołożyć wszelkich starań, żeby zagwarantować mniejszościom narodowym i etnicznym prawa na przyzwoitym poziomie – zgodnie ze standardami obowiązującego Polskę prawa międzynarodowego. Osobnym wyzwaniem dla decydentów jest postawa tych mieszkańców Śląska, którzy określają się jako członkowie narodowości śląskiej oraz zgłaszają roszczenia przyznania swojej gwarze statusu języka regionalnego, uznania istnienia narodowości śląskiej i nadania autonomii regionowi śląskiemu.

Po trzecie: kwestie światopoglądowe. Przywiązanie zdecydowanej większości społeczeństwa do religii katolickiej, mimo dość swobodnego podejścia wielu Polaków do zasad religijnych, współdecyduje o wyborach politycznych części obywateli i każe im oczekiwać, że domena publiczna będzie kształtowana w zgodzie z katolicką nauką społeczną. Sytuacja ta rodzi potrzebę szczególnej staranności w wypełnianiu wymagań równouprawnienia światopoglądowego oraz wyznacza jedną z ważnych osi podziałów w środowisku decydowania politycznego.

Po czwarte: struktura społeczna. W społeczeństwie polskim postępują zmiany w układzie klasowym i warstwowym. Tradycyjne identyfikacje klasowe przestają wyznaczać podstawowe osie podziałów politycznych. Ludzie szukają

innych form identyfikacji, próbują się określać w sposób zindywidualizowany, czego wyrazem jest zróżnicowanie ich sytuacji i potrzeb, oczekiwań i preferencji. Wzrasta znaczenie polityczne zagadnień obyczajowych, kwestii wykluczenia kulturowego oraz zróżnicowania stylów życia i stosunku do zmian modernizacyjnych.

Po piąte: struktura społeczno-ekonomiczna. W Polsce pogłębiają się różnice w dochodach obywateli. Wielkim problemem są nierówności położenia materialnego, coraz bardziej skontrastowane bieguny nędzy i bogactwa. Efektem jest dezintegracja społeczeństwa, gdyż liczna grupa obywateli ma poczucie głębokiej niesprawiedliwości i przegranej. Grupa ta zasila tzw. negatywny potencjał polityczny. Jest rzeczą znaną (i psychologicznie zrozumiałą), że ludzie, którzy doświadczają wykluczenia społecznego, mają skłonność do nadwartościowania czynników materialnych i do radykalizacji postaw. Utrzymujące się, a w niektórych dziedzinach wręcz pogłębiające się, nierówności między poszczególnymi regionami pociągają za sobą zróżnicowanie warunków życia mieszkańców, a w konsekwencji – rozbieżność ocen państwa i jego władz publicznych.

Odmienność życiowych sytuacji i potrzeb wewnątrz polskiego społeczeństwa sprawia, że ma ono mocno zróżnicowane interesy. Zjawisko to nie jest obojętne z punktu widzenia decydowania politycznego. Decydenci muszą w swych poczynaniach zachować właściwe proporcje między interesami wspólnymi całego społeczeństwa i interesami partykularnymi swoich grup adresowych. Szczególnie trudną sytuację mają w tej dziedzinie decyzyjne podmioty polityczne o tożsamości organów władzy publicznej (w tym zwłaszcza rząd). Jeśli będą przesadnie dbać o partykularne interesy swojego środowiska politycznego, ściągną na siebie oskarżenia o patologiczną prywatyzację władzy publicznej. Jeśli będą bronić interesów społeczeństwa polskiego jako całości, kosztem swojego zaplecza społecznego i politycznego, narażą się na zarzut odejścia od linii, która była przesłanką udzielenia im poparcia wyborczego. W przypadku rządu koalicyjnego istnieje ponadto potrzeba uzgadniania odmiennych, czasem sprzecznych, interesów przez ugrupowania współtworzące daną koalicję.

Przeprowadzona analiza pokazuje, że podmioty instytucjonalne aktywne na scenie politycznej muszą brać pod uwagę fakt politycznego spolaryzowania polskiego społeczeństwa. Silne, utrwalone i względnie zrównoważone podziały dominują w obrazie politycznym współczesnego społeczeństwa polskiego. Podziały te są uwarunkowane przede wszystkim historycznie i ideologicznie, znajdują też wyraźne odzwierciedlenie w warstwie emocjonalnej. Podziały polityczne na obóz wywodzący się z tradycji postkomunistycznej oraz obóz post-solidarnościowy są w coraz większym stopniu zastępowane przez wewnętrzne podziały w środowisku dawnej opozycji demokratycznej. Stabilizują się dwie dominujące, względnie zrównoważone pod względem wpływów, wewnętrznie niejednorodne orientacje: konserwatywno-narodowa (bardziej ideologiczna) oraz

liberalna i proeuropejska (w dużej mierze pragmatyczna). Na tym tle kształtują się dwa wzorce postaw: wzorzec oparty na wartościach narodowych oraz wzorzec kosmopolityczny. Uderza brak poważniejszej dyskusji merytorycznej między oponentami politycznymi. Podziały są silniejsze niż poczucie wspólnoty. Głównymi motywami sporów i podziałów politycznych w kontekście decydowania politycznego są kwestie dotyczące: historii, relacji między suwerennością a integracją europejską i globalizacją, usytuowania religii i Kościoła katolickiego w sferze publicznej, obyczajowości i stylu życia, powinności państwa w obliczu zjawisk kryzysowych, katastrofy smoleńskiej.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że kluczowe znaczenie dla decydowania politycznego ma stan kultury politycznej Polaków. Obecnie składa się nań przede wszystkim: ograniczone zainteresowanie sprawami polityki, skupianie się na ciemnych stronach polityki, nieuświadamianie sobie powiązania swojej własnej sytuacji z sytuacją w domenie politycznej, przekonanie o znikomym wpływie zwykłych obywateli na bieg spraw w domenie politycznej, niewielkie zainteresowanie osobistą aktywnością w polityce, w tym w ramach działalności obywatelskiej.

Jeśli zaś chodzi o stan kultury prawnej społeczeństwa, analiza wskazuje, że w decydowaniu politycznym należy zwrócić uwagę przede wszystkim na: silne przekonanie społeczne, iż 'wspólne' znaczy 'niczyje'; ciche przyzwolenie na naganianie i obchodzenie prawa; powszechne przekonanie, iż prawo jest złej jakości, nie jest przestrzegane i jest źle egzekwowane.

Przeprowadzona w tym rozdziale analiza dowodzi, że w 2012 r. i w pierwszej połowie 2013 r. sukcesywnie wzrastał (jednak w mniejszym stopniu niż w innych krajach regionu) potencjał niezadowolenia społecznego. Składało się na to kilka czynników, m.in.: wyraźne pogorszenie nastrojów społecznych – przy rozbieżnych ocenach sytuacji w domenie prywatnej (ocena dobra) i publicznej (ocena zła), częstsze dostrzeganie możliwości wystąpienia protestów i konfliktów, zwiększenie się przyzwolenia na łagodne formy protestów. Równocześnie nie wskazywało na to, że wkrótce ukształtują się nowe struktury instytucjonalne protestu społecznego.

Zgromadzony w tym fragmencie opracowania materiał empiryczny świadczy o tym, że wśród zmiennych istotnych dla kształtowania się identyfikacji politycznej Polaków, podstawowe znaczenie mają: wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania, poziom dochodów, płeć oraz siła powiązania z religią mierzona intensywnością udziału w praktykach religijnych.

4. Instytucje władzy publicznej i polityki w Polsce w kontekście decydowania politycznego

4.1. Instytucje w decydowaniu politycznym

Jak już powiedziano w rozdziale pierwszym, decydowanie polityczne odbywa się przy wykorzystaniu mniej lub bardziej rozbudowanej, sformalizowanej i zindywidualizowanej infrastruktury, na którą składają się wartości, zasady, normy, instytucje, procedury i rozwiązania personalne. Owa infrastruktura wyznacza parametry systemu decyzyjnego, umożliwia też wewnątrzsystemową komunikację i konwersję. Elementy należące do systemu tworzą całość o określonej strukturze wewnętrznej. W wielu systemach decyzyjnych funkcjonują podsystemy, w ramach których są wykonywane zadania wynikające z poszczególnych etapów procesów decyzyjnych.

W systemach decydowania politycznego kluczową rolę spełniają instytucje, których kształt, zasady działania, kondycja, wzajemne relacje z innymi podmiotami (w tym podmiotami instytucjonalnymi) funkcjonującymi w otoczeniu decydowania politycznego współdecydują o treści i jakości podejmowanych decyzji. Instytucje stanowią bowiem celowo ukształtowany zespół rozwiązań organizacyjnych (urządzeń materialnych i środków oraz reguł działania) służących realizacji określonych zadań. Bez nich wypełnianie poszczególnych zadań byłoby niemożliwe lub co najmniej znacznie utrudnione.

Mając w pamięci poważną dyskusję na ten temat na gruncie teorii polityki, warto przywołać sformułowaną w niej słuszną tezę, że instytucje są nie tylko miejscem realizowania procesów decyzyjnych, ale i aktywnymi uczestnikami tych procesów. Należy się też zgodzić z poglądem, że „instytucjonalna struktura, w ramach której polityka jest prowadzona”, oddziałuje na rzeczywiste procesy tam zachodzące (March, Olsen 2005, s. 27), a „wewnętrzne procesy instytucjonalne wywierają wpływ na takie kwestie, jak dystrybucja władzy” (tamże, s. 28). Warta podkreślenia jest też opinia, że słabości poszczególnych instytucji wyraźnie przekładają się na niedoskonałość decydowania politycznego.

Wszystkie te opinie nabierają jeszcze większego znaczenia, kiedy przyjmie się – zgodnie ze współczesnym ujęciem dominującym w refleksji politologicznej – że instytucje to nie tylko organizacje, ale także stabilne, utrwalone wzory zachowań

i reguły gry (Lowndes 2006, s. 89 i nast.). Niezwykle ważny jest również dorobek neoinstytucjonalistów (Beyme 2005, s. 87 i nast.), którzy uwzględniają w swoim podejściu także relacje występujące między poszczególnymi instytucjami oraz wewnątrz tych instytucji.

Zjawiska i procesy zachodzące w sferze publicznej oraz instytucje, w tym instytucje polityczne tam funkcjonujące, wzajemnie na siebie oddziałują. Dzieje się tak zwłaszcza w sferze związanej z władzą polityczną. Jak zauważa Andrzej Antoszewski: „Pomiędzy układem instytucjonalnym a podłożem społeczno-kulturowym każdego systemu politycznego zachodzi sprzężenie zwrotne: typ konfliktów i podziałów społecznych determinuje kształt instytucji politycznych, których działanie może te konflikty i podziały zaostrzać bądź uśmierzać” (Antoszewski 2004, s. 15). Tak więc, przykładowo, od poglądów, ocen i podziałów politycznych dominujących w społeczeństwie zależy struktura polityczna parlamentu, ale równocześnie to, co się dzieje w parlamencie, wpływa na owe poglądy i oceny społeczne. Struktura grupowa społeczeństwa wyznacza granice i kierunki działania instytucjonalnych podmiotów publicznych, ale równocześnie aktywność tych podmiotów wywiera wpływ na przekształcenia w tej strukturze. Nastroje społeczne z jednej strony stanowią wynik działania organów władzy publicznej, ale z drugiej strony same określają warunki funkcjonowania tych organów. Struktura systemu partyjnego jest następstwem dokonywanych w społeczeństwie wyborów politycznych, ale równocześnie jest ona w pewnym sensie konstrukcją nośną, za pomocą której te wybory są dokonywane, bowiem wyznacza ramy rywalizacji politycznej. Jak słusznie podkreślają Paul M. Sniderman i Matthew S. Levendusky: „W polityce obywatelom nie jest dane wybierać spośród dowolnych opcji. Dokonując wyboru, muszą czerpać z istniejącego zbioru alternatywnych propozycji” (Sniderman, Levendusky 2010, s. 15).

Instytucje polityki i sfery publicznej aktywne w decydowaniu politycznym – i szerzej: w decydowaniu publicznym – można porządkować w różny sposób. Za kryterium można przyjąć np. obecność danej instytucji na konkretnym etapie procesu decyzyjnego oraz debaty publicznej. Tak czyni Giandomenico Majone: „Partie identyfikują problemy i formułują programy; elektorat prowadzi dyskusję na temat problemów i kandydatów, a większość wyborców opowiada się za jednym z programów. Większość ustawodawcza przekłada programy na akty prawne w warunkach ciągłej debaty z opozycją; na koniec dyskusja przenosi się na poziom szefa władzy wykonawczej i gabinetu, gdzie zostaje przełożona na polityki szczegółowe” (Majone 2004, s. 15). Dla celów analitycznych wydaje się jednak najbardziej uzasadnione wyodrębnienie i oddzielne potraktowanie trzech wewnętrznie niejednorodnych grup instytucji, przyjmując za kryterium miejsce w systemie decyzyjnym. W takim ujęciu będą to instytucje władzy publicznej i polityki, instytucje wpływu politycznego oraz instytucje społecznej deliberacji, aktywności i oddziaływania.

Pierwszą z tych grup stanowią instytucjonalne podmioty decydowania politycznego, wśród których należy wskazać zarówno instytucje mające cechy pod-

miotów publicznych, jak i instytucje ściśle polityczne aktywne w sferze artykulacji i agregacji interesów politycznych. Chodzi tu więc nie tylko o organy władzy państwowej i samorządowej, ale i o partie i ruchy polityczne. Druga grupa instytucji, warta uwagi zwłaszcza w kontekście relacji między sferą publiczną i decydowaniem politycznym, to podmioty wpływu i interesu partykularnego, które formalnie znajdują się poza decydowaniem politycznym, ale równocześnie przez swoje oddziaływanie stają się faktycznie, w rozumieniu funkcjonalnym, uczestnikami tego decydowania. W Polsce, w tej grupie mieszczą się przede wszystkim związki zawodowe, instytucje samorządu gospodarczego i zawodowego, zorganizowane grupy nacisku, media oraz Kościół katolicki. Trzecia grupa instytucji, których analiza wydaje się potrzebna z punktu widzenia podjętego w tym opracowaniu zadania badawczego, to organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W tej grupie trzeba odnotować przede wszystkim różne organizacje pożytku publicznego oraz inne fundacje i stowarzyszenia.

4.2. Instytucje państwa i samorządu terytorialnego jako podmioty decydowania politycznego

Podstawy ładu instytucjonalnego w sferze władzy publicznej

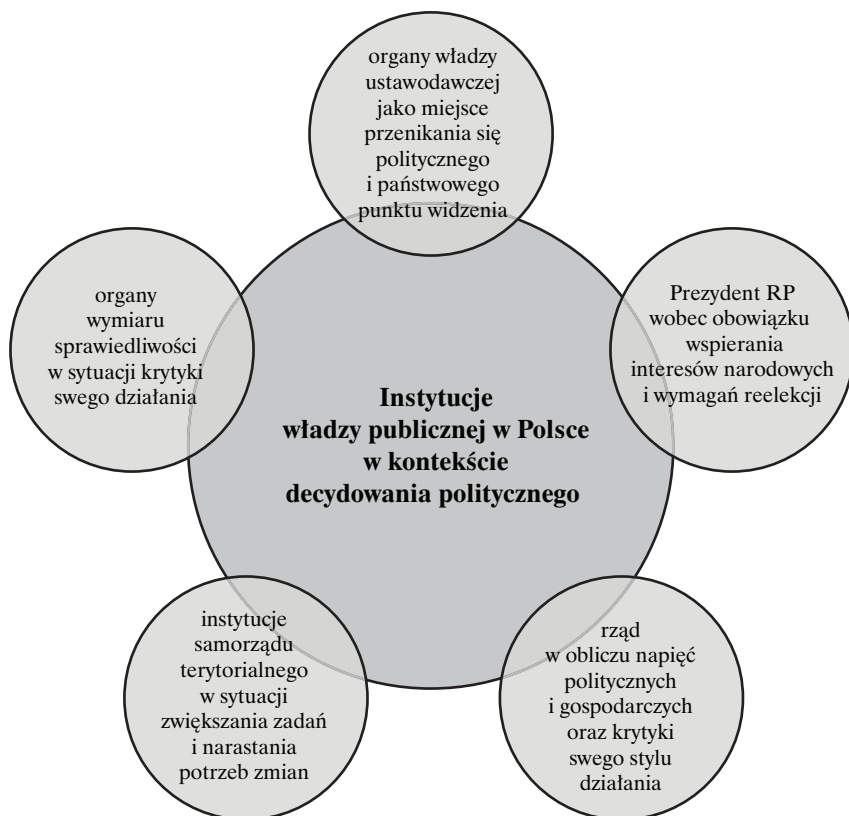
Jak już powiedziano w poprzednich fragmentach tego opracowania, ramy funkcjonowania organów władzy publicznych w Polsce są określone przez przepisy konstytucji. Organy te w zakresie treści, formy i procedury swojej aktywności działają na podstawie i w granicach prawa.

Podstawy ładu instytucjonalnego w przypadku władzy publicznej są wyznaczone przede wszystkim przez, zawartą w art. 10 konstytucji, zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Zgodnie z tą zasadą, władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą prezydent i Rada Ministrów, zaś władzę sędziowską sądy i trybunały. Porządek instytucjonalny w obszarze organów publicznych wyznacza także odrębność (na zasadach wskazanych w rozdziale IX konstytucji) organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz (na zasadach wskazanych w art. 227 konstytucji) polskiego banku centralnego, którym jest Narodowy Bank Polski. Fundamentem porządku instytucjonalnego w systemie organów władzy publicznej jest też sformułowana w art. 16 konstytucji zasada, zgodnie z którą samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Podstawowym punktem odniesienia działalności decyzyjnej wszystkich organów władzy publicznej, wynikającym z tożsamości organów publicznych jako podmiotów państwa, są potrzeby i interesy wspólne narodu. Państwo, zgodnie z art. 1 konstytucji, jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, które, na podstawie i w ramach przepisów konstytucji oraz innych przepisów powszechnie obowiązujących, „strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” (art. 5 konstytucji).

Poszczególne organy władzy publicznej mają w czynnościach decyzyjnych także swoje odrębne punkty odniesienia wynikające z celów, zadań i kompetencji tylko im przypisanych w prawie. W przypadku Sejmu i Senatu są to zadania związane z władzą ustawodawczą oraz kontrolą nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami konstytucji. W przypadku Prezydenta RP są to zadania wynikające z pozycji najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej, który czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, jest reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych oraz najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP. W przypadku Rady Ministrów są to zadania wynikające z kompetencji prowadzenia, w ramach polityki wewnętrznej i zagranicznej, spraw polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego, a także z kierowania administracją rządową. W przypadku samorządu terytorialnego są to zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, które są wykonywane jako zadania własne lub zlecone. W przypadku sądów i trybunałów są to zadania wynikające ze statusu organów wymiaru sprawiedliwości.

Ważnym punktem odniesienia w czynnościach decyzyjnych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w państwie oraz organów samorządu terytorialnego, będącym następstwem ich tożsamości politycznej, są programy i interesy polityczne. Ma to związek z mechanizmami kreacji i legitymizacji tych organów oraz kryteriami ich oceny. W przypadku tych organów, powiązania między stanem sfery publicznej i ich sytuacją oraz kierunkami i technikami działań są najsilniejsze. Faktyczna sytuacja oraz działania tych organów są bowiem w dużej mierze uzależnione nie tylko od ram prawnych, ale i od uwarunkowań ściśle politycznych, takich jak: siła poparcia społecznego, stan oczekiwań społecznych, charakter podziałów politycznych w społeczeństwie, kultura polityczna i prawna społeczeństwa oraz różnorodne, strategiczne i doraźne, wyzwania społeczne, gospodarcze i geopolityczne. W decydowaniu organów władzy ustawodawczej i wykonawczej te uwarunkowania stają się okolicznością wyznaczającą cele, możliwości i wymagania decyzyjne. Równocześnie, z drugiej strony, funkcje decyzyjne tych organów w największym stopniu wpływają na stan spraw w sferze publicznej. To od kształtu i zdolności funkcjonowania instytucji państwa i samorządu terytorialnego zależy w efekcie wiele spraw w przestrzeni publicznej.



Opracowanie własne.

Organy władzy ustawodawczej jako miejsce przenikania się dwóch punktów widzenia: politycznego i państwowego

Sejm i Senat stanowią organy władzy publicznej, w których w najwyższym stopniu krzyżują się dwa porządki: konstytucyjny i polityczny. Kompetencje przypisane w konstytucji obu izbom, w istocie uosabiające wybór polityczny podniesiony do rangi normy konstytucyjnej, wypełniane są w warunkach wyznaczonych przez układ sił będący pochodną decyzji wyborców. Kluczowe znaczenie uzyskuje w tym przypadku zasada demokratycznej reprezentacji narodu (lub Narodu, jak chce konstytucja) czy też – pomijając rozróżnienia wprowadzone m.in. przez Tocqueville’a – zasada demokracji przedstawicielskiej oraz zasada rywalizacji politycznej.

Sposób obsadzania mandatów posłów i senatorów ma wybitnie polityczny charakter. Skład personalny obu izb rozstrzygany jest w wyborach powszechnych

i bezpośrednich, które odbywają się w głosowaniu tajnym. W przypadku Sejmu są to wybory równe i proporcjonalne, zaś w przypadku Senatu – większościowe. Kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne i wyborcy. Konstytucja stanowi, że posłowie i senatorowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców. Zgodnie ze złożonym ślubowaniem, mają rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów państwa, czynić wszystko dla pomyślności ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej. Zarazem jednak posłowie oraz senatorowie są reprezentantami poszczególnych środowisk politycznych, które umieściły ich na swych listach wyborczych. Stopień spełnienia przez nich samych, ale też przez ugrupowania, które oni reprezentują, oczekiwań swoich wyborców wpłynie na wyniki kolejnych wyborów parlamentarnych. Oczywiście, oprócz tej generalnej zasady trzeba wziąć także pod uwagę możliwość zmiany barw politycznych przez posłów i senatorów w trakcie kadencji. Takie zmiany jednak nie ułatwiają sytuacji tych osób w kolejnych wyborach. Mają bez wątpienia rację David Runciman i Mónica Brito Vieira, kiedy podkreślają, że w przypadku demokratycznej reprezentacji interesów zawsze, a szczególnie wówczas, gdy reprezentant decyduje samodzielnie, co ma robić, pojawia się napięcie (Runciman, Brito Vieira 2011, s. 12 i nast.).

Obie izby parlamentu są miejscem, w którym funkcjonują dwa porządki strukturalne: ściśle normatywny – wyznaczony przez treść przepisów konstytucji i przepisów regulaminów, oraz polityczny – wyznaczony przez identyfikację polityczną posłów i senatorów. Ten drugi znajduje wyraz w podziale na kluby i koła parlamentarne, które zgodnie z art. 8 regulaminu Sejmu, przyjętego uchwałą Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r., oraz art. 20 regulaminu Senatu, przyjętego uchwałą Senatu z dnia 23 lipca 1990 r., mają charakter polityczny.

W Sejmie klub tworzy co najmniej 15 posłów, koło – co najmniej trzech. Kluby poselskie lub koła poselskie mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów, który na podstawie art. 14 regulaminu zapewnia współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu. Kluby senackie może tworzyć co najmniej siedmiu senatorów, zaś koła senackie – trzech.

Regulaminy klubów i kół poselskich oraz senackich przewidują zwykle możliwość wprowadzenia w rozstrzygnięciu poszczególnych spraw dyscypliny głosowania oraz ustanawiają sankcje za złamanie tej dyscypliny. Tym samym to w dużej mierze właśnie na poziomie partii i ugrupowań politycznych kształtowane są podstawy decyzji Sejmu i Senatu. Gra parlamentarna, obejmująca rywalizację i współdziałanie, w większości przypadków toczy się między ugrupowaniami politycznymi, nie zaś między pojedynczymi parlamentarzystami. Poza ugrupowaniami pozostają posłowie i senatorowie niezależni. Inna była ich droga do uzyskania tego statusu. W analizowanym tu okresie niektórzy posłowie – pomijając przedstawiciela mniejszości niemieckiej – odeszli w trakcie kadencji

z ugrupowań politycznych, z których list zdobyli mandaty, zaś senatorowie swój niezależny mandat uzyskali w wyborach.

Proporcje politycznych wpływów w Sejmie w 2011 r., na początku VII kadencji, wyznaczał fakt, że 207 posłów wybranych zostało z list Platformy Obywatelskiej, 157 – z list Prawa i Sprawiedliwości, 40 – z Ruchu Palikota, 28 – z Polskiego Stronnictwa Ludowego, 27 – z Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zaś 1 mandat był obsadzony z listy Mniejszości Niemieckiej (dane dotyczące Sejmu, jeśli to nie jest zaznaczone inaczej, pochodzą z materiałów zamieszczonych na stronie: www.sejm.gov.pl).

W wyniku zmian identyfikacji politycznych posłów, m.in. w następstwie ukształtowania się nowego podmiotu politycznego, tj. Solidarnej Polski pod wodzą Zbigniewa Ziobry, struktura polityczna Sejmu według stanu z 14 grudnia 2013 r. obejmowała 6 klubów poselskich, w tym klub: PO – liczący 203 członków, PiS – 137 członków, Ruchu Palikota – 36 członków, PSL – 33 członków, SLD – 26 członków, Solidarnej Polski (utworzony w wyniku podziału środowiska politycznego PiS) – 17 członków. Członkowie koła poselskiego Inicjatywa Dialogu (utworzonego przez czterech posłów, którzy opuścili klub Ruchu Palikota) przystąpili do klubu PSL. Ośmiu posłów było niezrzeszonych: Ryszard Gała jako reprezentant mniejszości niemieckiej, John Godson, Jarosław Gowin oraz Jacek Żalek, którzy opuścili PO, Jarosław Jagiełło oraz Przemysław Wipler należący pierwotnie do klubu PiS, Ryszard Kalisz, usunięty z SLD po zaangażowaniu się we współtworzenie Europy Plus, oraz Wanda Nowicka, która odeszła z Ruchu Palikota.

Taka struktura polityczna stała poważnym problemem w relacjach między rządzącymi i opozycją. Koalicja rządowa PO–PSL na dwa lata przed datą wyborów miała bowiem zaledwie 232 posłów, co – przy pełnej obecności i zdyscyplinowaniu – dawało tylko 2 głosy przewagi nad opozycją. To trudna sytuacja, ponieważ w kilku głosowaniach z pierwszej połowy kadencji Sejmu przykre niespodzianki sprawiło kilku posłów PSL, którzy nie zachowali dyscypliny. Tak więc, rząd we wrześniu 2013 r. w istocie nie miał wystarczającej większości dla obrony w Sejmie swojej polityki. Nie miał większości kwalifikowanej i miał bardzo zagrożoną większość zwykłą. Przy głosowaniu w sprawie wniosku PiS o wotum nieufności dla ministra rolnictwa i rozwoju wsi wniosek został odrzucony tylko dzięki stanowisku zajętemu przez posłów opozycyjnych. Taka sytuacja uzależniła jednak rząd od głosów opozycji. Sytuację nieco poprawiło wstąpienie w grudniu 2013 r. czterech posłów z koła inicjatywa Dialogu do klubu PSL.

Brak klarownej przewagi zawsze zwiększa znaczenie rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych w parlamencie. Niewielka sejmowa większość ugrupowań rządzących daje asumpt do rozpoczęcia gier parlamentarnych mających na celu pozyskanie w głosowaniach poparcia niektórych ugrupowań lub poszczególnych posłów opozycji. Skłania także do wykorzystywania różnych możliwości tkwiących w procedurach parlamentarnych.

Jedną z tych możliwości związana jest z dwuizbową strukturą polskiego parlamentu. Rząd ma bowiem w drugiej izbie – Senacie – znaczną przewagę (dane dotyczące Senatu, jeśli to nie jest zaznaczone inaczej, pochodzą w tym opracowaniu z materiałów zamieszczonych na stronie: www.senat.gov.pl). Na początku kadencji w Senacie znalazło się 63 senatorów z listy wyborczej PO, 31 – z listy PiS, dwóch – z listy PSL oraz czterech senatorów niezależnych (startujących z list komitetów wyborczych Włodzimierza Cimoszewicza, Kazimierza Kutza, Marka Borowskiego i Rafała Dutkiewicza). Przynależność do partii politycznych deklarowało 78 senatorów: 52 – do Platformy Obywatelskiej RP, 23 – do Prawa i Sprawiedliwości, po jednym do SLD, SdPL i Ruchu Odbudowy Polski, zaś 22 senatorów było bezpartyjnych. W wyniku przetasowań, które nastąpiły po wyborach uzupełniających związanych z wygaśnięciem mandatów oraz po zmianie politycznych barw niektórych senatorów, według stanu z 9 września 2013 r., klub parlamentarny PO liczył 62 osoby, zaś klub PiS – 29 osób. Funkcjonowało też koło senatorów niezależnych, liczące cztery osoby, oraz koła senatorów PSL i Solidarnej Polski – po dwie osoby.

Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się – na podstawie art. 121 konstytucji – za przyjętą, jeśli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, istnieje więc możliwość wykorzystywania stanowiska Senatu przez ugrupowania rządowe, które nie zdołały uzyskać dostatecznej liczby głosów w kolejnych czytaniach w Sejmie.

Korekcyjna rola Senatu jest wykonywana na bieżąco, w sytuacji braku większości rządowej w Sejmie nabiera ona jednak szczególnego znaczenia politycznego. W czasie VII kadencji, w okresie do 18 listopada 2013 r. Senat rozpatrzył 273 ustawy. Do 97 z nich wprowadził w sumie 980 poprawek. W jednym przypadku podjął uchwałę o odrzuceniu ustawy. Równocześnie w tym samym czasie Senat wystąpił do Sejmu z 55 własnymi projektami ustaw (w tym 42 wykonującymi orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego oraz czterema wynikającymi z petycji), z których Sejm uchwalił w omawianym czasie 29 ustaw. Ta aktywność Senatu jak dotychczas opierała się na przesłankach merytorycznych – najczęściej wynikała z zamiaru poprawy jakości konkretnych ustaw lub stanu prawa jako takiego. Nie znaczy to jednak, że nie może ona zostać w większym stopniu podporządkowana zadaniu przyjęcia z pomocą zaplecza politycznemu rządowi w Sejmie.

Posłowie i senatorowie mogą dawać wyraz swoim prywatnym zainteresowaniom oraz zaangażowaniu na rzecz różnego rodzaju inicjatyw i interesów, tworząc w Sejmie i Senacie zespoły zorganizowane na innych zasadach niż polityczne kluby i koła. Z tych możliwości członkowie obu izb intensywnie korzystają. W 2012 r. funkcjonowało kilkadziesiąt zespołów parlamentarnych (senacko-poselskich) oraz siedem senackich. Już same nazwy tych zespołów pokazują, jak dalece zróżnicowane więzi, postawy i interesy znajdowały w nich

wyraz, i jak duża jest powierzchnia styku różnych obszarów sfery publicznej z Sejmem i Senatem.

Warto więc podać (licząc na cierpliwość czytelnika, gdyż wyliczenie będzie długie), że w analizowanym okresie funkcjonowały następujące parlamentarne zespoły: dolnośląski, karkonosko-izerski, kaszubski, lubelski, łódzki, małopolski, ds. autyzmu, Parlamentarna Grupa Kobiet, Parlamentarna Grupa Rowerowa, brydża sportowego, cyfryzacji, innowacyjności i przedsiębiorczości, członków i sympatyków Ruchu Światło-Życie, Akcji Katolickiej oraz Stowarzyszenia Rodzin Katolickich, ds. Białorusi, ds. budowy drogi ekspresowej S 11, ds. praw Kresów, Kresowian i Dziedzictwa Ziemi Wschodnich Dawnej Rzeczypospolitej, ds. obniżenia cen paliw, Dobrych Zmian, ds. Afryki, ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego, ds. chorób rzadkich, ds. diabetyków, ds. dróg wodnych i turystyki wodnej, ds. dzieci, ds. ekonomii i przedsiębiorczości społecznej, ds. energetyki, ds. energii wiatrowej bezpiecznej dla ludzi i środowiska, ds. gazu łupkowego, ds. gospodarki morskiej, ds. harcerstwa w Polsce i poza granicami kraju, ds. inteligentnych systemów transportowych i logistycznych, ds. kultury i tradycji łowiectwa, ds. leśnictwa, ochrony środowiska i tradycji łowieckich, ds. łuszczycy, ds. nowoczesnej energetyki, ds. obrony demokratycznego państwa prawa, ds. obrony wolności słowa, ds. onkologii, ds. osób niepełnosprawnych, ds. osób starszych, ds. piastowania ślonskiej godki, ds. podstawowej opieki zdrowotnej i profilaktyki, ds. pogranicza Polska–Obwód Kaliningradzki, ds. pogranicza polsko-czeskiego, ds. polityki klastrowej, ds. polityki miejskiej, ds. polsko-japońskiej współpracy gospodarczej, ds. promocji badmintonu, ds. przeciwdziałania ateizacji Polski, ds. przywrócenia ekspresowych i pośpiesznych połączeń pasażerskich na trasie Jelenia Góra–Wrocław–Opole–Częstochowa–Warszawa poprzez CMK, ds. racjonalnej polityki przeciwdziałania narkomanii, ds. ratownictwa górskiego i wodnego, ds. rozwoju Polski Wschodniej, ds. rozwoju rynku usług pocztowych w Polsce, ds. rozwoju rzemiosła polskiego, ds. samorządności, ds. służb mundurowych, ds. sportów motorowych, ds. stwardnienia rozsianego, ds. unii metropolii, ds. uniwersytetów trzeciego wieku, ds. usunięcia z przestrzeni publicznej symboli nazizmu i komunizmu, ds. uzdrowisk, ds. Warszawy i Mazowsza, ds. wędkarstwa, ds. wolnego rynku, ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, ds. wyścigów konnych i jeździectwa, ds. zielonej gospodarki, ds. zrównoważonego rozwoju Europy, karpacki, kociewski, lotnictwa, małych i średnich przedsiębiorstw, miłośników historii, miłośników motocykli i samochodów, miłośników ziemi bydgoskiej, na rzecz budowy drogi ekspresowej S 6 Szczecin–Gdańsk, na rzecz budowy obwodnicy północnej aglomeracji trójmiejskiej (OPAT), na rzecz katolickiej nauki społecznej, na rzecz ochrony życia i rodziny, na rzecz wspierania demokracji w krajach byłego bloku komunistycznego, narciarstwa i turystyki, „Następne Pokolenie”, obrony chrześcijan na świecie, obrońców języka i literatury polskiej, olimpijski, „Pakiet – Stop”, Polska 2.0, Polska–Afryka–Bliski Wschód Gospodarka i Rozwój, Polska–Rosja–Gospodarka, Polski Zachodniej,

profesorów, promocji żużla, przyjaciół harcerstwa, przyjaciół Odry, przyjaciół zwierząt, „Przyjaźni Środowisku”, ratownictwa medycznego i transportu sanitarnego, ratownictwa wodnego, brzegowego i morskiego, siatkówki, sportowy, sportu akademickiego, sportu na wsi, sportu szkolnego, surowców i energii, szachowy, świeckiego państwa, tradycji i pamięci żołnierzy wyklętych, „Wolna Kuba”, wspierania inicjatyw kulturalnych, wspierania języka esperanto, zrównoważonego rozwoju – ekologia, energetyka, turystyka, gospodarka, zrównoważonego rozwoju społecznego – „Społeczeństwo FAIR”, podlaski, pomorski, strażaków, warmińsko-mazurski, wielkopolski, zachodniopomorski, ds. zbadania przyczyn katastrofy TU-154 M z 10 kwietnia 2010 r., Polska – Kraje Partnerstwa Wschodniego, współpracy z Republiką Białoruś, województwa śląskiego, ds. budowy dróg ekspresowych S 5 i S 3. Ponadto, już tylko sami senatorzy współtworzyli zespoły: ds. wychowania młodego pokolenia, infrastruktury, strażaków, spółdzielczy, energii odnawialnej, popularyzacji kultury i rozwoju czytelnictwa, przyjaciół Warmii i Mazur, wymiany gospodarczej z zagranicą, województwa śląskiego.

Wyraźnie trzeba podkreślić, że w obu izbach parlamentu podstawowe znaczenie mają mechanizmy i procedury typowe dla rozstrzygania politycznego. Są to przede wszystkim mechanizmy: decydowania w trybie większościowym, budowania mniej lub bardziej trwałych form współdziałania i koalicji, konkurencji ocen i interesów oraz konfrontacji stanowisk, a także procedury: dyskusji, rozstrzygania w głosowaniu, udzielania zaufania politycznego i pociągania do odpowiedzialności politycznej.

Parlament jest swoistą areną, na której dochodzi do spotkania głosów dobiegających ze sfery publicznej i ze sfery decydowania politycznego. Jak podkreślał John Stuart Mill, to właśnie na tej arenie „nie tylko ogólna opinia, ale i opinie partii, a nawet pojedyncze opinie ludzi najznakomitszych w kraju występują na jaw i wywołują dyskusję” (Mill 1995, s. 111). Jest to możliwe dzięki jawności prac parlamentu, a także różnorodnym formom powiązania prac parlamentu, przede wszystkim zaś Sejmu, z sytuacją w sferze publicznej. Chodzi tu głównie o obywatelską inicjatywę ustawodawczą, wysłuchanie publiczne, dopuszczenie działań lobbingowych na terenie parlamentu, a także możliwość zarządzenia przez Sejm (lub przez Prezydenta RP za zgodą Senatu) referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa oraz obowiązek przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (zatwierdzającego), jeśli ustawa o zmianie konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub IX, a co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent RP wystąpią do marszałka Sejmu z wnioskiem w tej sprawie.

Z założenia ważną możliwością bezpośredniego wpływania przez obywateli na treść prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym na bieg spraw publicznych, jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza, z którą, na podstawie art. 118 ust. 2 konstytucji, może wystąpić grupa co najmniej 100 000 obywateli mających

prawo wybierania do Sejmu. Teoretycznie jest to rozwiązanie mające dopełnić mechanizmy inicjowania prac legislacyjnych przez podmioty instytucjonalne. W praktyce zaś obywatelskie projekty ustaw stanowią w Polsce narzędzie wykorzystywane przez środowiska opozycyjne wobec rządu lub też przez określone grupy interesu albo opinii, w tym takie, które nie mają odpowiedniej reprezentacji w Sejmie i Senacie. Owe projekty, a szczególnie zbieranie pod tymi dokumentami podpisów, są traktowane – głównie przez opozycyjne ugrupowania polityczne – jako instrument mobilizowania i aktywizowania poparcia społecznego. Grupy interesu lub opinii dążą natomiast przede wszystkim do wprowadzenia określonych problemów do debaty publicznej.

W trakcie VII kadencji Sejmu (do 18 listopada 2013 r.) z prawa wystąpienia z obywatelską inicjatywą ustawodawczą skorzystano 16 razy. Należy podkreślić małą efektywność tej formy wpływania przez obywateli na treść obowiązującego prawa. Inicjatywy obywatelskie albo są odrzucane przez Sejm, albo też prace nad nimi są prowadzone w Sejmie w wyjątkowo powolny sposób. Wypada też zauważyć, że do większości inicjatyw obywatelskich negatywnie odniósł się rząd. Próbą wzmocnienia siły ustawodawczych inicjatyw obywatelskich była propozycja PiS, aby dla tego rodzaju inicjatyw powołać w Sejmie specjalną komisję.

Z inicjatywy obywatelskiej uchwalono tylko jedną ustawę – o okręgach sądowych sądów powszechnych – na 282 ustawy uchwalone przez Sejm w VII kadencji do dnia 18 listopada 2013 r. Projekt tej ustawy został złożony 31 maja 2012 r. (z podpisami 152 969 obywateli) jako reakcja na zmiany wprowadzone przez ministra sprawiedliwości w sieci sądów rejonowych. Faktycznym inicjatorem tego projektu było Polskie Stronnictwo Ludowe, które w ten sposób zmierzało do rewizji stanu wprowadzonego z inicjatywy rządowej, a jako koalicjant nie chciało występować formalnie z projektem rozwiązań niezgodnych z wolą rządu. Było to więc odstępstwo od ogólnej prawidłowości, że inicjatorem projektu obywatelskiego jest ugrupowanie opozycyjne wobec rządu. Inicjatywa ta była w istocie próbą zrekompensowania przez PSL swojej przegranej na forum rządu. Ostatecznie również i ta ustawa nie weszła do porządku prawnego, nie została uchwalona ponownie przez Sejm po wecie Prezydenta RP.

Kolejne 4 projekty obywatelskie zostały przez Sejm odrzucone. Dotyczy to obywatelskiego projektu ustaw:

- o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (złożonego 23 marca 2009 r. przez komitet inicjatywy reprezentujący 130 tys. obywateli), zmierzającego do poszerzenia katalogu beneficjentów uprawnionych do korzystania z ustawowych ulg na przejazdy środkami publicznego transportu kolejowego i samochodowego, który został odrzucony przez Sejm w dniu 2 marca 2012 r. w ramach pierwszego czytania (za wnioskiem w sprawie odrzucenia głosów 230, przeciw – 218, wstrzymujących się – 2);

- o zachowaniu przez Państwo Polskie większościowego pakietu akcji Grupy Lotos S.A. (złożonego 4 sierpnia 2011 r. przez komitet inicjatywy reprezentujący 155 125 obywateli), zmierzającego do prawnego zabezpieczenia zachowania przez Skarb Państwa większościowego pakietu akcji w spółce akcyjnej Grupa Lotos S.A., który na wniosek Komisji Skarbu Państwa został odrzucony przez Sejm w dniu 25 stycznia 2013 r. w ramach drugiego czytania (za wnioskiem w sprawie odrzucenia głosów 224, przeciw – 222, wstrzymujących się – 1);
- o zmianie ustawy o systemie oświaty (złożonego 6 czerwca 2012 r. przez komitet inicjatywy reprezentujący ponad 100 tys. obywateli – weryfikację podpisów zakończono po zaliczeniu 104 699 z nich), zmierzającego do przeniesienia regulacji kwestii dotyczących nauczania przedmiotu historia z poziomu przepisów wykonawczych i uregulowania tej kwestii na poziomie ustawowym, przy zagwarantowaniu obowiązkowości przedmiotu i liczby obowiązkowych godzin nauczania na IV etapie edukacyjnym, który został odrzucony przez Sejm w dniu 14 grudnia 2012 r. w ramach pierwszego czytania (za wnioskiem w sprawie odrzucenia głosów 218, przeciw – 209, wstrzymujących się – 3);
- o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (złożonego 2 lipca 2013 r.), zmierzającego do zakazania aborcji z tzw. przyczyn eugenicznych, tj. gdy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu, który został odrzucony przez Sejm w dniu 27 września 2013 r. w ramach pierwszego czytania (za wnioskiem w sprawie odrzucenia głosów 233, przeciw – 182, wstrzymujących się – 6).

Dalsze 11 projektów – według stanu z 18 listopada 2013 r. – znajdowało się w fazie rozpatrywania przez Sejm. Dotyczy to obywatelskich projektów ustaw:

- o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (złożonego 25 stycznia 2010 r.), zmierzającego do umożliwienia wcześniejszego przejścia na emeryturę kobietom, które mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 35 lat, oraz mężczyznom, którzy mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący co najmniej 40 lat, oraz ustanowienia prawa do minimalnej emerytury dla osób, które nie osiągnęły 60. roku życia (kobiety) i 65. roku życia (mężczyźni);
- o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (złożonego 9 sierpnia 2011 r.), zmierzającego do zmniejszenia wysokości wpłat tzw. janosikowego oraz ustalenia motywacyjnego sposobu rozdzielania środków pochodzących z tych wpłat między gminy i powiaty;

- o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (złożonego 11 sierpnia 2010 r.), zmierzającego do znowelizowania definicji ustawowej przedszkola publicznego, przepisów określających wiek, w którym przysługuje prawo do wychowania przedszkolnego, oraz przepisów dotyczących zadań własnych gminy w zakresie realizacji tego prawa;
- o powrocie do Rzeczypospolitej Polskiej osób pochodzenia polskiego deportowanych i zesłanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (złożonego 15 września 2010 r.), zmierzającego do zrealizowania akcji repatriacyjnej osób polskiego pochodzenia, które były zesłane lub deportowane (bądź są potomkami zesłanych i deportowanych) w ramach stalinowskich represji, a które wyraziły wolę powrotu do Macierzy (1620 rodzin, tj. ponad 2500 osób);
- o zmianie ustawy o ochronie przyrody (złożonego 9 listopada 2009 r.), zmierzającego do znowelizowania przepisów ustawy określających podmioty uprawnione do wydawania opinii na temat projektu rozporządzenia w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku narodowego oraz znowelizowania przepisów dotyczących możliwości odwołania dyrektora parku narodowego przed upływem okresu, na jaki został powołany;
- o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (złożonego 31 grudnia 2008 r.), zmierzającego do znowelizowania przepisów dotyczących podstawy obliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych w zakresie odliczenia od dochodu kwot wpłat dokonanych przez podatnika w danym roku podatkowym bezpośrednio na własne dobrowolne zabezpieczenie emerytalne;
- o ochronie zwierząt (złożonego 11 lipca 2011 r.), zmierzającego do zakazu nieuzasadnionego zabijania zwierząt, zakazu znęcania się nad nimi, zawierającego przepisy dotyczące zwierząt domowych oraz kotów wolno żyjących, zwierząt gospodarskich, zwierząt wykorzystywanych do celów widowiskowych, rozrywkowych, filmowych, sportowych i specjalnych, a także zwierząt dzikich;
- o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (złożonego 4 lipca 2011 r.), zmierzającego do ustalenia wieku obowiązku szkolnego dla dzieci od 7. roku życia, przywrócenia nadzoru kuratorów nad organami prowadzącymi szkoły, odstąpienia od łatwej ścieżki likwidacji i przekazywania szkół osobom prywatnym i organizacjom, objęcia edukacji przedszkolnej subwencją oświatową;
- o zmianie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (złożonego 18 lipca 2011 r.), zmierzającego do stopniowego podwyższenia minimalnego wynagrodzenia za pracę do wysokości

- 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w tempie zgodnym z tempem wzrostu gospodarczego;
- o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (złożonego 18 lipca 2011 r.), zmierzającego do częściowego wyrównania ubytków w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w zakresie ich dochodów własnych i subwencji), spowodowanych wprowadzeniem w latach 2005–2011 zmian w ustawach;
 - o rodzinnych ogrodach działkowych (złożonego 12 października 2012 r.), zmierzającego do uregulowania w sposób kompleksowy kwestii rodzinnych ogrodów działkowych oraz statusu prawnego działkowców w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt K 8/10.

W 2013 r. instytucja referendum ogólnokrajowego stała się przedmiotem debaty politycznej. Intencją inicjatorów tej debaty jest zwiększenie możliwości rozstrzygania w trybie referendum z pominięciem układu politycznego w Sejmie. Na rzecz takich rozwiązań zaangażowały się NSZZ Solidarność oraz kilkanaście innych organizacji. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (art. 63 ust. 1) przewiduje możliwość złożenia przez grupę co najmniej 500 tys. obywateli mających prawo udziału w referendum wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum. Decyzję w tej sprawie podejmuje Sejm.

W trakcie VII kadencji Sejmu (do 18 listopada 2013 r.) złożono dwa takie wnioski. Oba zostały odrzucone przez Sejm w pierwszym czytaniu. Pierwszy z nich poparło swoimi podpisami z górą milion obywateli (wnioskodawcy mówili nawet o 2,5 mln podpisów, ale ze względów praktycznych nie wszystkie one zostały poddane weryfikacji). Pytanie referendalne brzmiało: „Czy jest Pan/Pani za utrzymaniem dotychczasowego wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn?”. Na 11. posiedzeniu VII kadencji Sejmu w dniu 30 marca 2012 r. wniosek został odrzucony. Za wnioskiem głosowało 130 posłów, przeciw – 233, wstrzymało się – 42.

Drugi obywatelski wniosek w sprawie referendum ogólnokrajowego został złożony 30 lipca 2013 r. i dotyczył systemu edukacji. Wnioskodawcy nadali sprawie objętej wnioskiem nazwę „Ratuj maluchy i starsze dzieci też”. Zaproponowali oni pięć pytań referendalnych odnoszących się do: zniesienia obowiązku szkolnego sześciolatków i obowiązku przedszkolnego pięciolatków, przywrócenia w liceach ogólnokształcących pełnego kursu historii, stopniowego modelu szkolnictwa obejmującego 8-letnią szkołę podstawową i 4-letnią szkołę średnią oraz ustawowego zakazu likwidacji publicznych szkół i przedszkoli. Po burzliwej dyskusji w Sejmie i w mediach wniosek ten został odrzucony w pierwszym czytaniu w Sejmie na posiedzeniu w dniu 8 listopada 2013 r. Za skierowaniem projektu do dalszych prac w komisji opowiedziało się 222 posłów (w tym dwóch członków klubu PSL, którzy zostali z tego powodu ukarani naganami partyjnymi), przeciw było 232 posłów (w tym 2 posłów niezależnych oraz jeden

z koła Inicjatywa Dialogu), nikt się nie wstrzymał od głosu. Ogłoszeniu wyników głosowania towarzyszyły gwałtowne protesty zgromadzonych na galerii Sejmu przedstawicieli wnioskodawców referendum. Bezpośrednio po głosowaniu prezes PiS Jarosław Kaczyński zapowiedział, że jego ugrupowanie powróci w trybie inicjatywy poselskiej do wniosku w sprawie referendum dotyczącego obowiązku szkolnego dla sześciolatków, gdyż trudno znaleźć temat „bardziej nadający się na powszechne głosowanie” (www.sejm.gov.pl).

Zapowiedziana przez NSZZ „Solidarność” inicjatywa zmian w regulacjach dotyczących referendum ma na celu wprowadzenie zasady, że po zgromadzeniu 500 tys. podpisów pod wnioskiem przeprowadzenie referendum stanowiącego jest obligatoryjne. Inicjatorzy tej zmiany chcą pozbawić Sejm prawa do blokowania inicjatywy obywatelskiej w sprawie referendum. Wśród rozważanych propozycji znalazło się także zniesienie progu frekwencji decydującego o tym, czy referendum jest ważne. O przygotowaniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie debatowali m.in. uczestnicy spotkania zorganizowanego w sierpniu 2013 r. przez Instytut Spraw Obywatelskich. W zaproszeniu na spotkanie stwierdzono m.in.: „Naszym zdaniem referenda powinny służyć obywatelom, a nie partiom politycznym. Chcemy, aby partie podzieliły się władzą i odpowiedzialnością z obywatelami. Mamy dość sejmowej «kosza» i sejmowej «zamrażarki»” (<http://inspro.ogr.pl>).

Rozważania o „ominięciu” Sejmu i Senatu w decydowaniu publicznym w trybie inicjatyw obywatelskich brały się także stąd, że parlament był w tym okresie dość krytycznie oceniany przez społeczeństwo. Z badania CBOS wynika (BS/8/2012), że w latach 2012–2013 nie więcej niż 23 proc. pytanym oceniało w kolejnych miesiącach działalność Sejmu jako dobrą, ponad 60 proc. uznawało ową działalność za złą, zaś ok. 15 proc. nie miało w tej sprawie zdania. Podobne wskazania dla Senatu wynosiły odpowiednio: 28 proc., ok. 50 proc. i 25 proc.

Badanie to pokazuje, że najbardziej krytyczne w ocenach pracy obu izb parlamentu w Polsce były osoby o złej sytuacji materialnej oraz osoby będące wyborcami Ruchu Palikota i PiS, a także niezamierzające głosować. Największy procent osób zadowolonych z pracy Sejmu i Senatu zarejestrowano w elektoracie PO. Przykładowo w badaniu przeprowadzonym w styczniu 2013 r., wśród osób deklarujących zamiar głosowania na PO odnotowano w odniesieniu do Sejmu 45 proc. ocen dobrych, tyle samo ocen negatywnych oraz 10 proc. wskazań odpowiedzi „trudno powiedzieć”, zaś w odniesieniu do Senatu odpowiednio: 50 proc., 30 proc. i 20 proc. Dla porównania, wśród zwolenników PiS rozkład ocen pracy Sejmu przedstawiał się następująco: 15 proc., 77 proc. i 8 proc., zaś Senatu: 23 proc., 59 proc. i 18 proc.

W latach 2012–2013 trwała w Polsce dyskusja publiczna na temat parlamentu, która dotyczyła przede wszystkim dwóch kwestii. Pierwszą z nich był kształt ordynacji wyborczej. W tym przypadku ton dyskusji nadawali zwolennicy

wprowadzenia w wyborach do Sejmu systemu większościowego w miejsce proporcjonalnego. Postulujący wprowadzenie systemu wyborów większościowych w ramach okręgów jednomandatowych do Sejmu tłumaczyli, że pozwoli to uwolnić wybory do izby niższej od wpływów partyjnych oraz umożliwi położenie większego nacisku na odpowiedzialność parlamentarzystów wobec wyborców, a nie wobec kierownictw partii decydujących o listach wyborczych.

W tych sprawach podjęto różnorodne inicjatywy obywatelskie; należy do nich np. Stowarzyszenie na Rzecz Zmiany Systemu Wyborczego „Jednomandatowe Okręgi Wyborcze” czy też zapoczątkowana przez Pawła Kukiza i Ruch na Rzecz Jednomandatowych Okręgów akcja społeczna Zmieleni.pl., w ramach której zbierane są podpisy pod wnioskiem o referendum na rzecz wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu. Z poglądów i ocen głoszonych na forum publicznym przez zwolenników utworzenia okręgów jednomandatowych wynika, że są to w większości osoby, które pozostają w opozycji do aktualnego układu władzy.

Drugą kwestią poruszaną w dyskusji była struktura parlamentu. Uwaga skupiała się głównie na sporze w sprawie sensu funkcjonowania w Polsce Senatu. Optujący za likwidacją Senatu wskazywali korzyści w postaci zmniejszenia kosztów władzy oraz skrócenia procesu legislacyjnego, a przede wszystkim głosili, że w Polsce, kraju unitarnym i pozbawionym większych problemów narodowościowych, nie ma racjonalnych powodów do utrzymywania bikameralizmu. Jeśli już dopuszczali oni istnienie drugiej izby, to w zupełnie innym kształcie ustrojowym: jako izby reprezentacji interesów samorządowych, w tym samorządu terytorialnego, i różnorodnych interesów grupowych, w tym interesów zawodowych, a nie jako emanacji układu sił politycznych.

W 2013 r. hasło likwidacji Senatu pojawiło się ponownie wśród postulatów przedstawianych przez niektóre partie polityczne, m.in. Sojusz Lewicy Demokratycznej, Ruch Palikota i Solidarną Polskę. Krytycznie o Senacie w obecnym kształcie ustrojowym wypowiadało się także Polskie Stronnictwo Ludowe. Propozycje likwidacji Senatu nie mają szans realizacji w sytuacji braku większości parlamentarnej niezbędnej do zmiany konstytucji. Jednak wszystko wskazuje na to, że temat ten będzie nadal obecny w rywalizacji między ugrupowaniami politycznymi. Tym bardziej że stwarza jeszcze jedną dobrą okazję, aby przypomnieć Platformie Obywatelskiej, iż odchodzi od swoich wcześniejszych postulatów.

We wrześniu 2013 r. nowe akcenty do dyskusji na temat Sejmu i Senatu wniosło, przedstawione na zakończenie masowych protestów związkowców w Warszawie, wezwanie przewodniczącego NSZZ Solidarność do rozpoczęcia kampanii zbierania podpisów pod wnioskiem o rozwiązanie parlamentu. Konstytucja nie przewiduje takiej procedury. Wezwanie miało więc charakter wyłącznie polityczny i w sposób oczywisty było obliczone na aktywizowanie opozycji wobec rządzących sił politycznych.

Prezydent RP wobec obowiązku wspierania interesów narodowych i wymagań reelekcji

Pozycję Prezydenta RP w relacjach między sferą publiczną a decydowaniem politycznym charakteryzowały w analizowanym okresie następujące czynniki: po pierwsze – usytuowanie ustrojowe instytucji głowy państwa w Polsce jako słabszego elementu dwuczłonowej egzekutywy w państwie, mającego jednak realne możliwości wpływania na bieg spraw publicznych; po drugie – praktyka działania Bronisława Komorowskiego w roli prezydenta, której dominującym motywem były próby wzmacniania w przestrzeni publicznej tego, co jest wspólne, i ograniczania przesłanek oraz przejawów konfliktów społecznych i politycznych; po trzecie – wspólny rodowód polityczny prezydenta i rządu oraz zdolność ułożenia sobie zasadniczo przyjaznych stosunków między prezydentem i premierem; po czwarte – nieprzejednana postawa wobec Bronisława Komorowskiego prezentowana przez Prawo i Sprawiedliwość, najsilniejsze ugrupowanie opozycyjne, oraz związane z tą partią środowiska polityczne; po piąte – dobre oceny społeczne uzyskiwane przez prezydenta Komorowskiego w kolejnych badaniach opinii publicznej; po szóste – słabnąca pozycja rządu i Platformy Obywatelskiej, która zaczęła być dla obecnej głowy państwa problemem w kontekście bardzo prawdopodobnych planów reelekcji w kolejnych wyborach prezydenckich.

Przyjęte w 1997 r. rozwiązania konstytucyjne dotyczące relacji między Radą Ministrów a prezydentem tworzą model dualistycznej egzekutywy funkcjonującej w ustrojowych warunkach równowagi i współdziałania władz. W istotnych kwestiach pozycja prezydenta jest słabsza niż pod rządami poprzednich regulacji. Dotyczy to w szczególności utraty posiadanych poprzednio uprawnień przy konstruowaniu rządu, które polegały na zdolności głowy państwa do wpływania na obsadę personalną ministrów właściwych w zakresie obrony narodowej oraz spraw wewnętrznych i zagranicznych. Dotyczy to także zlikwidowania niektórych możliwości wywierania wpływu na działania istniejącego już gabinetu ministrów, m.in. prawa do zwoływania w sprawach szczególnej wagi dla państwa posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia tym posiedzeniom. Z faktu, że żaden z dwóch prezydentów mających takie uprawnienia z nich nie skorzystał, nie należy wysnuwać wniosku o braku ustrojowego znaczenia tego rozwiązania konstytucyjnego. Ponadto, wraz z wprowadzeniem konstruktywnego wotum nieufności dla Rady Ministrów, zostały ograniczone możliwości dyskrecjonalnej interwencji prezydenta w formie skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia wyborów w sytuacji wyrażenia przez Sejm wotum nieufności gabinetowi ministrów, co pośrednio miało wpływ na zdolność prezydenta do rozstrzygnięcia o składzie rządu.

W przeciwieństwie do ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, obecnie obowiązująca konstytucja nie nadaje już głowie państwa uprawnień „ogólnego kierownictwa”

w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Konstytucja, jak już wspomniano, w art. 126 wyznacza pozycję prezydenta jako: strażnika bezpieczeństwa państwa, strażnika nienaruszalności i niepodległości terytorialnej, gwaranta ciągłości państwa, najwyższego przedstawiciela państwa. W miejsce uprawnień stanowiących, podstawą aktywności głowy państwa stały się przede wszystkim działania w zakresie arbitrażu politycznego, inspirowania, konsultowania i opiniowania rozwiązań oraz udział w procesach wymagających również stanowiska organów rządowych, parlamentu lub Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydent jest jednak nadal wyposażony w realne i istotne kompetencje. Nie jest to podmiot władczy, ale nie można go też sprowadzić do jedynie symbolicznej roli. Ma kompetencje dające mu zdolność wypełniania misji mediatora, strażnika, podmiotu moderującego i integrującego. Nie zmienia tego fakt, że niektóre kompetencje prezydenta mają charakter reaktywny lub mają status inicjatywy, która uzależniona jest w ostatecznym rachunku od stanowiska innego organu, zaś instytucja kontrasygnaty uzależnia wejście w życie licznych jego aktów urzędowych od podpisu prezesa Rady Ministrów.

Prezydent ma przede wszystkim ważne uprawnienia w procesie legislacyjnym, mianowicie: inicjatywę w sprawie projektu ustawy o zmianie konstytucji (której nie ma Rada Ministrów), inicjatywę ustawodawczą, zdolność wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z konstytucją, możliwość przekazania z umotywowanym wnioskiem ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Do przełamania weta prezydenckiego wymagana jest większość 3/5 głosów (w świetle zróżnicowania politycznego Sejmu jest to większość znaczna) w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Prezydent ma też prawo wnioskowania do Sejmu o pociągnięcie członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w ramach odpowiedzialności konstytucyjnej. Może nie przyjąć dymisji Rady Ministrów, jeśli wniosek w tej sprawie jest spowodowany ustąpieniem prezesa Rady Ministrów.

W istniejącej sytuacji politycznej, przy względnej równowadze poparcia dla PO i PiS, trzeba też pamiętać, że w podstawowej procedurze to właśnie prezydent powołuje prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów. Co więcej, nie ma on obowiązku powierzenia misji kierowania gabinetem ministrów kandydatowi partii zwycięskiej w wyborach parlamentarnych.

Pozycję prezydenta trzeba rozpatrywać na gruncie ogólnych zasad podziału, równowagi i współdziałania władz oraz ogólnych zasad stosunków w egzekutywie, które – jak przypomnieli Trybunał Konstytucyjny w swoim postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r. wydanym w odpowiedzi na wniosek prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego w sprawie określenia konstytucyjnego organu państwa, który jest właściwy do reprezentowania Polski w posiedzeniach Rady Europejskiej – „oparte są na otwartości na współpracę i efektywną gotowość jej podjęcia”.

Już pod rządami obecnie obowiązującej konstytucji prezydenci korzystali na różne sposoby z posiadanych uprawnień i narzędzi. Na tym tle praktykę działania prezydenta Bronisława Komorowskiego w analizowanym okresie należy ocenić pozytywnie, ponieważ nie stwarzała większych napięć i konfliktów. W ciągu trzech lat swojego urzędowania prezydent skorzystał: trzy razy z prawa odmowy podpisania ustawy, w siedmiu przypadkach z prawa wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach ustaw (w tym cztery razy w trybie kontroli nadzorczej), 13 razy z możliwości wystąpienia z własną inicjatywą ustawodawczą (wszystkie dane dotyczące Prezydenta RP, jeśli nie jest to zaznaczone inaczej, zostały zaczerpnięte ze strony: www.prezydent.pl). Jeśli chodzi o instytucję ustrojową jaką jest weto, praktyka działania prezydenta potwierdziła, że może to być w polskich warunkach instrument porządkowania sceny politycznej w najważniejszych sprawach, a tym samym, że korzystanie z tego rozwiązania konstytucyjnego nie musi być traktowane jako przejaw nadmiernej interwencji prezydenta w proces ustawodawczy. Wobec istnienia ostrych podziałów politycznych w parlamencie i konieczności kształtowania rządów koalicyjnych, w sytuacji podejmowania trudnych decyzji, za którymi nie powinna stać tylko mizerna większość w Sejmie, weto stanowi ważny instrument racjonalizacji relacji między organami władzy w Polsce.

Do rozwiązań, które były szczególnie istotne w praktyce w analizowanym okresie, nie można zaliczyć Rady Gabinetowej. Prezydent Bronisław Komorowski zwołał ją w trzech pierwszych latach swojego urzędowania tylko trzy razy. Trzeba zresztą powiedzieć, że w ciągu już ponad 15 lat od uchwalenia ustawy zasadniczej instytucja ta była wykorzystywana głównie do celów wizerunkowych. Tym razem, czyli za kadencji Bronisława Komorowskiego, przede wszystkim do symbolicznego pokazywania, że głowa państwa i gabinet ministrów w jakichś sprawach mają podobne stanowisko, podczas gdy za kadencji Lecha Kaczyńskiego instytucja Rady Gabinetowej służyła przede wszystkim do pokazania, że optyka prezydenta w jakichś sprawach jest odmienna od rządowej.

W omawianym okresie ożywiła się działalność Rady Bezpieczeństwa Narodowego. W ciągu trzech lat Bronisław Komorowski zwołał ją 22 razy. W trakcie posiedzeń Rady dyskutowano m.in. nad bezpieczeństwem energetycznym, wykorzystaniem energii atomowej, stanowiskiem Polski na szczycie NATO, bezpieczeństwem podczas Euro 2012 oraz reformą systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. W przeszłości, na podstawie tego samego przepisu art. 135 konstytucji, organ ten był wykorzystywany w różny sposób. Prezydent Aleksander Kwaśniewski uczynił z niego miejsce spotkania z osobami pełniącymi funkcje najważniejszych organów działających w przestrzeni publicznej państwa. Prezydent Lech Kaczyński – miejsce spotkania z reprezentantami swojego zaplecza politycznego. W czasie prezydentury Bronisława Komorowskiego można zauważyć powrót do koncepcji spotkań osób pełniących funkcje najważniejszych organów w państwie oraz – tylko częściowo udaną – próbę

wykorzystania forum Rady Bezpieczeństwa Narodowego do spotkań z liderami sił politycznych reprezentowanych w parlamencie. Stoi za tym bez wątpienia ciekawa koncepcja znalezienia w przestrzeni instytucjonalnej jakiegoś miejsca sposobnego do budowania katalogu tych wartości, które można i należy postawić poza sporem politycznym. I nie zmieni tego fakt, że lider PiS nie skorzystał z zaproszenia do udziału w posiedzeniach Rady.

W analizowanym okresie dominowało przyjazne i lojalne współdziałanie między głową państwa i rządem. Oba te organy mają ten sam rodowód polityczny. Zmniejszało to w znacznym stopniu potrzebę wyboru: silny premier albo silny prezydent. A trzeba przypomnieć, że znajdowała ona w przeszłości wyraz w mniej lub bardziej sformalizowanych projektach zmian. Przykładowo, w 2009 r. premier Donald Tusk proponował, aby władza wykonawcza została oparta w jeszcze większym stopniu na gabinecie ministrów popieranym przez większość parlamentarną, zaś prezydent (wybrany już nie w wyborach bezpośrednich, ale przez Zgromadzenie Narodowe) był pozbawiony prawa weta. W tym samym roku trzech byli prezesi Trybunału Konstytucyjnego, wskazując na silną polaryzację sceny politycznej i ścieranie się zasadniczo różnych koncepcji rządzenia oraz krzyżowanie się aspiracji do uprawiania polityki zagranicznej, uznali, że trzeba dokonać wyraźnego wyboru między rozwiązaniem ustrojowym wzmacniającym rząd i premiera lub prezydenta. Brak większych problemów w relacjach prezydenta i rządu sprawił, że kwestia ta nabrała mniejszego znaczenia. Nie znaczy to jednak, że zniknęła ona w latach 2012–2013 z pola widzenia polityków. Świadczy o tym choćby stanowisko Solidarnej Polski z czerwca 2013 r., w którym partia ta opowiedziała się za zwiększeniem uprawnień głowy państwa.

Prezydent Bronisław Komorowski przyjął metody dialogu, konsultacji i spotkań w reakcji na pojawiające się problemy w sferze publicznej. Znalazło to wyraz w organizacji Forum Debaty Publicznej, cyklu pod nazwą „Przyszłość Europy. Polska Perspektywa”, Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego oraz cyklu „Idee Nowego Wieku”. Prezydent w trakcie pierwszych trzech lat urzędowania wziął udział w 53 Forach Debaty Publicznej. Uczestnikami poszczególnych debat byli przedstawiciele administracji państwowej, sądów i trybunałów, organizacji pozarządowych, samorządów zawodowych, środowiska nauki oraz eksperci. W większości przypadków nie były to spotkania, których celem miałyby być podejmowanie decyzji, pozwalały one jednak przedstawiać i omawiać przeciwstawne nieraz stanowiska i argumenty.

Jak odnotowano w urzędowym sprawozdaniu z pierwszych trzech lat prezydentury Bronisława Komorowskiego, debaty te oraz wypracowywane w ich ramach tzw. zielone księgi ocen i postulatów są podstawą nowego modelu „pozytywnego zaangażowania głowy państwa w proces legislacyjny”, który opiera się na: „wczesnym sygnalizowaniu niedostatków procedowanych ustaw i zgłaszanych projektów, inicjowaniu szerokiej dyskusji nad proponowanym prawem, poszukiwaniu kompromisu pomiędzy różnymi propozycjami oraz wykorzystywaniu odrębnego

narzędzia w postaci inicjatywy ustawodawczej. Korzystając z tego prawa, Prezydent RP doprowadził do przyjęcia nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zgłosił też kilka innych inicjatyw, m.in.: nowelizację ustawy o zgromadzeniach, projekt zmian zobowiązujący związki sportowe do umieszczania godła na koszulkach polskiej reprezentacji narodowej oraz propozycję nowelizacji ustawy o nasiennictwie – dającą czas rządowi na całościowe uregulowanie kwestii organizmów modyfikowanych genetycznie”. Zwieńczeniem Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego było przygotowanie Raportu Komisji oraz Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP opublikowanej w maju 2013 r.

Na relacje między środowiskami aktywnymi w sferze publicznej i prezydentem w istotny sposób wpływa fakt, że Bronisław Komorowski cieszy się nieustannie najwyższymi ocenami w kolejnych badaniach opinii publicznej na temat organów publicznych w państwie oraz najwyższym społecznym zaufaniem spośród polityków.

W okresie od 2012 r. do pierwszej połowy 2013 r. dobrze oceniało działalność prezydenta od 61 proc. do 70 proc. badanych przez CBOS (BS/100/2013). Tylko od 18 proc. do 25 proc. oceniało jego działalność jako złą, zaś od 11 proc. do 17 proc. nie miało w tej sprawie zdania. W lipcu 2013 r. takie oceny wyniosły odpowiednio: 65 proc., 20 proc., 15 proc. Jak stwierdzono w komunikacie z tych badań: „Dobre oceny działalności prezydenta przeważają we wszystkich wyodrębnionych grupach społeczno-demograficznych oraz w potencjalnych elektoratach partyjnych. Niezadowolenie ze sprawowania najwyższego urzędu w państwie przez Bronisława Komorowskiego jest najczęstsze wśród najmłodszych badanych. [...] Relatywnie najwięcej pozytywnych opinii rejestrujemy wśród osób identyfikujących się z lewicą, natomiast najmniej wśród tych, które utożsamiają się z prawicą. Jeśli chodzi o identyfikacje partyjne, najmniej zadowolonych z pracy prezydenta jest wśród zwolenników PiS oraz osób, które nie wzięłyby udziału w ewentualnych wyborach parlamentarnych”. W lipcu 2013 r. dobre oceny działalności prezydenta wyraziło: 93 proc. osób deklarujących głosowanie na PO w ewentualnych wyborach parlamentarnych, 88 proc. – na PSL, 78 proc. – na SLD, 52 proc. – na PiS, 59 proc. – niezamierzających głosować. Na uwagę zasługuje fakt, że w grupie badanych, którzy są zadowoleni z działalności Bronisława Komorowskiego jako prezydenta, znalazło się aż 82 proc. osób głosujących w drugiej turze wyborów prezydenckich właśnie na niego, a także 40 proc. głosujących wówczas na Jarosława Kaczyńskiego i 61 proc. niegłosujących w tych wyborach.

Bronisław Komorowski bezapelacyjnie prowadzi również wśród polityków w rankingu zaufania społecznego (CBOS BS/106/2013). W całym analizowanym okresie zaufanie do niego wyrażało od 66 proc. do 72 proc. badanych. W lipcu 2013 r. było to 71 proc., zaś – dla porównania – drugi w rankingu zaufania Radosław Sikorski cieszył się zaufaniem tylko 45 proc. badanych. W tych samych badaniach pytano o poparcie dla polityków. Oto próbka wyników: Donald Tusk

i Jarosław Kaczyński mogli liczyć na takie samo poparcie: 32 proc., Leszek Miller – 35 proc., Janusz Piechociński – 25 proc., Janusz Palikot – 18 proc.

W przywołanych badaniach CBOS z lipca 2013 r. tylko 12 proc. pytanym deklaroowało nieufność wobec Bronisława Komorowskiego. Dla porównania, w przypadku Donalda Tuska było to 48 proc., Jarosława Kaczyńskiego – 45 proc., Radosława Sikorskiego – 19 proc., Janusza Piechocińskiego – 11 proc., Janusza Palikota – 58 proc.

Niewątpliwie to sondażowe sukcesy prezydenta skłoniły Jarosława Kaczyńskiego do wznowienia w połowie 2013 r. ostrego ataku na niego. W swoich wypowiedziach z początku września 2013 r., m.in. na antenie RMF FM, lider PiS podkreślał, że nie powinno się z góry rozstrzygać wyników przyszłych wyborów prezydenckich. Stwierdzał, że Bronisław Komorowski to polityk lewicowy, co widać po jego otoczeniu, i groził, że przyjdzie czas na stawianie trudnych pytań m.in. na temat przyczyn, dla których Komorowski przeciwstawił się rozwiązaniu Wojskowych Służb Informacyjnych. Według Kaczyńskiego, „w normalnym kraju Komorowski nie miałby szans na zrobienie kariery”, tymczasem w Polsce został prezydentem i dlatego „trzeba z tym walczyć, trzeba mieć odwagę się temu przeciwstawiać” (Onet.pl, 8.09.2013).

Wypowiedzi prezesa PiS z jesieni 2013 r. nie wnoszą do polityki nowych elementów. Potwierdzają tylko, że nie można liczyć na to, iż w działaniu PiS pod kierunkiem Jarosława Kaczyńskiego argumenty racjonalne wezmą górę nad emocjonalnymi. Te wypowiedzi pokazują jednak równocześnie, że przyszłe wybory prezydenckie odbywać się będą najprawdopodobniej w klimacie personalnej konfrontacji. Rodzi się pytanie, czy w tej sytuacji prezydent będzie mógł liczyć tylko na siebie i swoją popularność. Niewątpliwym problemem dla prezydenta Komorowskiego jest już obecnie konieczność wyboru własnej optymalnej taktyki wizerunkowej w relacjach ze słabnącym rządem i coraz niżej notowaną w sondażach Platformą Obywatelską. Związki polityczne Bronisława Komorowskiego z PO są oczywiste. Gdyby jednak wyraźnie podkreślał te związki, ryzykuje, że spadną jego notowania polityczne. Z drugiej zaś strony, próba zdystansowania się od swojego politycznego matecznika może prezydenta kosztować utratę poparcia ze strony struktur organizacyjnych i wyborców Platformy w staraniach o reelekcję. Ta sytuacja, w której każdy wybór jest trochę zły, dobrze oddaje złożone relacje w trójkącie: opinia publiczna – prezydent – rząd.

Rząd w obliczu napięć politycznych i gospodarczych oraz krytyki swego stylu działania

W zakresie spraw związanych z rządem, najważniejszymi uwarunkowaniami procesów decydowania politycznego w Polsce w analizowanym okresie były: po pierwsze – silna ustrojowo pozycja Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów,

po wtóre – przyjazne relacje w stosunkach między rządem i Prezydentem RP, po trzecie – koalicyjny charakter zaplecza gabinetu ministrów, po czwarte – obiektywna konieczność podejmowania wielu decyzji mało popularnych społecznie, po piąte – konsekwencje napięć finansowych i gospodarczych w Europie, po szóste – niewielka i topniejąca wraz z upływem czasu większość rządowa w Sejmie, po siódme – wyraźne zmniejszanie się poparcia społecznego dla rządu wykazywane w kolejnych badaniach opinii publicznej, po ósme – totalna krytyka rządu ze strony opozycji politycznej i konfrontacyjna postawa związków zawodowych.

Rząd ukształtowany po wyborach parlamentarnych w 2011 r. miał pod względem personalnym charakter autorski. Donald Tusk przyjął wariant wyraźnie wykonawczego charakteru składu ministrów, zostawiając sobie samemu funkcje związane z programowaniem polityki. Jedynym wyjątkiem od tej zasady były ustępstwa na rzecz partnera koalicyjnego – Polskiego Stronnictwa Ludowego. Premier w pełni wykorzystywał przyznane mu w art. 148 konstytucji szerokie kompetencje w zakresie kierowania pracami Rady Ministrów, określania sposobów wykonywania polityki rządu, koordynacji i kontroli pracy członków gabinetu ministrów.

Premier wykorzystał też na początku funkcjonowania rządu możliwości wynikające z przypisanych mu w ustawie o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. kompetencji w zakresie elastycznego kształtowania struktury Rady Ministrów. Nastąpiły zmiany w stosunku do stanu poprzedniego, jeśli chodzi o przyporządkowanie niektórych działów administracji rządowej poszczególnym ministrom. Działy: administracja publiczna, wyznania religijne, informatyzacja i łączność zostały przypisane do właściwości tego samego ministra. Tym samym premier zrezygnował z połączenia w jednym ręku działów: administracja publiczna i sprawy wewnętrzne. Zagadnienia koordynacji służb specjalnych powierzono, na zasadzie unii personalnej, ale nie instytucjonalnej, ministrowi właściwemu w sprawach wewnętrznych. Podjęto próbę przeformatowania układu strukturalnego i funkcjonalnego w obszarze służb specjalnych, jednak do jesieni 2013 r. nie zapadły ostateczne decyzje w tej sprawie. W analizowanym okresie nie doszło również do ukształtowania w strukturach rządowych ośrodka analiz i studiów strategicznych, co uznać trzeba za jedno z ważniejszych instytucjonalnych ograniczeń w prowadzeniu skutecznej polityki. Nie poprawiono też – wyraźnie szwankujących – relacji między ministrami, kierownikami urzędów centralnych, prezesami agencji rządowych i szefami zespółonej i niezespółonej administracji rządowej w terenie.

Przedstawiona przez szefa PSL na początku września 2013 r. w wypowiedzi dla PAP (PAP, 5.09.2013) propozycja zmian w strukturze gabinetu ministrów, tj. likwidacji ministerstw administracji i cyfryzacji, skarbu, sportu i turystyki, utworzenia ministerstwa energii i środowiska oraz przywrócenia ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji, nie spotkała się z pozy-

tywnym odzewem ze strony premiera. Donald Tusk w komentarzu do niej stwierdził, że to nie jest czas na robienie rewolucji strukturalnych w rządzie (PAP, 6.09.2013).

Obsada personalna stanowisk ministerialnych była w okresie do listopada 2013 r. w dużej mierze stabilna. Podjęto jednak decyzje personalne odnośnie do kilku ważnych stanowisk, głównie na skutek: nowego układu w kierownictwie PSL (w grudniu 2012 r. Waldemara Pawlaka na stanowisku wicepremiera i ministra gospodarki zastąpił Janusz Piechociński), ujawnienia przez media patologicznych zjawisk na styku polityki i biznesu (w połowie 2012 r., po tzw. aferze taśmowej PSL, doszło do zmiany na stanowisku ministra rolnictwa i rozwoju wsi), planów wzmocnienia dyscypliny finansowej w rządzie (w końcu 2012 r. minister finansów Jacek Rostowski został powołany na stanowisko wicepremiera), sporu politycznego wewnątrz PO (w marcu 2013 r. premier zdymisjonował Jarosława Gowina ze stanowiska ministra sprawiedliwości); premier postanowił też niektórym swoim współpracownikom wyznaczyć nowe zadania, w związku z czym na jesieni 2012 r. doszło do zmian na stanowiskach szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz ministra spraw wewnętrznych.

W listopadzie 2013 r. doszło do zapowiadanych już od dłuższego czasu zmian personalnych w składzie gabinetu. Na dwa lata przed wynikającym z kalendarza politycznego zakończeniem funkcjonowania obecnego składu Rady Ministrów, Donald Tusk dokonał zmian na kilku stanowiskach ministerialnych oraz na stanowisku wicepremiera Rady Ministrów. Premier przyjął dymisję ministra transportu Sławomira Nowaka związaną z nieprawidłowościami w oświadczeniu majątkowym ministra, które spowodowały wniosek prokuratury w sprawie uchylenia mu immunitetu poselskiego. Donald Tusk dokonał także zmian, które – jak można sądzić – wiązały się głównie z dążeniem do usunięcia z Rady Ministrów osób, które ciążyły na wizerunku rządu i znajdowały się w konflikcie ze środowiskami aktywnymi w ich obszarze odpowiedzialności. Oceniając „rekonstrukcję” rządu – jak operację tę nazwał sam premier – z merytorycznego punktu widzenia, można stwierdzić, że objęła ona działy administracji mające zasadnicze znaczenie dla modernizacji Polski oraz właściwego wykorzystania środków budżetowych Unii Europejskiej. Z Rady Ministrów odszedł coraz gorzej oceniany przez opinię publiczną oraz część środowiska ekonomistów minister finansów Jacek Rostowski; zastąpił go pozbawiony własnego zaplecza politycznego Mateusz Szczurek, analityk bankowy. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji po Michale Bonim, który – jak się zdaje – tracił stopniowo wiarę w powodzenie swojej misji, przejął eurodeputowany PO Rafał Trzaskowski. Stanowisko ministra środowiska, na miejsce Marcina Korolca, objął Maciej Grabowski; być może zmiana ta ma sprzyjać bardziej ofensywnemu podejściu do projektów dotyczących wydobywania gazu łupkowego w Polsce. Mocno skonfliktowana ze środowiskiem uniwersyteckim Barbara Kudrycka została zastąpiona na stanowisku ministra nauki i szkolnictwa wyższego przez eurodeputowaną PO Lenę Kolarską-Bobińską.

Ministerstwem Sportu i Turystyki w miejsce powszechnie krytykowanej Joanny Muchy będzie kierował Andrzej Biernat. Funkcję ministra edukacji narodowej po słabo ocenianej (mimo pewnej poprawy efektów pracy w ostatnim czasie) Krystynie Szumilas przejęła Joanna Kluzik-Rostkowska. Wśród podjętych decyzji personalnych jedyną zmianą systemową, podyktowaną intencją zintegrowania w jednym ręku spraw wykorzystania środków na inwestycje infrastrukturalne zagwarantowanych Polsce w budżecie UE na lata 2014–2020, było objęcie przez ministra rozwoju regionalnego Elżbietę Bieńkowską dodatkowo obowiązków ministra transportu oraz stanowiska wiceprezesa Rady Ministrów. Stwierdzić też trzeba, że – niestety – zmiany personalne i strukturalne w rządzie nie zostały wykorzystane do stworzenia instytucjonalnych narzędzi studiów strategicznych. Wprowadzając zmiany, premier kolejny raz postąpił w sposób arbitralny. Decyzje miały charakter autorski. Koalicyjne PSL zostało całkowicie zmarginalizowane w procesie wypracowywania decyzji. Jak wiadomo, ugrupowanie koalicyjne bierze odpowiedzialność za cały rząd, a nie tylko za te działy administracji, które są obsadzone przez jego przedstawicieli, więc fakt, że premier ograniczył się tylko do wcześniejszego poinformowania lidera PSL pełniącego funkcję wiceprezesa Rady Ministrów o podjętych decyzjach, można uznać za przejaw lekceważenia partnera koalicyjnego. Pierwsze oceny społeczne dokonanej przez premiera przebudowy Rady Ministrów były raczej pesymistyczne. W sondażu TNS Polska przeprowadzonym na zlecenie „Wiadomości” TVP1 bezpośrednio po tym, jak premier ujawnił swoje decyzje kadrowe, zaledwie 26 proc. respondentów wyrażało nadzieję, że dokonane zmiany poprawią jakość rządzenia w Polsce, zaś aż 61 proc. uważało, że poprawa ta nie nastąpi (telewizjarepublika.pl, 22.11.2013). Rekonstrukcja rządu nie zmieniła poziomu poparcia dla PO (CBOS BS/171/2013).

Rząd rozpoczął swoją działalność w 2011 r. w sposób dynamiczny, dając podstawy do ukształtowania się opinii, że w sferze wykonawczej jest podmiotem kreującym sytuację w państwie. Z czasem ta dynamika zaczęła słabnąć. Połowa 2013 r. to już dla rządu wyraźnie gorszy okres, kiedy to posunięcia decyzyjne wynikały w dużej mierze z wymuszonej i często spóźnionej oraz niewystarczająco wyjaśnionej reakcji na okoliczności stwarzane przez innych. Nie wydaje się, aby dokonana w listopadzie 2013 r. reorganizacja personalna w rządzie dawała gwarancję jakiegokolwiek zasadniczej zmiany w funkcjonowaniu rządu.

Na początku 2012 r. wiele wskazywało, że determinacja premiera Donalda Tuska w sprawach związanych z przygotowaniem Polski, a szczególnie polskich finansów publicznych, do walki z niebezpieczeństwami, które niesie ze sobą światowy kryzys finansowy i gospodarczy, weźmie górę w działaniach Rady Ministrów i większości rządowej w parlamencie nad strategią biernego trwania i niedostrzegania zbliżających się zagrożeń. Jednak pewne rzeczy, a mianowicie nieznaczną tylko przewagę zaplecza rządowego w Sejmie, nieprzewidywalność PSL – znana już z przeszłości – wyznającego swoją zasadę „trochę w rządzie,

trochę w opozycji”, ostry protest związków zawodowych, a także brak gotowości opozycji do współdziałania w celu oddalenia widma kryzysu, wskazywały, że rząd będzie miał istotne trudności we wdrażaniu programu oszczędności. Program taki, szczególnie w krótkiej perspektywie, zawsze musi uderzać w interesy wielu grup społecznych.

Przewidywanie trudności we wprowadzaniu zmian znalazło potwierdzenie zwłaszcza w trakcie przygotowywania rozwiązań ustawowych dotyczących wydłużenia wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę. Proponowane rozwiązanie stało się przedmiotem kontrowersji – ujawnianych opinii publicznej – wśród koalicjantów. Rząd nie znalazł sposobu na poszerzenie poparcia dla swoich działań. Ograniczonego wsparcia w Sejmie dla legitymizowania proponowanych rozwiązań ustawowych udzieliło rządowi tylko ugrupowanie Janusza Palikota.

Wydaje się, że w rządzie – w tej sprawie i w innych trudnych kwestiach – przeważała opinia, że ponieważ i tak nie można liczyć na uzyskanie poparcia dla rozwiązań ograniczających określone prawa, to nie warto tracić czasu na dodatkowe konsultacje, dyskusje i spory z różnymi środowiskami prezentującymi odmienne stanowisko. Konsekwencją tego było ukształtowanie się opinii, że rząd jest niezbyt skłonny czy nie całkiem gotowy do podjęcia dialogu; taki wizerunek (bliski twierdzeniu o arogancji władzy) sam w sobie stał się problemem tego układu rządowego.

Prowadzenie aktywnej polityki wymagało pełnej mobilizacji w politycznym zapleczu rządu. Tymczasem okazało się, że nie będzie to takie łatwe. Już na początku działania gabinetu ministrów, po wyborach w 2011 r., zwiastunem zbliżających się napięć między koalicjantami rządowymi stały się trudności w uzgodnieniu umowy koalicyjnej. Silna jeszcze wtedy Platforma Obywatelska nie zaakceptowała propozycji Polskiego Stronnictwa Ludowego w sprawie projektu tej umowy, które krępowałyby działania rządu. W efekcie ustalono, że rząd będzie działał bez formalnego przyjęcia nowej umowy między koalicjantami, a więc na podstawie poprzedniej umowy oraz bieżących uzgodnień. W praktyce Waldemar Pawlak przyjął właśnie taktykę doraźnych porozumień w kolejnych sprawach szczegółowych. Platforma musiała przystać na sytuację, w której umowa była weryfikowana niemal codziennie.

Po aferze taśmowej PSL w 2012 r., i tak już trudne, jak w każdej koalicji rządowej, relacje między ugrupowaniami współtworzącymi zaplecze parlamentarne rządu skomplikowały się jeszcze bardziej, a gabinet ministrów znalazł się w impasie programowym; można powiedzieć, że zaczął dryfować w bliżej nieznanym kierunku. Stronnictwo, formalnie osłabione, faktycznie stało się jeszcze trudniejszym partnerem Platformy. Jak zauważył w swoim komentarzu Mirosław Czech, PSL pokazało wówczas, że jest w pełni samodzielne i takie pragnie pozostać, zademonstrowało pewność siebie, ambicje przywódcze i niechęć do reform zapowiadzianych przez premiera (Czech 2012, s. 9). Bardzo

szybko okazało się jednak, że wykorzystywanie pozycji w rządzie i samorządzie terytorialnym do uznaniowego obsadzania stanowisk publicznych jest udziałem nie tylko PSL, ale i PO.

Sytuacja rządu jako decydenta skomplikowała się jeszcze bardziej w związku z uwikłaniem rodzinnym premiera Donalda Tuska w głośną aferę spółki Amber Gold, prowadzącej działalność parabankową, w wyniku której kilka tysięcy ludzi utraciło swoje oszczędności. Trwające kilka miesięcy ataki polityczne oraz prasowe sugerujące odpowiedzialność premiera za sytuację, w której mogła być prowadzona ta działalność, oraz próby powołania sejmowej komisji śledczej do zbadania tych spraw obniżały zaufanie do rządu. Utrudniało mu to podejmowanie niepopularnych decyzji oraz poszukiwanie sprzymierzeńców gotowych poprzeć plany niezbędnych działań.

W rządzie, i to nawet w grupie ministrów z Platformy Obywatelskiej, występowały napięcia o charakterze światopoglądowym. Wyrazistym tego przykładem było publiczne dystansowanie się ministra sprawiedliwości Jarosława Gowina (i popierających go członków grupy konserwatywnej w partii) od decyzji polskiego rządu w sprawie podpisania konwencji dotyczącej zwalczania przemocy wobec kobiet. Takiej postawie Jarosław Gowin dał wyraz m.in. w wywiadzie prasowym, w którym komentując swoją przegraną w gabinecie ministrów w sporze o wspomnianą konwencję, stwierdził: „Na razie nie ma mowy o porażce. Podpisanie konwencji to jest jedna rzecz, ratyfikacja to jest druga rzecz. Proces ratyfikacyjny zajmie parę lat i w tej kadencji nie będzie głosowania nad konwencją. A jak już dojdzie do głosowania, wierzę, że znajdzie się większość, która odrzuci ratyfikację” („Gazeta Wyborcza”, 17.09.2012).

Do ostrego sporu między PO i PSL doszło na tle działań ministra Gowina związanych z ograniczeniem liczby sądów na podstawowym poziomie ich funkcjonowania. W trybie rozporządzenia ministra dokonano likwidacji 79 małych sądów rejonowych, zastępując je wydziałami zamiejscowymi większych jednostek. PSL podjęło próbę zablokowania tej decyzji, a następnie – inspirując inicjatywę obywatelską – jej zmiany w trybie nowelizacji ustawy. W głosowaniach w Sejmie w tych sprawach koalicjanci rządowi znaleźli się w opozycji wobec siebie.

Próbą uporządkowania sytuacji w rządzie i w relacjach między rządem i jego zapleczem politycznym, a także ruchem wyprzedzającym zapowiadane przez PiS konstruktywne wotum nieufności dla gabinetu ministrów było wystąpienie przez premiera do Sejmu, w trybie art. 160 konstytucji, o wyrażenie Radzie Ministrów zaufania, które miało miejsce w październiku 2012 r. Wniosek został połączony z wystąpieniem programowym premiera w Sejmie, nazwanym w mediach „drugim exposé”, w którym szef rządu skoncentrował się na bilansie pierwszego roku funkcjonowania gabinetu oraz zapowiedziach działań służących wzmocnieniu polityki prorodzinnej, poprawie sytuacji na rynku pracy, zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego, kontynuacji inwestycji w infrastrukturze

drogowej i kolejowej oraz naukowej, a także dalszej deregulacji i poprawie sytuacji w sądownictwie. Przy pełnej mobilizacji posłów rząd uzyskał w dniu 12 października 2012 r. wotum zaufania stosunkiem głosów: 233 – za, 219 – przeciw, przy braku głosów wstrzymujących się (www.sejm.gov.pl).

Uzyskanie wotum zaufania nie odwróciło negatywnych tendencji w rozwoju sytuacji. Na wizerunku rządu w coraz większym stopniu zaczęły ciążyć oskarżenia – wielokrotnie powtarzane przez polityków i media – o błędy w rządowych szacunkach dotyczących deficytu budżetowego oraz o niedopuszczalne zmiany w funduszach emerytalnych (OFE). Wielu uczestników i obserwatorów sceny politycznej potraktowało to jako manipulację rządu mającą na celu poprawę sytuacji kasy państwowej bez rozwiązywania nabrzmiałych problemów, co więcej – niosące ze sobą ryzyko powstania w dłuższej perspektywie nowych poważnych zagrożeń bezpieczeństwa finansowego państwa oraz systemu emerytalnego. Sprawy te wzbudziły też zainteresowanie poza granicami kraju. Amerykańska edycja miesięcznika „Forbes” (numer październikowy z 2013 r.) manewr polskiego rządu z OFE zrecenzowała w ostrych słowach, piórem redaktora naczelnego Steve’a Forbesa, jako sprytny trick, który gwałci konstytucyjne prawo własności obowiązujące w Polsce (Onet.pl, 19.09.2013).

W wyniku zasygnalizowanych wyżej okoliczności, uszczuplił się kapitał poparcia społecznego potrzebny do realizacji zmian systemowych zapowiedzianych na początku funkcjonowania gabinetu w 2011 r. Według wyników sondażu CBOS z początku sierpnia 2013 r. (BS/113/2013), rząd cieszył się poparciem już tylko 23 proc. respondentów, przy 47 proc. wypowiadających się krytycznie. Również sam premier miał stosunkowo niskie poparcie. Tylko 25 proc. badanych wyraziło swoje zadowolenie z tego, że na czele Rady Ministrów stoi Donald Tusk, a aż 62 proc. było przeciwnego zdania. Jeszcze mniej, bo 22 proc. badanych oceniło pozytywnie wyniki działalności tego rządu od czasu jego utworzenia, negatywnie zaś – 67 proc. Wreszcie, tylko 18 proc. badanych pozytywnie oceniło politykę gospodarczą rządu, a 72 proc. wyraziło opinię, że ta polityka nie daje szans poprawy sytuacji gospodarczej w kraju.

Instytucje samorządu terytorialnego w sytuacji zwiększania zadań, osłabienia zdolności działania oraz narastania potrzeb zmian systemowych

W ślad za postęпами decentralizacji, relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym w Polsce w coraz większym stopniu wiążą się z samorządem terytorialnym (Grabowska 2010). Chodzi tu przy tym zarówno o sytuację samorządu w systemie organów publicznych, jak i o sytuację wewnątrz samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny staje się jednym z ważniejszych podmiotów decydowania politycznego, a równocześnie jest przedmiotem i uwarunkowaniem tego decydowania.

W analizowanym okresie, w sprawach związanych z samorządem wyraźnie dały znać o sobie pewne napięcia i problemy, i to na różnych płaszczyznach: po pierwsze – we wzajemnych stosunkach między dwiema tożsamościami samorządu: wspólnotową i administracyjno-instytucjonalną; po drugie – wewnątrz struktury samorządu, który został ukształtowany w swoich podstawowych elementach regulacjami konstytucyjnymi z 1997 r. oraz ustawami uchwalonymi w 1998 r.; po trzecie – w stosunkach finansowych i kompetencyjnych między samorządem terytorialnym i państwem; po czwarte – w zakresie wyrównywania warunków życia w najsilniejszych i najsłabszych jednostkach samorządu terytorialnego; po piąte – w ramach modelu instytucjonalnego i funkcjonalnego jednostek samorządu terytorialnego, w tym szczególnie między organami stanowiącymi i wykonawczymi; po szóste – wynikające z powszechnego braku aktywności członków wspólnot samorządowych, który praktycznie pozbawia ideę samorządności siły nośnej.

Coraz częściej w środowisku badaczy i praktyków samorządu terytorialnego zaczęła się pojawiać opinia, że po ponad 20 latach od odrodzenia się samorządu terytorialnego i blisko 15 latach funkcjonowania obecnego modelu samorządu istnieje potrzeba dokonania w tej dziedzinie wielu zmian systemowych. Na taką potrzebę wskazali na początku 2013 r. badacze z Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w dokumencie pt. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, przygotowanym pod kierunkiem Jerzego Hausnera. Znalazło się tam 57 kierunkowych rekomendacji dotyczących kierunku reformy (Hausner 2013). Jak ocenił w marcu 2013 r. Jerzy Regulski, jeden z twórców samorządu terytorialnego po 1989 r., obecne dysfunkcje w działalności władz lokalnych i regionalnych osiągnęły stopień poważnego zagrożenia (Regulski 2013). Liczne propozycje nowych rozwiązań zostały zawarte w inicjatywie ustawodawczej w sprawie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, złożonej w sierpniu 2013 r. przez Prezydenta RP.

W uzasadnieniu projektu wyrażono opinię, że doświadczenia minionych dwudziestu lat potwierdzają trafność poczynionych założeń ustrojowych i reform na rzecz decentralizacji i rozwoju samorządności, ale równocześnie stwierdzono, że zachodzące przeobrażenia wymagają zmodyfikowania rozwiązań w samorządzie terytorialnym. Powołano się m.in. na badania przeprowadzone w 2011 r. przez OBOP na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP, z których wynika, że „Polacy chcą uczestniczyć w funkcjonowaniu swojej społeczności lokalnej, a także potrzebują zmian w prawie oraz narzędzi, które ich udział w procesie decyzyjnym w samorządzie zwiększą”. Badania przeprowadzono w formie wywiadów telefonicznych w dniach 6–10 maja 2011 r. na reprezentatywnej próbie losowej 1005 osób w wieku 15 lat i więcej oraz w dniach 21–27 czerwca 2011 r. na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie losowej 1000 osób w wieku 18 lat i więcej. Na pyta-

nie o zasadność uregulowania na poziomie ustawowym minimalnego zakresu konsultacji społecznych jako sposobu uzyskania od obywateli opinii dotyczącej ważnej dla nich decyzji, aż 81 proc. badanych udzieliło odpowiedzi twierdzącej. Tyle samo badanych uznało, że konsultacje społeczne powinny być prowadzone, nawet jeśli spowoduje to wydłużenie czasu realizacji inwestycji bądź podjęcia jakiejś decyzji. Przeciwnych konsultacjom, które mogłyby spowodować wydłużenie czasu realizacji, było tylko 15 proc. respondentów. Prawie cztery piąte badanych (79 proc.) uznało za zasadne wprowadzenie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Z punktu widzenia relacji między sferą publiczną i decydowaniem politycznym należy podkreślić, że samorząd to równocześnie wspólnota i struktura administracyjna mająca służyć tej wspólnocie oraz wykonująca zadania zlecone przez państwo. Wspólnotę samorządową, zgodnie z art. 16 konstytucji, stanowi ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału administracyjnego. Poszczególne jednostki tego podziału wykonują, zgodnie z art. 169 konstytucji, swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Niestety, pojawia się coraz więcej sygnałów, że owe organy oraz związane z nimi urzędy są traktowane przez członków wspólnoty nie tyle jako narzędzia realizacji celów wspólnotowych, ile jako terenowe przedstawicielstwo aparatu biurokratycznego. Nie zmienia tego fakt, że instytucje samorządowe są oceniane przez obywateli lepiej niż państwowe. Przykładowo, w badaniach przeprowadzonych w maju 2013 r. przez PBS na zlecenie Związku Miast Polskich aż 62,4 proc. respondentów uznało, że samorządy są dobrym gospodarzem spraw lokalnych, a 44 proc. było zdania, że sprawy lokalne powinny być w gestii samorządu. Równocześnie ponad 60 proc. badanych wyraziło opinię, że parlamentarzyści nie tworzą prawa, które sprzyja rozwojowi Polski lokalnej (www.portalsamorzadowy.pl, 1.06.2013).

Tam, gdzie rysuje się podział na „my” i „oni”, organy i urzędy samorządowe są bardzo często plasowane przez mieszkańców wspólnoty po stronie „onych”. Pojawiają się napięcia w relacjach między samorządowcami i mieszkańcami poszczególnych jednostek terytorialnych. W ślad za tym podejmowane są próby uzupełnienia instrumentów demokracji przedstawicielskiej innymi formami decydowania. Przykładem jest np. koncepcja budżetu partycypacyjnego czy też coraz częstsze – w sprawach dotyczących wspólnoty, w tym w sprawie odwołania pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego – przypadki decydowania w drodze referendum.

Należy w związku z tym postawić pytanie o relacje między działalnością obywatelską a efektywnością działania władz przedstawicielskich i wykonawczych samorządu. Istnieją dwa skrajne warianty tych relacji: z jednej strony – mieszkańcy nie mają wpływu na działania instytucji samorządu, z drugiej zaś – aktywność mieszkańców paraliżuje działania władz lokalnych i podporządkowuje bieg spraw publicznych partykularnym interesom różnego rodzaju grup,

przejawiających nieraz skłonności anarchistyczne. Rośnie zapotrzebowanie na rozwiązania, które mogą integrować aktywność obywatelską i działania organów władz lokalnych.

Budżet partycypacyjny jest w założeniu narzędziem ułatwiającym rozpoznanie najistotniejszych potrzeb większości mieszkańców, pozwala skutecznie spełniać oczekiwania oraz wspomaga integrację społeczności lokalnej. Podstawą swojej „umowy społecznej” między radnymi i mieszkańcami jest wydzielenie do społecznej dyspozycji określonej części budżetu i zagospodarowanie jej zgodnie z decyzją mieszkańców wyrażoną w głosowaniu za pomocą procedury uznanej w danej jednostce terytorialnej za najlepszą. Warunkiem wprowadzenia budżetu partycypacyjnego jest więc z jednej strony zgoda radnych na ograniczenie swojego władztwa, z drugiej zaś – chęć zaangażowania się mieszkańców w działania związane z tym sposobem wyłaniania i uzgadniania priorytetów. W latach 2012–2013 podejmowano próby wprowadzenia budżetu partycypacyjnego m.in. w Sopocie, Poznaniu, Bydgoszczy, Płocku i Karpaczu. W 2014 r. mają być one podjęte także w innych miastach, w tym w Łodzi (www.mac.gov.pl). W 2012 r. na forum parlamentarnego zespołu do spraw polityki miejskiej pojawił się postulat nadania budżetom partycypacyjnym obligatoryjnego charakteru (www.portalsamorzadowy.pl, 13.11.2012).

W polskim systemie prawnym zawarto rozwiązania dające obywatelom możliwość przejawienia bezpośredniej inicjatywy w sprawach związanych z wykonywaniem władzy publicznej na szczeblu lokalnym oraz regionalnym. Jednym z nich jest referendum lokalne. Praktyka korzystania z referendum nakazuje jednak zadać pytanie o faktyczny status tej instytucji ustrojowej. Wiele bowiem wskazuje na to, że staje się ona jeszcze jednym instrumentem uprawiania polityki przez zinstytucjonalizowane podmioty, w tym przede wszystkim przez partie polityczne.

W ramach konstytucyjnego prawa decydowania przez członków wspólnoty samorządowej w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego (art. 170 konstytucji), ustawa daje członkom wspólnoty możliwość inicjowania takiego referendum. Wypada jednak zauważyć, że partycypację społeczną w decydowaniu publicznym warunkują nie tylko rozwiązania formalne, ale i chęci obywateli do osobistego zaangażowania się w decydowanie w tej formie. Ustawa wymaga, aby w referendum w sprawie odwołania organu samorządowego uczestniczyło co najmniej 3/5 obywateli biorących udział w wyborach tego organu. Tymczasem Polacy z trudnością mobilizują się do udziału w referendach. Wystarczy przypomnieć, że z 81 referendów w sprawie odwołania organów stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego, które odbyły się w poprzedniej kadencji, zaledwie 14 (tj. 17 proc.) było ważnych pod względem wymaganej frekwencji. Tym samym w 67 przypadkach (tj. w 83 proc.) o nieodwołaniu organu zadecydował brak wystarczającej

aktywności obywatelskiej. Taka sytuacja utrzymała się w 2012 r. i w pierwszej połowie 2013 r.

Referenda lokalne w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego zaczęły w 2013 r. odgrywać nową rolę, jako że opozycyjne ugrupowania polityczne wykorzystywały je w walce politycznej. Partie polityczne odnalazły w instytucji referendum atrakcyjne narzędzie skupiania i aktywizowania swoich zwolenników, badania swojego poparcia oraz budowania bloków politycznych wykraczających poza jedno ugrupowanie. Formalnie w poszczególnych referendach przedstawiano zarzuty w sprawach działalności na skalę lokalną. W praktyce sprawy te, w tym również kwestie obsady personalnej stanowisk samorządowych, stawały się niejednokrotnie mniej ważne niż ich ogólne konsekwencje dla układu sił w relacjach między partiami na szczeblu ogólnokrajowym. Również w 2013 r. głównym czynnikiem ograniczającym skuteczność referendum, jako mechanizmu zmiany relacji w obszarze władzy, była nieaktywność obywatelska. Kilka referendów, które okazały się skuteczne, wzbudziło dość duże zainteresowanie krajowej opinii publicznej. Chodzi tu zwłaszcza o referendum w Elblągu (w sprawie odwołania rady miasta i prezydenta miasta), w wyniku którego Platforma Obywatelska utraciła swoje tradycyjne wpływy w tej jednostce samorządu terytorialnego.

Łącznie, według stanu na połowę sierpnia 2013 r. (PAP, 13.08.2013, na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej), podczas kadencji samorządu rozpoczętej w 2011 r. odbyły się w sumie 83 referenda w sprawie odwołania samorządowych organów stanowiących i wykonawczych (w tym: w 2012 r. – 61, w 2013 r. – 22). Najwięcej, bo 54, dotyczyło odwołania wójta (burmistrza lub prezydenta), 25 – wójta oraz rady, a cztery dotyczyły odwołania rady. Wszystkie referenda ważne ze względu na frekwencję – w liczbie dwunastu – były skuteczne i spowodowały odwołanie władz, z tym że w przypadku referendum w Kłodawie odwołany został burmistrz, natomiast głosowanie w sprawie odwołania rady miasta było nieważne. W sumie we wskazanym wyżej okresie:

- odwołano 2 prezydentów miast, 6 burmistrzów i 3 wójtów, a także 5 rad; wśród odwołanych znaleźli się: wójt i rada gminy Piekoszów, wójt gminy Lewin Kłodzki, burmistrz i rada miasta Żagania, burmistrz Nasielska, burmistrz Raciąża, wójt gminy Wiżajny, rada gminy Nowinka, burmistrz Wojkowic, prezydent i rada miasta Bytomia, prezydent i rada miasta Elbląga, burmistrz Ostródy oraz burmistrz Kłodawy;
- 13 referendów w sprawie odwołania władz samorządowych odbyło się w województwie śląskim (w tym dwa ważne i skuteczne: w sprawie odwołania burmistrza Wojkowic oraz prezydenta i rady miasta Bytomia);
- 12 referendów przeprowadzono w województwie dolnośląskim (w tym jedno ważne i skuteczne: w sprawie odwołania wójta gminy Lewin Kłodzki);

- 8 referendów odbyło się w województwie wielkopolskim (w tym jedno ważne);
- po 7 referendów miało miejsce w województwie podlaskim (w tym ważne i skuteczne: w sprawie odwołania wójta Wiżajn i rady gminy Nowinka), w województwie pomorskim (wszystkie nieważne) oraz województwie warmińsko-mazurskim (odwołano tylko prezydenta i radę miejską w Elblągu oraz burmistrza Ostródy);
- 6 referendów odbyło się w województwie mazowieckim (w tym dwa ważne i skuteczne: w sprawie odwołania burmistrzów Nasielska i Raciąża);
- po 4 referenda miały miejsce w województwie łódzkim (wszystkie nieważne) oraz w województwie świętokrzyskim (w tym jedno ważne: w sprawie odwołania wójta i rady w gminie Piekoszów);
- po 3 referenda odbyły się w województwie lubuskim (tylko jedno – w sprawie odwołania burmistrza i rady miasta Żagania – było ważne i skuteczne) oraz województwie małopolskim (wszystkie nieważne) i województwie zachodniopomorskim (wszystkie nieważne);
- po dwa referenda (wszystkie nieważne) odbyły się w województwie lubelskim i opolskim;
- po jednym referendum odbyło się w województwie kujawsko-pomorskim oraz podkarpackim (obydwa nieważne).

Już po okresie, którego dotyczy powyższa statystyka, do 24 listopada 2013 r. z powodu zbyt małej frekwencji okazały się nieważne referenda w sprawie odwołania:

- wójta i rady gminy w gminach: Obrazów, Radymno, Piekoszów, Żórawina;
- wójta w gminach: Brzuze, Krośnice, Unisław, Świlcza;
- rady gminy Brody;
- rady miasta i burmistrza w mieście Orneta (frekwencja wyniosła tylko 4,52 proc. uprawnionych);
- burmistrza w Chojnie (frekwencja wyniosła tu tylko 8,25 proc.), Czeladzi, Gostyninie, Gryficach (frekwencja wyniosła w tym przypadku zaledwie 8,22 proc.), Hrubieszowie, Przemkowie, Żyrardowie;
- prezydenta w Piotrkowie Trybunalskim i Kędzierzynie-Koźlu;
- rady powiatu augustowskiego i powiatu brzezińskiego.

Udało się odwołać wójta w gminie Janowiec, który pełnił swoją funkcję od 11 lat, oraz w Międzyrzeczu Podlaskim. W mieście Brzeszcze odwołano burmistrza, ale nie udało się odwołać ze względu na zbyt małą frekwencję rady miasta. Na rozstrzygnięcie czekało kilka kolejnych referendów ogłoszonych z inicjatywy wyborców.

Ze zrozumiałych względów największy rozgłos uzyskała inicjatywa mieszkańców stolicy skupionych w Warszawskiej Wspólnocie Samorządowej dotycząca

referendum w sprawie odwołania prezydent Warszawy Hanny Gronkiewicz-Waltz. Lider Wspólnoty – burmistrz Ursynowa Piotr Guział – skutecznie przetestował już wcześniej możliwości działania w ramach inicjatywy formalnie pozapartyjnej (a w istocie w dużej mierze międzypartyjnej) w walce o kształt władz samorządu dzielnicowego na Ursynowie. Tym razem jednak inicjatywę medialną w sprawach referendum zaczęło w pewnej chwili przejmować PiS. Referendum zostało sprowadzone w przekazach medialnych oraz interpretacjach niektórych liczących się polityków (w tym Leszka Millera) do walki między PO i PiS o Warszawę. Termin referendum został ustalony na 13 października 2013 r. Podstawowe znaczenie miało pokonanie bariery wymaganej frekwencji, wynoszącej co najmniej 384 430 wyborców. W sondażu TNS Polska przeprowadzonym pod koniec sierpnia 2013 r. aż 36 proc. ankietowanych – mimo kampanii liderów PO namawiającej do powstrzymania się od udziału w referendum – deklarowało wzięcie udziału w tym referendum (w tym 26 proc. deklarowało to w zdecydowany sposób). Odpowiadało to ok. 480 tys. mieszkańców Warszawy, tj. liczbie większej o 90 tys. od liczby głosujących wymaganej do uznania referendum za ważne. Wśród tych, którzy zapowiedzieli swój udział w referendum, zdecydowaną przewagę mieli przeciwnicy Hanny Gronkiewicz-Waltz (65 proc.), 16 proc. oznajmiło, że zagłosuje za nieodwoływaniem obecnej prezydent, 18 proc. jeszcze się nie zdecydowało, a 1 proc. zadeklarowało oddanie nieważnego głosu (wiadomości IAR, 26.08.2013, sondaż przeprowadzono w dniach 22–25 sierpnia 2013 r. na reprezentatywnej próbie 1000 pełnoletnich mieszkańców Warszawy). W późniejszych badaniach opinii publicznej uzyskiwano jeszcze mniej korzystne dla prezydent Warszawy wyniki. Ostatecznie w referendum wzięły udział i oddały ważny głos 343 732 osoby. Referendum było więc nieważne, gdyż do wymaganej frekwencji zabrakło 45 698 uczestników. Zdecydowana większość osób, które oddały ważny głos w referendum (tj. 322 017), opowiedziała się za odwołaniem Hanny Gronkiewicz-Waltz. Wyniki referendum pokazały wyraźne osłabienie wpływów PO w Warszawie, ale też potwierdziły znaczny dystans mieszkańców stolicy do PiS, który zdominował ostatnią fazę kampanii referendalnej.

We wspomnianej wyżej kampanii zabrał głos premier, przekonując, że nie warto iść na referendum, następnie zaś napomknął o możliwości powołania Hanny Gronkiewicz-Waltz na stanowisko komisarza, gdyby wyniki referendum były dla niej niekorzystne. Co więcej, prezydent Komorowski zadeklarował, że powstrzyma się od oddania głosu w referendum. Postawa obydwu polityków wywołała poważne kontrowersje. Pojawiały się zarzuty (i to nie tylko ze strony zagorzałych wrogów Platformy Obywatelskiej), że jest to zamach na instytucję społeczeństwa obywatelskiego. W obliczu referendum przed dylematem stanęło nie tylko wielu mieszkańców Warszawy, ale i środowiska polityczne, przede wszystkim opozycyjne. Przykładowo, Sojusz Lewicy Demokratycznej z jednej strony starał się utrzymać poprawne stosunki z Platformą i nie chciał ułatwiać realizacji projektu politycznego, w który było zaangażowane Prawo i Sprawie-

dliwość, a z drugiej strony – jako ugrupowanie opozycyjne – nie powinien rezygnować z możliwości osłabienia rządzących.

Raport Kancelarii Prezydenta RP z 6 września 2013 r. (www.prezydent.pl) stwierdza, że w wyborach samorządowych w 2010 r. średnia frekwencja wyniosła 47,32 proc., zaś w poszczególnych województwach frekwencja wahała się od 43 do 53 proc. Według tego samego źródła średni próg skuteczności referendum wynosi 28,39 proc., a w poszczególnych gminach wahał się od 20 do 40 proc. Od 2011 r., według stanu z 6 września 2013 r., w 85 gminach odbyło się 111 referendum lokalnych w sprawie odwołania organu jednostek samorządu terytorialnego (81 referendum dotyczyło odwołania organów wykonawczych, zaś 30 – odwołania organów stanowiących). W tej liczbie: w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta) – w 55 gminach; w sprawie odwołania wójta i rady – w 26 gminach; w sprawie odwołania rady – w 4 gminach. Ważnych referendum było 16. Odwołano 5 rad gmin, 3 wójtów, 6 burmistrzów, 2 prezydentów miast. Tym samym skuteczność wyniosła w przypadku odwoływania wójtów 15 proc., a w przypadku rad – 13 proc. Najwięcej referendum przeprowadzono w województwie śląskim – 18, najmniej w województwie kujawsko-pomorskim i podkarpackim – po jednym.

Najczęstszymi przyczynami wskazywanymi przez wnioskodawców referendum odwoławczego organów samorządu terytorialnego były zarzuty: braku współpracy między burmistrzem a radą miasta, nieudolnej polityki inwestycyjnej i kadrowej, likwidacji szkół, podejmowania niekompetentnych i niegospodarnych decyzji, nepotyzmu, nadinterpretacji prawa, braku konsultacji społecznych, zbyt ścisłej współpracy z władzami kościelnymi, skandali obyczajowych z udziałem władz samorządowych.

Referenda, bez względu na ich ważność, zawsze pociągają za sobą znaczne koszty. W okresie kadencji zaczętej w 2011 r. było to według stanu z połowy września 2013 r. łącznie 2,8 mln zł, z tego 2,2 mln zł to koszty referendum nieważnych z powodu niewystarczającej frekwencji (www.polityka.pl). W przywołanym wyżej raporcie Kancelarii Prezydenta RP poinformowano, że średni koszt na mieszkańca gminy (uprawnionego do głosowania), w której przeprowadzone jest referendum, wynosi 2,58 zł. Według wyliczeń stołecznego ratusza, referendum w Warszawie kosztowało ok. 2,5 mln zł (z tego 2 mln zł to koszty organizacyjne – druku kart do głosowania i przygotowania lokali komisji obwodowych, a 0,5 mln zł – wynagrodzenie członków komisji). Zgodnie z regulacją ustawową, środki na referendum pochodziły z kasy miasta. Zmniejszyły one, w ramach korekty budżetu miasta, m.in. subwencję drogową przekazywaną przez rząd samorządom na finansowanie lub refinansowanie inwestycji drogowych. Z wyliczeń ratusza wynika, że gdyby prezydent Hanna Gronkiewicz-Waltz została odwołana, a następnie miały się odbyć przedterminowe wybory, łączny koszt obu głosowań wyniosłby ok. 6,5 mln zł (PAP, 4.09.2013).

Odwołanie władz było najczęstszą, ale nie jedyną sprawą, którą próbowano rozstrzygnąć w drodze referendum lokalnego. Przedmiotem referendów (lub inicjatyw referendalnych) były też w latach 2012–2013 m.in.: likwidacja straży miejskiej, lokalizacja elektrowni atomowej, prywatyzacja miejskich przedsiębiorstw, budowa kanalizacji, budowa farm wiatrowych, odłączenie od gminy sołectwa i utworzenie z niego nowej gminy oraz podział gminy (PAP, 17.08.2013). Tylko 9 referendów z 22 odbytych zakończyło się rozstrzygnięciem, pozostałe były nieważne z powodu zbyt niskiej frekwencji (w takich sprawach wymagana jest frekwencja co najmniej 30 proc.). W przypadku niektórych inicjatyw nie doszło do referendum z powodu niespełnienia wymogów formalnych. Warto podkreślić, że taki sam lub bardzo podobny problem wywołuje zróżnicowane zainteresowanie w społecznościach samorządowych. Przykładowo dość dużą frekwencję (57 proc.) odnotowano w lutym 2012 r. podczas referendum w gminie Mielno w województwie zachodniopomorskim, w którym mieszkańcy sprzeciwili się lokalizacji elektrowni jądrowej we wsi Gąski. Przeciwno inwestycji zagłosowało ponad 2,2 tys. osób, za było 125. Podobne referendum, które odbyło się w czerwcu 2012 r. w gminie Gryfino, okazało się nieważne z powodu bardzo słabej frekwencji. W kadencji 2006–2010 przeprowadzono 50 referendów merytorycznych; 22 z nich były nieważne ze względu na zbyt małą frekwencję.

Institucja referendum lokalnego stała się w omawianym okresie przedmiotem ożywionej dyskusji publicznej i inicjatyw legislacyjnych. W uchwalonej pod koniec 2012 r. nowelizacji ustawy o referendum lokalnym dopuszczono przeprowadzanie referendum także dla wyrażenia stanowiska w „istotnych sprawach społecznych lub gospodarczych”. W 2013 r. problematyka referendum lokalnego znalazła swoje miejsce we – wspomnianym już – prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego. W projekcie tym, wymagany próg frekwencji decydującej o ważności referendum w sprawie organu samorządowego został podniesiony do – w praktyce nieosiągalnego – poziomu wyznaczonego przez liczbę osób uczestniczących w wyborze tego organu. Równocześnie zaproponowano zasadę, że w sprawach innych niż odwołanie organu lub samoopodatkowanie mieszkańców wspólnoty (tu zaproponowano wymóg frekwencji na poziomie 30 proc.) referendum jest ważne bez względu na frekwencję, a jego wyniki są obowiązujące.

W świetle sygnalizowanych wcześniej w tym opracowaniu wyzwań wynikających z procesów demograficznych, jako odrębny problem jawi się struktura jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Te spośród nich, które są najsłabsze pod względem ekonomicznym i demograficznym, mają coraz większe trudności w zagwarantowaniu wykonywania zadań publicznych. W Polsce na początku 2013 r. aż 628 gmin (tzn. o 48 więcej niż dziesięć lat wcześniej) miało poniżej 5 tys. mieszkańców, podczas gdy za optymalny poziom liczebności

uznano nie mniej niż 10 tys. mieszkańców. Aż siedemdziesiąt kilka powiatów nie spełnia założeń towarzyszących tworzeniu tych jednostek w 1998 r., tzn. nie ma co najmniej 50 tys. mieszkańców i nie skupia przynajmniej 5 gmin (dane z: www.mac.gov.pl). Jeśli prognozy demograficzne okażą się prawidłowe, nieuniknione będzie integrowanie niektórych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego.

Doświadczenia innych państw pokazują, że w takich sytuacjach wyjściem może być likwidacja najsłabszych jednostek lub też rozwijanie różnych form współdziałania między niektórymi jednostkami. Stan, w którym każda jednostka terytorialna samorządu wykonuje oddzielnie wszystkie zadania publiczne, jest nie do utrzymania. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „nie ulega wątpliwości, że stabilność istnienia konkretnych jednostek samorządu terytorialnego w konkretnych granicach nie jest wartością przeważającą nad racjami interesu publicznego o charakterze ogólnokrajowym; w praktyce dochodzi do konfrontacji interesów poszczególnych gmin z interesem publicznym”. Trybunał orzekł również, że podział terytorialny nie jest konstrukcją niezmienną, zaś „podział nieodpowiadający zmienionym warunkom staje się hamulcem rozwoju” (www.portalsamorzadowy.pl, 16.02.2013).

Najszybszą i najbardziej odczuwalną poprawę stanu finansów można uzyskać w wyniku integracji najsłabszych wspólnot. Rozważane w strukturach rządowych w 2013 r. projekty dobrowolnego łączenia sąsiednich gmin w zamian za większe wsparcie finansowe z budżetu państwa oraz pomysły tworzenia związków gminno-powiatowych, jak wynika z wyliczeń Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, mogłyby dać oszczędności sięgające 1 mld zł (PAP, 17.05.2013). Istniejące mechanizmy, np. możliwość uzyskiwania przez jednostkę samorządu terytorialnego przez 5 lat większych o 5 proc. wpływów z podatku PIT, nie dały praktycznych efektów. Nie należy się też spodziewać, że politycy będą sprzyjać łączeniu jednostek terytorialnych, a więc że będą popierać projekty likwidacji jednostek terytorialnych (gmin, powiatów lub województw), z których uzyskali mandaty. Z danych przedstawionych w raporcie „Ocena funkcjonowania samorządu lokalnego” przygotowanym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wynika, że wiele małych jednostek przeżywa trudności finansowe. Mają one ograniczone możliwości rozwoju swoich społeczności lokalnych i są szczególnie narażone na skutki zmian demograficznych. Równocześnie są też i takie samorządy, które przychylnie ustosunkowują się do propozycji tegoż ministerstwa. Wystarczy przywołać inicjatywę Zielonej Góry, która rozważy połączenie się miasta i gminy Zielona Góra od około 10 lat. Miasto zakłada, że dzięki zgodnemu połączeniu samorządów wzrósłby udział miasta w podatkach PIT. Powinno to przynieść dodatkowe 100 mln zł (www.portalsamorzadowy.pl, 22.11.2013).

W tej sytuacji bardziej realne wydaje się racjonalizowanie struktury terytorialnej przez wzmocnianie powiązań organizacyjnych i funkcjonalnych między

sąsiednimi jednostkami samorządu, w tym tworzenie wspólnych jednostek wykonujących niektóre zadania organizacyjne i zadania publiczne. W 2013 r. w tym kierunku zmierzały prace rządowe nad przygotowaniem projektu ustawy o świadczeniu usług przez jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązania wzmacniające ten sposób myślenia znalazły się też w projekcie ustawy wniesionym przez prezydenta. W strukturach samorządu terytorialnego działa ok. 59 tys. różnych jednostek organizacyjnych (według www.mac.gov.pl), które – jak się wydaje – bez szkody dla wykonywania zadań mogłyby mieć nieraz wspólne zespoły księgowości, kadr, zaopatrzenia itp. Na uwagę zasługuje opinia Wadima Tyszkiewicza, prezydenta Nowej Soli, który w wywiadzie prasowym stwierdził m.in.: „Jeśli nie zrobi się tego obligatoryjnie, jeśli nie zrobi się reformy administracyjnej, to zachęcanie tylko do łączenia się niewiele wniesie. Przekonanie sąsiednich gmin, by zrezygnowały z części autonomii, nawet kusząc je podatkowymi ‘cukierkami’, nie jest łatwe. Trzeba się zdecydować w końcu, co z powiatami, czy są potrzebne czy nie, co z małymi gminami itd. Takie epokowe przedsięwzięcia muszą być prze-myślane, ale zrobione jednak odgórnie” (www.portalsamorzadowy.pl, 1.03.2013). Równocześnie nie można zlekceważyć opinii Cezarego Gabryjczyka, starosty łaskiego, który stwierdził, że świadomość niewydolności finansowej i widmo kryzysu może przyspieszyć proces łączenia powiatów, ale o reformie powinni decydować sami samorządowcy, gdyż: „Siłowe rozwiązanie sprawy, iż samorządowcy będą bronić własnego interesu. Zapomną, że reforma jest konieczna. Dopiero wtedy, gdy zabraknie porozumienia, rząd powinien przejąć inicjatywę” (Weber 2012).

Trudna sytuacja jednostek samorządu terytorialnego w analizowanym okresie wynikała przede wszystkim z ich zadłużenia. Przykładowo, po pierwszym półroczu 2012 r. zadłużenie samorządów było wprawdzie niższe od zadłużenia na koniec 2011 r. o 2,1 proc., ale dług 56 jednostek samorządu (w tym 48 gmin, 5 miast na prawach powiatu oraz 3 powiatów) był większy od ustawowego limitu 60 proc. planowanych dochodów. Na ponad 2800 jednostek samorządu terytorialnego tylko 62 jednostki nie miały długu. W 664 jednostkach samorządu dług wyniósł od 20 do 30 proc. planowanych dochodów („Dziennik Gazeta Prawna”, 9–11.11.2012, s. B2). Według corocznego rankingu dwutygodnika samorządów terytorialnych „Wspólnota”, na koniec 2012 r. zadłużenie wzrosło szczególnie w przypadku województw i miast na prawach powiatu (Onet.pl, 14.09.2013). Do najbardziej zadłużonych miast wojewódzkich należały: Toruń (gdzie relacja długu do rocznych dochodów wyniosła 84,28 proc.), Bydgoszcz (68,73 proc.), Poznań (67,32 proc.), Wrocław (63,50 proc.) oraz Łódź (60,57 proc.). Zadłużenie dotyczy nie tylko miast wojewódzkich, ale także samorządów powiatowych, grodzkich i wiejskich.

W połowie 2013 r. Ministerstwo Finansów szacowało, że w 2014 r. 129 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 103 gminy, 5 miast na prawach powiatu i 21 powiatów, nie będzie w stanie sprostać wymaganiom ustawy ogra-

niczającym dopuszczalny poziom zadłużenia. Samorządowcy zgodnie uznali te rachunki za zbyt optymistyczne i konsekwentnie wypowiadali się za zwiększeniem możliwości zadłużania się przez jednostki samorządowe, wskazując, że w wielu przypadkach obecne limity zadłużenia uniemożliwią uchwalenie budżetów na 2014 r. (www.portalsamorzadowy.pl, 1.06.2013). Według prognoz Ministerstwa Finansów, jednostki samorządu terytorialnego w 2013 r. osiągną łączny deficyt w wysokości 10,78 mld zł, ale począwszy od przyszłego roku będą notowały nadwyżkę budżetową. Zgodnie z tymi prognozami, w 2013 r. samorządy zadłużą się ogółem na 71 242 mln zł, natomiast od przyszłego roku zadłużenie będzie się zmniejszało (serwis samorządowy PAP, 13.09.2013).

Słaba sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, jak to podkreślono w opracowanym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego raporcie pod nazwą „Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020” (www.mrr.gov.pl), stwarza w niektórych województwach, powiatach i gminach poważne ryzyko braku środków własnych w takiej ilości, która umożliwia skorzystanie z funduszy Unii Europejskiej. Pewną próbą zaradzenia tej sytuacji stała się koncepcja traktatów terytorialnych i umów partnerskich na lata 2014–2020 podpisywanych przez rząd i samorządy wojewódzkie w celu lepszej koordynacji finansowej w dziedzinie inwestycji.

Ze specyficznymi problemami borykają się duże miasta. W 2013 r. Unia Metropolii Polskich zaproponowała powołanie Metropolitalnych Komisji Wspólnych, aby stworzyć narzędzia, które pozwolą – obok współdziałania miast, gmin i powiatów tworzących funkcjonalne obszary metropolitalne i miejskie – nawiązać współdziałanie między organami samorządowymi i terenowymi organami administracji rządowej. Podstawowym zadaniem w pracach tych komisji byłoby opracowywanie wspólnych rozwiązań strategicznych (www.portalsamorzadowy.pl, 7.05.2013). W połowie 2012 r. w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji opracowano „Zieloną Księgę dotyczącą obszarów metropolitalnych”, którą poddano konsultacji. W sierpniu 2013 r. posłowie PO wystąpili z inicjatywą uchwalenia ustawy o powiecie metropolitalnym. Jak stwierdzono w uzasadnieniu, z analizy doświadczeń państw europejskich wynika, że podstawą ustroju metropolitalnego jest dobrowolna współpraca jednostek samorządu terytorialnego lub powołanie jednostek ogólnometropolitalnych (powiaty metropolitalne, regiony metropolitalne) i że dostrzegalną tendencją jest stopniowe przechodzenie od form opartych na dobrowolnej współpracy do powołania jednostek ogólnometropolitalnych. Wnioskodawcy uznali, że w chwili złożenia projektu, obszarem metropolitalnym o takim stopniu integracji, jaki wymaga zmiany ustroju administracyjnego i utworzenia powiatu metropolitalnego, jest Aglomeracja Górnośląska, składająca się z 14 miast na prawach powiatu oraz otaczających je powiatów ziemskich, w której nie ma dominującego miasta centralnego, a obok siebie istnieje kilkanaście ośrodków miejskich o zbliżonej wielkości i potencjale.

Założeniem projektu jest usytuowanie powiatu metropolitalnego na drugim szczeblu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (www.sejm.gov.pl).

Sprawą wywołującą napięcia w latach 2012–2013 były stosunki finansowe między samorządem terytorialnym i państwem. Obowiązujące przepisy przewidywały (zgodnie z art. 167 konstytucji), że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, zaś zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Sytuacja w tej dziedzinie jest jednak o wiele bardziej skomplikowana. Samorządy otrzymują niejednokrotnie zadania, których państwo nie potrafi samo wykonywać, w dodatku otrzymują je bez dostatecznego finansowania. Niepokojące jest, że w dochodach samorządów ponad 50 proc. stanowią subwencje i dotacje. Uszczerbkiem dla finansów samorządu skutkują liczne zmiany w przepisach ustawowych, np. wprowadzenie ulgi prorodzinnej czy dwustopniowej skali podatkowej, zwolnienie członków najbliższej rodziny z podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych. Różnego rodzaju limity i wskaźniki rozliczeń nie uwzględniają zmian sytuacji gospodarczej i często są kształtowane na podstawie lepszej koniunktury z lat poprzednich. Poważne dodatkowe obowiązki i wydatki samorządu powodują zmiany w prawie, których przykładem może być tzw. ustawa śmieciowa, zgodnie z którą to właśnie samorządy przejęły zadania związane z organizacją wywozu śmieci, w tym wybór firm, zbieranie i weryfikację deklaracji mieszkańców oraz windykację opłat śmieciowych.

Podstawowe znaczenie dla decydowania publicznego w 2012 r. miało w sferze samorządowej komplikowanie się na tle finansowym relacji między rządem i samorządem terytorialnym. Wiele samorządów zaczęło domagać się lepszego powiązania między zlecaniem nowych zadań a przekazywaniem środków na ich realizację. We wrześniu 2012 r. kilkaset osób, działaczy samorządowych z całej Polski, wzięło udział w marszu zaburzaniu równowagi finansowej gmin, powiatów i województw. W Sejmie złożono petycję z podpisami ponad 200 tys. osób pod projektem nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W związku z utratą dochodów wynikającą ze zmian w przepisach podatkowych, szacowaną przez samorządowców na co najmniej 8 mld zł rocznie, przedstawiono postulat zwiększenia udziału w podatku PIT na szczeblu: gminy – z 39,34 proc. do 48,78 proc., powiatu – z 10,25 proc. do 13,03 proc. i województwa – z 1,6 proc. do 2,3 proc. (www.portalsamorzadowy.pl, 29.09.2012).

W 2013 r. władze niektórych jednostek samorządu terytorialnego wystąpiły do sądów z pozwami przeciwko rządowi w sprawach swoich roszczeń dotyczących rozliczeń finansowych. Na przykład prezydent Krakowa wystąpił z pozwem na kwotę 5,4 mln zł z powodu nałożenia przez rząd na samorząd terytorialny

w tym mieście nowych zadań bez równoczesnego zwiększenia środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa. Wystąpienie dotyczy kosztów pracy urzędu stanu cywilnego oraz wydziału spraw administracyjnych (zajmujących się rejestracją urodzeń, małżeństw, ewidencją ludności, wydawaniem dowodów czy kwestiami meldunkowymi). Jak obliczono, działalność tych jednostek rocznie kosztuje miasto ok. 10 mln zł, zaś rząd finansuje to tylko częściowo (w 2011 r. była to kwota rzędu 4,6 mln zł). Władze samorządu terytorialnego w Krakowie zasygnalizowały zamiar wystąpienia z kolejnymi pozwami w podobnych sprawach (Onet.pl, 23.08.2013).

Coraz częściej w dyskusji publicznej pojawia się postulat zwiększenia roli organów jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu wysokości podatków i opłat stanowiących dochody samorządu. W 2013 r. wystąpiono z propozycją wprowadzenia lokalnego podatku od osób fizycznych. Chodzi tu o decyzję polityczną o dużym znaczeniu, gdyż jej następstwem mogłoby się stać dążenie poszczególnych samorządów do urealnienia niektórych podatków, w tym podatku od nieruchomości.

Z punktu widzenia statusu samorządów jako podmiotów samodzielnych decyzji i ich relacji z decydującym państwem, odrębnym i coraz większym problemem jest ciasny gorset różnorodnych obowiązków i rozwiązań narzucających samorządom w trybie przepisów prawa stanowionego przez organy władzy państwowej i wyroki sądów. Niektóre z tych przepisów w istotny sposób zmniejszają możliwości przyjmowania wspólnych rozwiązań przez kilka jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, wręcz ograniczają one działania o charakterze samorządowym, wyznaczając nie tylko zadania (w tym zadania własne), ale i szczegółowy sposób ich realizacji.

Trudne sytuacje decyzyjne w latach 2012–2013 wiązały się także z postulatami wyrównywania warunków życia w najsilniejszych i najsłabszych jednostkach samorządu terytorialnego. Sama zasada wspomagania budżetów najbiedniejszych jednostek terytorialnych przez jednostki najsilniejsze nie budziła zastrzeżeń. Przedmiotem dyskusji, sporów, społecznej akcji zbierania w najbogatszych miastach podpisów pod hasłem „STOP janosikowe”, rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (w którym uznano samą zasadę za zgodną z konstytucją) oraz prac nad obywatelskim projektem ustawy były jednak szczegóły i zakres realizacji tej zasady. Problemem był przede wszystkim sposób naliczania sum „janosikowego”.

Obowiązek wpłat na rzecz subwencji przeznaczonych dla biedniejszych gmin nałożony jest na jednostki terytorialne, w których dochody podatkowe są większe niż 150 proc. średniej dochodów podatkowych dla wszystkich gmin. Wysokość tych wpłat jest wyznaczana przez poziom dochodów podatkowych z przeszłości, co – przy znacznej dynamice koniunktury gospodarczej – staje się dużym problemem w sytuacji obniżenia wpływów podatkowych. Sam mechanizm ma też wyraźnie polityczny kontekst, na który zwrócił uwagę sędzia sprawozdawca na

rozprawie Trybunału Konstytucyjnego rozpatrującej wniosek Warszawy i Krakowa. Sędzia Piotr Tuleja ocenił, że „zasadniczym problemem w tej sprawie jest dylemat polityczny, gdyż ustawodawca będzie musiał w końcu wybierać, czy wspierać podstawowe potrzeby biedniejszych gmin czy innowacyjność i rozwój bogatszych” (www.portalsamorzadowy.pl, 1.02.2013).

W 2013 r. problem opłat wyrównawczych w ramach janosikowego stał się przedmiotem pilnych, w dużej mierze interwencyjnych decyzji politycznych. W ramach nowelizacji budżetu na 2013 r. Sejm, wbrew stanowisku Ministerstwa Finansów, zwiększył na wniosek posłów PSL o 220 mln zł (do 320 mln zł) kwotę możliwej pożyczki z budżetu dla samorządów, zwiększając tym samym dopuszczalny deficyt. Miało to bezpośredni związek z zapaścią finansową województwa mazowieckiego, któremu zabrakło środków na wywiązanie się z obowiązku wpłaty janosikowego. To, że janosikowe w obecnej wersji jest nie do utrzymania, przyznał premier Donald Tusk, który zapowiedział zmianę kontrowersyjnych przepisów (PAP, 13.09.2013).

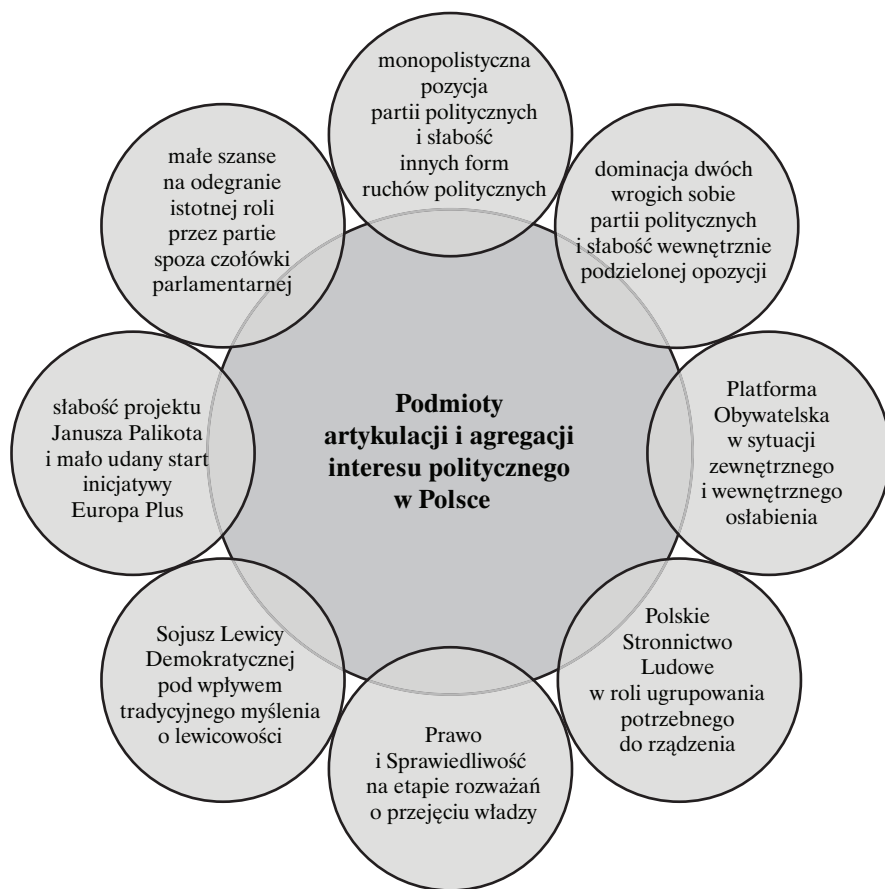
W analizowanym okresie podejmowane były także problemy związane z modelem instytucjonalnym i decyzyjnym w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza w układzie między organami stanowiącymi i wykonawczymi. W Sejmie w 2012 r. były rozważane propozycje (ostatecznie odrzucone) ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych samorządu gminnego oraz wprowadzenia zasady bezpośrednich wyborów marszałków województw i starostów. Propozycje Prezydenta RP z sierpnia 2013 r. obejmują wprowadzenie prawa mieszkańców do zgłaszania, na zasadach określonych w statutach jednostek, inicjatyw uchwałodawczych organów stanowiących samorządu oraz obowiązek podawania do publicznej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej imiennych informacji o sposobie głosowania przez radnych.

W Polsce mamy do czynienia z dużą stabilizacją na stanowiskach jednoosobowych organów wykonawczych w podmiotach samorządu terytorialnego. Według stanu z 2012 r. aż 262 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast pełniło swój urząd przez pięć kadencji, tzn. od wyborów samorządowych w maju 1990 r. (www.portalsamorzadowy.pl, 8.02.2013). W kilku dużych miastach prezydenci miast pozostają na swoich stanowiskach od paru kadencji. Według stanu z połowy 2013 r., trwa czwarta już z rzędu (od 1998 r.) kadencja prezydentów: Gdyni (w ostatnich wyborach Wojciech Szczurek uzyskał 87 proc. poparcia), Poznania (Ryszard Grobelny – 66 proc.), Gorzowa Wielkopolskiego (Tadeusz Jędrzejczak – 58 proc.), Gdańska (Paweł Adamowicz – 54 proc.), Katowic (Piotr Ušok – 52 proc.) i Sopotu (Jacek Karnowski – 51 proc.). Z kolei trzecią kadencję swoje funkcje pełnią prezydenci: Wrocławia (Rafał Dutkiewicz uzyskał tu w ostatnich wyborach poparcie 72 proc.), Torunia (Michał Zaleski – 66 proc.), Krakowa (Jacek Majchrowski – 60 proc.), Kielc (Wojciech Lubawski – 59 proc.), Rze-

szowa (Tadeusz Ferenc – 53 proc.) i Opola (Ryszard Zembaczyński – 51 proc.) (Wybieralski 2013).

Aby w pełni ocenić siłę organów wykonawczych w gminie, trzeba uwzględnić przypadki lekceważenia organów stanowiących przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W związku z tymi faktami zwracano uwagę, że istnieje pilna potrzeba rozważenia, czy najlepszym modelem jest integrowanie w rękach organów wykonawczych kompetencji władzy politycznej i administracyjnej.

Przedstawiciele samorządu terytorialnego zdają się mieć świadomość potrzeby dokonania zmian w systemie normatywnym regulującym funkcjonowanie samorządu. Świadczy o tym m.in. fakt, że obradujący w listopadzie 2013 r. XI Kongres Miast Polskich wystąpił do Rady Ministrów z formalnym wnioskiem o powołanie komisji kodyfikacyjnej do spraw prawa samorządowego. W uzasadnieniu przedstawiciele miast zwrócili uwagę na liczne doraźne zmiany, jakie były wprowadzane do tego prawa w okresie od reformy samorządowej w 1990 r., oraz liczne sygnały, że system jest niewydolny. Podkreślili też, że ustawa o samorządzie gminnym (pierwotnie: terytorialnym) była nowelizowana aż 57 razy. Samorządowcy wskazali również na niepokojące ingerencje organów rządowych w zakresie zadań własnych oraz ostrzegli, że sytuacja jednostek samorządu terytorialnego „zbliża się do poziomu, który oznacza niebezpieczeństwo utraty nie tylko potencjału rozwojowego, ale także zdolności efektywnego wykonywania bieżących zadań na rzecz obywateli” (www.portalsamorzadowy.pl, 13.11.2013).



Opracowanie własne.

4.3. Podmioty artykulacji i agregacji interesu politycznego

Monopolistyczna pozycja partii politycznych

W Polsce po przełomie politycznym w 1989 r., pomijając krótki okres bezpośrednio po zmianie ustrojowej, w systemie politycznym pozycję dominującą, a na poziomie krajowym i regionalnym wręcz monopolistyczną, mają partie polityczne. W niektórych przypadkach ruchy polityczne i społeczne odgrywają – jednak w znacznie ograniczonym stopniu – rolę organizatora artykulacji i agregacji interesu politycznego na poziomie lokalnym. Dotyczy to przede wszystkim tych przypadków, w których strukturom pozapartyjnym udało się wprowadzić swoich reprezentantów do rad samorządu terytorialnego. Niejednokrotnie, po bardziej szczegółowej analizie, okazuje się, że i te struktury pozapartyjne, to w istocie ukryte formy współdziałania partii politycznych, które mają zwiększyć szanse wyborcze kandydatów poszczególnych partii.

Wydarzenia 2012 r. nie zmieniły tego układu modelowego. Rok następny przyniósł stosunkowo liczne przykłady wykorzystywania do wyrażania interesów politycznych lokalnych referendów w sprawie odwołania organów stanowiących i wykonawczych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Bliższy ogląd tego zjawiska nie pozostawia jednak wątpliwości, że również w tym przypadku istotne znaczenie miała aktywność poszczególnych partii politycznych, i to nawet wówczas, gdy formalnie z inicjatywą referendalną wystąpiły pozapartyjne podmioty w postaci komitetów wyborców. Znaczna część referendów mogła dojść do skutku tylko dlatego, że partie opozycyjne uznały to posunięcie za uzasadnione z punktu widzenia swoich interesów. Najczęściej były to interesy wykraczające poza teren, na którym referenda były przeprowadzone. W dużej mierze obojętne stanowisko członków poszczególnych wspólnot samorządowych wobec tych inicjatyw najlepiej wyraża fakt, że w większości przypadków (będzie o tym jeszcze mowa w dalszym fragmencie tego opracowania) referenda okazały się nieważne z powodu niskiej frekwencji.

Szczegółowy monitoring sytuacji w zakresie artykulacji i agregacji interesów politycznych w Polsce lat 2012–2013 uzasadnia sformułowanie opinii, że partie polityczne w naszym kraju stanowią obecnie w większym stopniu narzędzie organizacji elektoratu przez poszczególnych polityków niż instrument realizacji określonego programu politycznego. Idee polityczne, szczególnie w przypadku głównych podmiotów sceny politycznej, są środkiem, i to niejednokrotnie środkiem jednorazowego użytku, a nie przyczyną i celem działania polityków. Jeśli już te idee się pojawiają w tle działania liderów partii, to zwykle przede wszystkim jako uzasadnienie, a nie cel określonych decyzji.

Modelowy mechanizm, zgodnie z którym partia polityczna stanowi instytucjonalizację określonego środowiska politycznego, a liderzy partyjni są wyłaniani z grona aktywistów tego środowiska, funkcjonuje we współczesnej Polsce w bardzo ograniczonym stopniu (Hartliński 2011, s. 68 i nast.). Jego znaczenie zmalało wraz z utrwaleniem się ostrych podziałów personalnych w środowiskach historycznie powiązanych z władzą i opozycją w końcowej fazie istnienia ustroju socjalistycznego. Zaczął dominować inny mechanizm: politycy, którzy aspirują do odegrania istotnej roli w życiu publicznym, budują wokół siebie partie polityczne. Obraz sceny politycznej jest zdominowany przez osobiste relacje między czołowymi politykami.

W następstwie tej sytuacji kształtują się w Polsce specyficzne relacje między liderami politycznymi i partiami, które polegają na znacznej personalizacji partii politycznych i silnej pozycji liderów partyjnych. Mimo zagwarantowanych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego oraz w statutach partii mechanizmów demokratycznej kreacji rozwiązań personalnych i programowych wewnątrz partii politycznych (Chmaj 2011, s. 9 i nast.), w praktyce zasadniczą rolę odgrywają w tych sprawach liderzy partyjni. Dopiero w przypadku osłabienia pozycji danej partii w wyniku kolejnych sondaży, istotny staje się układ wpływów wewnątrz tej partii, w tym w szczególności opinia kierownictw regionalnych struktur terenowych partii oraz działaczy partii odsuniętych przez liderów na boczny tor. W takich sytuacjach, w ślad za wzrostem zagrożenia interesów lokalnych działaczy, zmniejsza się przyzwolenie aktywistów partyjnych na arbitralne zarządy aktualnego lidera i pojawia się skłonność do typowania jego następcy.

Dominacja dwóch wrogich sobie partii politycznych i słabość wewnętrznie podzielonej opozycji

Sytuację w systemie partyjnym w Polsce w latach 2012–2013 wyznaczała przede wszystkim dominacja dwóch najsilniejszych partii, niezdolnych do ustalenia celów wspólnych. Przez cały ten okres Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość pozostawały we wrogich relacjach wzajemnych, były wobec siebie totalnie opozycyjne. Łączyło je w istocie tylko jedno: skupienie wokół liderów źle znoszących dyskusję wewnątrzpartyjną i preferujących styl osobistego decydowania.

W ostatnich dwóch latach Platforma Obywatelska w dużej mierze koncentrowała się na działaniach z zakresu technologii władzy, zaś Prawo i Sprawiedliwość ukierunkowywało się na działania zwiększające w dłuższej perspektywie szanse na wyjście z opozycji i na uzyskanie możliwości stworzenia rządu. Obydwie partie stawiały na pierwszym planie walkę z oponentem, nie zaś forsowanie wartości i rozwiązań praktycznych istotnych z perspektywy interesu ogólnego.

Wzajemna rywalizacja była dla kierownictw PO i PiS ważniejsza niż budowanie podstaw wspólnej strategii dla Polski.

Tłem tej rywalizacji, i tym samym istotną okolicznością decydowania politycznego, była w latach 2012–2013 słabość podzielonej wewnętrznie opozycji, niezdolnej do realizacji alternatywnych wobec rządu projektów politycznych. Poza Platformą Obywatelską oraz Prawem i Sprawiedliwością, żadna partia polityczna nie miała ani potencjału, ani też dynamiki rozwojowej, które pozwalałyby realnie myśleć o odegraniu w perspektywie najbliższych kilku lat podstawowej roli w budowie zaplecza rządowego. Obie najsilniejsze partie potrzebowały zaś do rządzenia wsparcia ze strony któregoś z mniejszych ugrupowań parlamentarnych.

Partie opozycji parlamentarnej były w dużej mierze skupione na wzajemnej walce o prymat w tym miejscu sceny politycznej. Musiały one niejednokrotnie konkurować o ten sam elektorat, odwołując się często do tych samych argumentów. Napięte stosunki między tymi partiami czyniły mało realną perspektywę zbudowania koalicji rządowej bez udziału Platformy Obywatelskiej, jak również – biorąc pod uwagę małą zdolność koalicyjną Prawa i Sprawiedliwości – perspektywę stworzenia większości parlamentarnej z udziałem tej partii. W opozycji parlamentarnej na tradycyjne różnice między lewicą i prawicą nakładały się konflikty sytuacyjne, w tym personalne. Kształtująca się konfiguracja polityczna świadczy o tym, że tradycyjne podziały – mające źródło w dwubiegunowym układzie: opozycji demokratycznej i władzy komunistycznej z okresu PRL – stały się w pewnym sensie mniej ważne od różnic między politykami wywodzącymi się z tych samych środowisk historycznych.

Platforma Obywatelska w sytuacji zewnętrznego i wewnętrznego osłabienia

Lata 2012–2013 przyniosły zewnętrzne i wewnętrzne osłabienie Platformy Obywatelskiej. Doszło do tego w wyniku coraz większych przeszkód w kontynuowaniu dotychczasowego stylu rządzenia oraz w związku z pogarszającą się sytuacją ekonomiczną i – szczególnie w końcówce tego okresu – społeczną w państwie. Z pewnością dużą rolę odegrało też zjawisko społecznego zmęczenia władzą wobec niedostatecznie satysfakcjonujących efektów rządzenia. Stosunkowo najmniejszy wpływ miało niewielkie wzmocnienie poparcia dla innych partii politycznych. Platforma Obywatelska zaczęła przegrywać z sobą samą. Po dziesięciu latach stania na czele partii i sześciu latach kierowania rządem osłabła też pozycja Donalda Tuska. Z wypowiedzi szefa PO w drugiej połowie 2013 r. wynikało, że strategia partii jest obliczona na doczekanie końca kryzysu i polityczne wykorzystanie odbicia gospodarczego oczekiwanego jeszcze przed wyborami parlamentarnymi.

Już w 2012 r. w Platformie Obywatelskiej wyraźnie dały o sobie znać pogłębiające się napięcia wewnętrzne. Działania partii spotykały się ze wzrastającą krytyką ze strony własnego zaplecza społecznego. Niektórym, publicznie rozpoznawalnym, zwolennikom PO trudno było w 2012 r. zaakceptować zachowanie tej partii w takich sprawach, jak: polskie stanowisko wobec projektu regulacji dotyczących ograniczenia wolności w internecie zawartych w umowie ACTA, stworzenie ustawowych gwarancji dla związków partnerskich, ustawowe umocowanie procedury *in vitro*, obniżenie standardów dostępu do informacji publicznej, restrykcyjne propozycje zmian w prawie prasowym.

Wprowadzone w 2012 r. zmiany zmierzające do ograniczenia zagrożeń stabilności finansów publicznych, w tym m.in.: likwidacja ulgi internetowej, zniesienie ulgi na pierwsze dziecko, ograniczenie przy wymiarze podatku dochodowego 50 proc. kosztów uzyskania dla twórców, w istotnej części uderzały przede wszystkim w środowiska stanowiące zaplecze PO. Równocześnie zaś, zapowiadane wcześniej działania, które mogły naruszyć interesy środowiska PSL, zostały odłożone na bliżej nieokreśloną przyszłość, a w sytuacji uzależnienia PO od poparcia ze strony posłów partii koalicyjnej – o czym można się było wielokrotnie przekonać – stały się całkowicie nierealne w tym układzie zaplecza rządowego.

Wraz z pogorszeniem notowań społecznych partii zmniejszyło się – dotąd bezdyskusyjne – przyzwolenie na samodzielne podejmowanie najważniejszych decyzji przez stojącego na czele partii Donalda Tuska. Niektórzy działacze PO w widoczny sposób dystansowali się wobec polityki szefa partii. W oglądzie zewnętrznym Platforma utraciła znamiona partii wewnętrznie uporządkowanej programowo i personalnie, zaś pozycja samego Donalda Tuska jako lidera partii też w znacznym stopniu ucierpiała.

Grupa posłów o konserwatywnych poglądach skupiona wokół ministra Jarosława Gowina, która początkowo miała być „prawym skrzydłem” PO, w coraz większym stopniu starała się wykorzystać osłabienie pozycji Donalda Tuska do przeprowadzenia zmiany ideowego oblicza partii. Rok 2013 przyniósł usunięcie Gowina ze stanowiska ministra sprawiedliwości, formalne zdystansowanie się tego polityka wobec koncepcji programowej prezentowanej przez Donalda Tuska, a w końcu wyjście Jarosława Gowina z PO.

Zanim jednak ostatecznie rozstał się z partią, Jarosław Gowin podjął otwartą walkę z szefem PO, zgłaszając swoją kandydaturę w wyścigu o przywództwo w partii. Sam fakt stanięcia do rywalizacji nie jest w warunkach demokratycznych niczym nadzwyczajnym. W tej konkretnej sytuacji jednak, konkurencja między obu rywalami szybko przekształciła się w konfrontację o znacznym ładunku agresji. Jarosław Gowin, wzywając Donalda Tuska do odbycia z nim publicznej debaty przedwyborczej, formułował jednocześnie pod adresem premiera zarzuty o lansowanie w partii wodzowskiego stylu oraz zachowania niehonorowe i bojaźliwe, które torują Jarosławowi Kaczyńskiemu drogę do objęcia

funkcji szefa rządu („Rzeczpospolita”, 26.07.2013). Ze strony premiera padły natomiast pod adresem konkurenta zarzuty o podjęcie próby przekształcenia PO w „partię ideologiczną” oraz wykorzystywanie wewnętrznych procedur demokratycznych w partii do promocji nowej inicjatywy politycznej dzielącej Platformę Obywatelską i tym samym ułatwiającej zwycięstwo opozycji. Takie zarzuty zostały zawarte m.in. w liście szefa PO do członków partii (z początku sierpnia 2013 r.).

Jarosław Gowin nie ukrywał w trakcie całej kampanii wyborczej, że za błędy PO wini osobiście Donalda Tuska. W końcówce tej kampanii, w wywiadzie prasowym stwierdził m.in.: „Lider partii odpowiada za sukcesy i za porażki. W momencie, gdy PO odnosiło sześć zwycięstw z rządu, wszyscy fetowali to jako sukces Donalda Tuska. Teraz, kiedy nasze notowania spadają, premier nie może umywać rąk mówiąc, że mamy słabych ministrów i posłów. Fiasko ponosi polityka «cieplej wody w kranie», unikania zdecydowanych działań i lawirowania między problemami – zamiast ich rozwiązywania. Problemy się spiętrzyły, gospodarka stanęła w miejscu, bezrobocie jest wysokie, a obywatele odwracają się od PO. To, co proponuję, jest być może ostatnią szansą na wygranie wyborów w roku 2015” (Onet.pl, 17.08.2013).

Kampania wyborcza w PO przeprowadzona latem 2013 r. nie miała w praktyce cech rzeczywistej konkurencji. Pozycja Donalda Tuska, mimo wszystkich trudności towarzyszących mu od pewnego czasu, nie była zagrożona w starciu z pozbawionym zaplecza politycznego i organizacyjnego Jarosławem Gowinem. Kampania wyborcza, która zresztą nie wzbudziła w partii większego zainteresowania (do czego przyczynił się częściowo fakt, że została zorganizowana w czasie wakacji), stała się dla Jarosława Gowina dobrą okazją do medialnego zaistnienia oraz do zaprezentowania negatywnych ocen szefa partii i projektów rządowych.

W wyborach wzięła udział nieco ponad połowa (51,12 proc.) połowa osób z grona 42 tys. uprawnionych. Była to frekwencja wyższa od odnotowanej w wewnętrznych wyborach w PO wyłaniających kandydata partii na prezydenta RP w 2010 r. (47,5 proc.), ale w świadomości społecznej utrwaliła się wielokrotnie powtarzana w komentarzach politycznych opinia, że jest to frekwencja niska. Ostatecznie Donald Tusk uzyskał poparcie 79,58 proc. głosujących (16 028 osób), zaś Jarosław Gowin – co stanowiło wynik naprawdę niezły – 20,42 proc. (4414 osób). Wypada też odnotować, że ponad 27 proc. uczestników wyborów zagłosowało przez internet.

Napięty klimat rywalizacji znalazł potwierdzenie w fakcie, że Jarosław Gowin nie wziął udziału w konferencji na temat wyników wyborów, za to skomentował je na Twitterze: „Bez znaczenia: 10, 15 czy 20. Ważne, że po drugiej stronie mniej niż 50. Coś się skończyło...”, i dodał: „Wcześniej czy później każdy Cezar doczeka chwili, gdy do jego drzwi zastuka Republika – wspólnota wolnych ludzi” (PAP, 23.08.2013).

Wybory nie zamknęły wewnętrznego sporu programowego i personalnego w PO, który bez wątpienia osłabiał nadal partię. Donald Tusk, tuż po ogłoszeniu wyników wyborów, stwierdził m.in.: „Jeśli Gowin będzie w stanie szanować reguły i lojalność, to nie widzę powodu, żeby nie uczestniczył dalej w naszych pracach”, zaś Jarosław Gowin zadeklarował: „Jest we mnie gotowość dalszego działania i współpracowania ze wszystkimi, którzy chcą pracować dla Polski. Także z Donaldem Tuskiem” (Onet.pl, 23.08.2013). Szybko okazało się jednak, że te zapowiedzi nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości. Późniejsze wystąpienia obu adwersarzy nie pozostawiały wątpliwości co do tego, że konflikt między nimi trwa. We wrześniu 2013 r. Jarosław Gowin ogłosił decyzję o wystąpieniu z Platformy Obywatelskiej i pozostaniu posłem niezrzeszonym. Tłumacząc powody swojego odejścia z PO, oświadczył: „Dzisiaj doszedłem do granicy, za którą lojalność wobec partii stoi w konflikcie z lojalnością wobec Polaków”. Jako przykład błędnej polityki rządu wskazał zapowiedziane zmiany w OFE; owo posunięcie, jego zdaniem, to „nic innego, jak znacjonalizowanie prywatnych oszczędności” (PAP, 9.09.2013).

Walka o przywództwo w partii nałożyła się na konieczność zmobilizowania wszystkich sił PO w Sejmie w celu przeprowadzenia przez procedurę parlamentarną trudnych i społecznie niepopularnych inicjatyw ustawodawczych dotyczących finansów publicznych. Projekty te spotkały się tymczasem z otwartą krytyką wewnętrznej opozycji w klubie poselskim Platformy. Jarosław Gowin, John Godson i Jacek Żalek, mimo obowiązywania dyscypliny klubowej, nie poparli w sejmowym głosowaniu rządowego projektu rozwiązań w sprawach finansów publicznych. Przed karami partyjnymi uchronił ich początkowo Donald Tusk, który oświadczył, że nie akceptuje zachowania tych posłów, ale nie chce, aby czuli się oni ograniczani w czasie kampanii wyborczej w partii. Krótko po zakończeniu wyborów szefa partii wszyscy trzej znaleźli się poza PO. John Godson złożył rezygnację z członkostwa w partii, uzasadniając to różnicami światopoglądowymi (Onet.pl, 27.08.2013). Jacek Żalek został zawieszony na 3 miesiące w prawach członka klubu parlamentarnego PO, a następnie wystąpił z partii (PAP, 12.09.2013). Jarosław Gowin, wobec którego została zastosowana kara pieniężna w wysokości tysiąca złotych, w geście solidarności z kolegą sam zdecydował o swoim zawieszeniu, również na 3 miesiące (Onet.pl, 30.08.2013), a następnie – jak już powiedziano – wystąpił z partii.

Jarosław Gowin nie był jedynym problemem Donalda Tuska z punktu widzenia utrzymania przywództwa w PO. Aspiracji do określenia kierunku działania partii, a w istocie także i do przejęcia kierownictwa w PO nie krył Grzegorz Schetyna. To, że nie stanął on do oficjalnej konkurencji w ogłoszonych wyborach, można uznać za przejaw taktyki unikania otwartej konfrontacji, czekania na dalsze osłabienie Donalda Tuska i wzmacniania swojej pozycji, m.in. przez wysunięcie propozycji wyposażenia w dodatkowe kompetencje sekretarza generalnego partii połączone z deklaracją zainteresowania objęciem tego stanowiska.

W warunkach osłabienia pozycji PO Grzegorz Schetyna formalnie podkreślił swoją lojalność wobec szefa partii, którego ocenił jako najlepszego premiera po 1989 r., ale równocześnie nie pozostawił wątpliwości, że jego aspiracje polityczne sięgają przywództwa w PO. W dłuższej perspektywie to właśnie wytonowane, osadzone w codziennej praktyce działania Schetyny mogą się okazać bardziej skuteczne w walce o objęcie przywództwa programowego niż droga wybrana przez Gowina. Wyniki głosowań w wyborach szefów instancji terenowych PO, które odbyły się na jesieni 2013 r., pokazały, że układ sił między Tuskiem i Schetyną jest wyrównany. Sukcesem Tuska stało się w grudniu 2013 r. wyeliminowanie Schetyny z zarządu krajowego PO.

Trzeba zauważyć, że – w obliczu zagrożenia swojej pozycji – Donald Tusk wykazał się znaczną zdolnością podejmowania działań zaradczych. Przyspieszenie kalendarza wyborów w partii, wyznaczenie elekcji szefa partii na sierpień 2013 r. oraz zmiana trybu głosowania – na bezpośrednie, przy przyjęciu zasady, że w głosowaniu listowym i przez internet niezbędne dla wyboru jest uzyskanie większości bezwzględnej głosujących, wszystko to zdezorganizowało scenariusze konkurentów. Ponadto, przeprowadzenie zmiany na stanowisku ministra sprawiedliwości, czyli zastąpienie Gowina innym zorientowanym konserwatywnie politykiem PO, doprowadziło do dekompozycji frakcji konserwatywnej w partii i – jak wynika z późniejszych wypowiedzi Marka Biernackiego – odcięło Jarosława Gowina od znacznej części posłów wchodzących w skład tej frakcji.

Wymienione wyżej posunięcia świadczą o dużych umiejętnościach taktycznych Donalda Tuska. Nie towarzyszyły im jednak inicjatywy strategiczne niezbędne dla odwrócenia negatywnych dla PO tendencji politycznych. Wytknął to w sierpniu 2013 r. w swoim komentarzu korespondent „Frankfurter Allgemeine Zeitung” Konrad Schuller, stwierdzając, że uciekający od podejmowania strategicznych decyzji Donald Tusk „w roku 2007 przejął stery polskiego rządu jako reformator, teraz sprawia wrażenie kapitana bez kompasu” (Onet.pl, 26.08.2013). Z wypowiedzi szefa PO na początku września 2013 r. wynika, że oczekuje on już na przełomie 2013 i 2014 r. odbicia gospodarczego i ograniczenia skutków zjawisk kryzysowych, a tym samym zakłada, iż poprawa sytuacji gospodarczej przełoży się na poprawę ocen politycznych rządzących jeszcze przed wyborami parlamentarnymi.

Na tle pogarszającej się sytuacji społecznej i gospodarczej w kraju oraz napięć wewnętrznych, Platforma Obywatelska w omawianym okresie, zwłaszcza zaś w 2013 r. systematycznie traciła punkty w sondażach opinii publicznej, narażając na szwank swoją reputację lidera. Ten stan rzeczy dobrze ilustrują nie tylko wyniki kolejnych badań preferencji wyborczych, ale i – w jeszcze większym stopniu – poziomu identyfikacji partyjnych z Platformą Obywatelską. W badaniach CBOS, w sierpniu 2011 r., tzn. na dwa miesiące przed wyborami, z PO utożsamiało się 16 proc. wszystkich respondentów, a w styczniu 2013 r. takich

identyfikacji było już tylko 8 proc. Jakościowy charakter tej zmiany widać jeszcze wyraźniej, gdy uwzględni się, że straty PiS, SLD i PSL w sprawach identyfikacji partyjnej w tym samym czasie wyniosły zaledwie po 1 proc. (BS/26/2013).

Wyniki kolejnych sondaży pokazywały, że PiS uzyskuje trwałą przewagę nad PO w deklaracjach poparcia przez aktywnych politycznie respondentów. Z badań przeprowadzonych przez CBOS w październiku 2013 r. (BS/140/2013) wynikało już, że gdyby wybory parlamentarne odbyły się w tym miesiącu, wygrałoby je Prawo i Sprawiedliwość, uzyskując 28 proc. poparcia. Platforma Obywatelska uzyskalaby 22 proc., a do Sejmu weszłyby jeszcze SLD (8 proc.) i PSL (6 proc.). W porównaniu z wrześniem 2013 r. poparcie dla PiS wzrosło o 5 punktów procentowych, zaś dla Platformy spadło o 3 punkty. W zestawieniu wyników uwzględniono tylko preferencje osób deklarujących, że wezmą udział w wyborach, które stanowiły 57 proc. ogółu badanych.

Problemem dla Platformy Obywatelskiej stało się uzyskanie poparcia w grupie osób młodych, w wieku do 30 lat. Wśród członków PO („Polityka” nr 26, 26.06–2.07.2013, s. 9), których w czerwcu 2013 r. było ok. 44 tys. (najwięcej w województwie małopolskim – 5150, mazowieckim – 4900; najmniej w województwie lubuskim i opolskim – po 1050), co stanowiło znaczny wzrost w porównaniu z poprzednimi latami (w 2006 r. PO liczyła 25 tys. członków, zaś w 2008 – 32 tys.), osoby do 30. roku życia stanowiły tylko 20 proc. Kolejne 24 proc. – to osoby między 31. i 40. rokiem życia, 20 proc. – między 41. i 50. rokiem życia, 23 proc. – między 51. i 60. rokiem życia, 13 proc. – powyżej 61. roku życia. Na uwagę zasługuje fakt, że ok. 20 proc. członków PO miało staż nie większy niż 3 lata (46 proc. było w partii od 3 do 8 lat, zaś 25 proc. ponad 8 lat).

Spadające społeczne notowania rządu, obniżające się wskaźniki szans wyborczych oraz własne problemy wewnętrzne PSL związane z coraz gorszymi ocenami Janusza Piechocińskiego jako lidera partii – czynniki te sprawiały, że również wśród ludowców zaczęły się pojawiać głosy otwartej krytyki pod adresem Platformy. Coraz wyraźniej potwierdzała się opinia (oparta na doświadczeniach przeszłości), że na lojalność PSL w roli koalicjanta rządowego dość ryzykownie jest liczyć w okresie przedwyborczym, w przypadku zasadniczego osłabienia społecznego poparcia dla układu rządowego.

W istniejącej sytuacji Donald Tusk został zmuszony do rozważania scenariuszy zapewniających swojej partii większość parlamentarną bez udziału PSL. Z układu sił w Sejmie oraz charakteru stosunków między partiami wynikało jasno, że jedynym ugrupowaniem, które wchodziło w grę jako potencjalny koalicjant, był SLD. Jako próbę sondowania takiego scenariusza można traktować wypowiedź prasową szefa PO, w której Donald Tusk, zastrzegając się, że „w demokratycznej polityce – pomijając jakieś ewidentne głupoty czy złą wolę – nie ma rozwiązań, które są jednoznacznie dobre lub jednoznacznie złe”, stwierdził: „na horyzoncie zostaje tak naprawdę tylko SLD, jako ten domniemany, potencjalny partner”.

Dodał też, że choć koalicja z SLD nie jest jego celem czy intencją, nie może wykluczać żadnego scenariusza w 2015 r. W tej samej wypowiedzi, dystansując się w jakiejś mierze od swojego liberalnego rodowodu, szef PO dodał: „im dłużej jest się premierem, tym bardziej staje się w jakimś sensie socjaldemokratą. Bo kiedy się rządzi, to w żaden sposób nie można uciekać od odpowiedzialności wobec słabszych. W Polsce miliony ludzi ciągle potrzebują albo drogowskazu, albo opieki, albo pomocy, wrażliwość socjaldemokratyczna musi być obecna w praktyce rządzących” (Janicki, Władyka 2013).

Konserwatywna część działaczy PO krytycznie odniosła się do tego kierunku poszukiwania sposobu zapewnienia większości parlamentarnej, co spowodowało, że – nie zamykając sobie drogi do ewentualnych działań z udziałem SLD – Donald Tusk w połowie 2013 r. posłużył się inną metodą dyscyplinowania większości rządowej: deklaracją w sprawie możliwości przyspieszenia wyborów parlamentarnych.

Co ciekawe, także SLD się wycofał, uznając, że publiczne rozważanie wejścia w koalicję z PO nie służy mu, i wyraźnie zadeklarował, iż nie ma mowy o koalicji bez spełnienia warunków programowych lewicy. Wątpliwości w tej sprawie nie pozostawia następująca wypowiedź rzecznika SLD: „W tej kadencji rządzi koalicja PO–PSL i nic nie zapowiada, aby to się miało zmienić, choćby ze względu na ochronę licznych stanowisk, jakie zajmują politycy tych obu partii. Natomiast o koalicji zdecydują Polacy, którzy za dwa lata będą wybierać nowy parlament. Oczywiście, może się tak zdarzyć, że po następnych wyborach z czysto matematycznego punktu widzenia możliwa będzie koalicja PO–SLD. Ale warunkiem tej, jak i każdej innej koalicji, jest porozumienie się co do spraw programowych. Aby możliwa była koalicja z PO, politycy tej partii musieliby zgodzić się na proponowane przez nas bardzo duże zmiany w polityce gospodarczej i społecznej. Bez zgody na realizację naszych najważniejszych postulatów nie ma mowy o żadnej koalicji. W SLD nie będzie bowiem zgody dla koalicji, w której nie będziemy mogli realizować swojego programu”. Rzecznik SLD stwierdził też: „Donald Tusk powiedział, że jest trochę socjaldemokratą. My niestety nie zauważamy jednak, by PO zmierzała w stronę lewicy. Wszystkie nasze propozycje są odrzucane przez większość sejmową, np. w sprawie pensji minimalnej, emerytur, podatków dla najbogatszych, dostępności do przedszkoli. Tak więc, przynajmniej na razie, takiej zmiany nie widać. Uważam, że wybór Donalda Tuska na przewodniczącego PO również niczego nie zmieni, a rząd będzie dalej realizował liberalną politykę gospodarczą, polegającą na cięciach socjalnych i restrykcyjnej polityce finansowej. My natomiast jasno opowiadamy się za tym, aby przede wszystkim postawić na pobudzenie gospodarki i tworzenie nowych miejsc pracy” (Onet.pl, 5.09.2013).

W latach 2012–13 coraz częściej dawało o sobie znać niezadowolenie partnerów społecznych z uprawianego przez PO modelu dialogu. Obiektywnie trzeba ocenić, że najczęściej rząd ograniczał się do przedstawienia informacji na temat

swego stanowiska, nie zostawiając miejsca na deliberację w wypracowywaniu stanowisk i decyzji. W świadomości społecznej coraz mocniej utrwał się wizerunek Platformy Obywatelskiej jako partii władzy, która zapomniała o swoim programie rządzenia partycypacyjnego.

Polskie Stronnictwo Ludowe w roli ugrupowania dbającego o swój wizerunek podmiotu potrzebnego każdej formacji do rządzenia

Trwałym elementem sytuacji w stosunkach politycznych w Polsce było w latach 2012–2013 odgrywanie przez PSL roli ugrupowania niezbędnego do tego, by rząd mógł dysponować większością parlamentarną, a więc – roli jęczyzka u wagi. Polskie Stronnictwo Ludowe, uczestnicząc w koalicji rządowej, już tradycyjnie koncentrowało się na wykorzystywaniu na swoje partykularne potrzeby możliwości wywierania wpływu na programowe, kadrowe i finansowe oblicze działań rządu. Z tego powodu krytycy PSL określali je „jako specyficzną partyjną subkulturę wzajemnej pomocy” (Paradowska 2012, s. 6).

Zdolność realnego wpływu PSL na bieg spraw była ograniczona przez stosunkowo niewielkie poparcie społeczne, brak sposobu na znalezienie nowych zwolenników oraz trudności finansowe związane z koniecznością zwrotu do kasy państwowej ponad 20 mln zł w następstwie błędów popełnionych w prowadzeniu dokumentacji finansowej w czasie wyborów parlamentarnych w 2011 r. Siła PSL w koalicji rządowej uległa też ograniczeniu w następstwie tzw. afery taśmowej w PSL, która w połowie 2012 r. obnażyła patologiczny mechanizm wykorzystywania stanowisk publicznych w administracji rządowej do załatwiania interesów prywatnych (głównie rodzinnych) i partyjnych.

Potencjał polityczny PSL obniżył się, ponieważ zmalała zdolność tej partii do tworzenia alternatywnych układów koalicyjnych. Ma to związek z zadawnionymi napięciami w stosunkach z SLD na tle trudności we wspólnym rządzeniu, a nie bez znaczenia jest też fakt, że PiS, będące największym ugrupowaniem opozycyjnym, konkuruje z PSL o względy tych samych wyborców. W drugiej połowie 2012 r. stało się jasne, że ludowcy popadli w głębokie uzależnienie od PO, a precyzyjnie – biorąc pod uwagę wodzowski charakter tej partii – od Donalda Tuska.

Sytuacja nie poprawiła się po zmianie lidera PSL. Janusz Piechociński, który na kongresie w końcu 2012 r. wygrał dość niespodziewanie z Waldemarem Pawlakiem rywalizację o przywództwo w partii, nigdy wcześniej nie uczestniczył w pracach rządu i nie miał wystarczającego doświadczenia politycznego w prowadzeniu gier gabinetowych z silniejszym koalicjantem. Takiej rutyny nie brakowało Waldemarowi Pawlakowi, co zawdzięczał udziałowi w kilku rządach, a więc jego odejście bez wątpienia osłabiło pozycję PSL. Piechociński – mało przekonujący w roli szefa partii – nie znalazł na to recepty.

Waldemar Pawlak, jako lider partii, w 2012 r. próbował wzmacniać pozycję PSL. Nie chciał zamykać żadnej drogi, która mogła prowadzić do tego celu. Jesienią 2012 r. pokazał, że jest otwarty na spotkania z opozycją, mimo że PO takich kontaktów wyraźnie nie brała pod uwagę, a wręcz uważała je za działanie na rzecz opozycji. Z drugiej strony, publicznie konfrontował się z ministrem finansów, m.in. w sprawie podatku VAT. To tylko dwa przykłady zachowań, którymi Pawlak sygnalizował opozycji i Platformie Obywatelskiej, że głosy parlamentarzystów PSL, tak ważne z punktu widzenia zrównoważonego układu sił w Sejmie, nie są raz na zawsze przypisane do konkretnego układu koalicyjnego.

Ograniczone możliwości zmiany koalicjanta przez PO, konieczność odwoływania się Donalda Tuska do głosów posłów PSL w kluczowych dla Platformy głosowaniach w Sejmie (m.in. głosowania w sprawie komisji śledczej mającej ustalić prawidłowość działań organów rządowych, z prezesem Rady Ministrów na czele, w kwestiach związanych z prowadzeniem działalności parabankowej przez spółkę Amber Gold) to powody, dla których kierownictwo partii rządzącej musiało się ograniczać w egzekwowaniu swojej formalnej przewagi w relacjach z koalicjantem. Postawę polityków Platformy miarkowała też zapewne świadomość, że rozpad koalicji rządowej utrudniłby kontynuowanie koalicji PO–PSL w organach samorządu terytorialnego w wielu województwach, powiatach i gminach, a w efekcie musiałby prowadzić do osłabienia wpływów PO w terenie.

Waldemar Pawlak, który w końcu 2012 r. nie zapanował nad opozycją wewnętrzną w swojej partii i w efekcie musiał odejść ze stanowiska lidera PSL, konsekwentnie opowiadał się za trwaniem swojego ugrupowania politycznego na pozycji reprezentanta interesów środowiska wiejskiego i lokalnego. Pod rządami Janusza Piechocińskiego, nie bez napięć wewnętrznych, w PSL podjęto próbę wizerunkowej zmiany tej partii w ugrupowanie chadeckie działające w różnych środowiskach, a nie tylko w środowisku polskiej wsi. Z badań opinii publicznej nie wynika jednak, że ten manewr skutkuje pozyskiwaniem przez PSL nowych zwolenników.

W sierpniu 2013 r. (PAP, 16.08.2013), w obliczu słabnącego poparcia dla PSL i rządu, Janusz Piechociński wystąpił z ideą nowego otwarcia programowego, w którym na plan pierwszy wysunięto problemy gospodarcze oraz działania na rzecz wzmocnienia samorządu terytorialnego. Pakiet złożony z ponad trzydziestu zadań priorytetowych obejmował: doprowadzenie do przyjęcia tzw. dużego trójpaku energetycznego; opracowanie nowej, przyjaznej dla podatników, ordynacji podatkowej; stworzenie bardziej elastycznych zasad polityki finansowej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo szybko okazało się jednak, że inicjatywa ta nie ma większego praktycznego znaczenia. Symptomatyczna dla sytuacji w PSL była prasowa wypowiedź Stanisława Żelichowskiego z września 2013 r., z której wynikało, że Janusz Piechociński nie

buduje pozytywnego obrazu partii i pozbawiony jest umiejętności słuchania, zaś poważnym kandydatem na lidera staje się Władysław Kosiniak-Kamysz („Gazeta Wyborcza”, 24.09.2013).

Prawo i Sprawiedliwość na etapie rozważań o przejęciu władzy

Prawo i Sprawiedliwość potwierdziło w 2012 r., że ma duże i trwałe poparcie społeczne. Poparcie to wykazywało tendencję wzrostową (pomijając krótkotrwałe spadki, m.in. w końcu roku), jednak zmiany ilościowe nie miały w perspektywie całego roku charakteru jakościowego. W 2013 r., w ślad za ograniczeniem poparcia społecznego dla PO, pozycja polityczna PiS zaczęła się stawać coraz lepsza, co dało asumpt do rozważań o stworzeniu rządu po kolejnych wyborach parlamentarnych.

W pierwszej połowie 2012 r. działania partii były w istocie zwrócone w stronę jej tradycyjnego elektoratu, a więc służyły utrwalaniu dotychczasowego poparcia; nie było w nich widać pomysłu na znalezienie nowych zwolenników. Działania te były adresowane przede wszystkim do osób traktujących katastrofę smoleńską jako wydarzenie zawinione przez polski rząd i będące efektem błędów lub wręcz celowej działalności strony rosyjskiej, a także do przeciwników partycypacji Polski w kosztach załamania się finansów publicznych w wielu państwach Unii Europejskiej (w tym szczególnie w państwach strefy euro) oraz osób związanych z narodowo-katolicką koncepcją patriotyzmu i obywateli wypowiadających się na rzecz większego zaangażowania państwa w gospodarkę. Ofertę PiS zdynamizowało w pierwszej połowie 2012 r. silniejsze akcentowanie problemu sprawiedliwego partycypowania w kosztach związanych z napięciami finansowymi i gospodarczymi oraz bardziej stanowcze adresowanie swoich działań do osób sprzeciwiających się projektowi podniesienia wieku emerytalnego.

W drugiej połowie 2012 r. w działaniach PiS można było dostrzec próby przeciągnięcia na swoją stronę tych osób wywodzących się z centrum sceny politycznej, które nie identyfikują się już z działaniami rządu kierowanego przez Donalda Tuska. Nowa strategia miała służyć pozbyciu się przez PiS wizerunku partii jednego tematu, skupionej na politycznym eksploatowaniu tragedii smoleńskiej, a także koncentrującej się na kwestiach ideologicznych kosztem poświęcania należytej uwagi sprawom ekonomicznym. W tych działaniach mieściła się inicjatywa zgłoszenia konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu, połączona z wysunięciem „neutralnego kandydata” na premiera – w osobie profesora Piotra Glińskiego, luźno związanego z działalnością partyjną, cieszącego się zasłużeniem dobrą opinią w środowisku socjologów i polityków społecznych. Formalną inicjatywę poprzedzono serią starannie przygotowanych konferencji programowych, które miały pokazać, że PiS posiada program rządzenia. Sama inicjatywa wotum nieufności nie miała rzecz jasna szans powodzenia w istniejącej

sytuacji politycznej w Sejmie. Nie wydaje się jednak słuszne jej lekceważenie w dłuższej perspektywie. Całe przedsięwzięcie, niezależnie od pełnych uszczupliwości bieżących komentarzy politycznych i prasowych, miało wszelkie cechy inwestycji politycznej w przyszłość.

Wprowadzając nowe elementy programowe do swojej oferty, PiS nie zapominał w analizowanym okresie o swoim tradycyjnym elektoracie oczekującym stanowczych ocen i zapowiedzi politycznych. Formą utrzymywania kontaktu z tym środowiskiem były różnorodne manifestacje, m.in. Marsz Wolności, Solidarności i Niepodległości zorganizowany w Warszawie w grudniu 2012 r., w 31. rocznicę wprowadzenia stanu wojennego, z udziałem kilkunastu tysięcy uczestników (Onet.pl, 14.12.2012).

Prawo i Sprawiedliwość zaczęło się programowo zajmować krytyką polityki rządu w stosunku do Unii Europejskiej oraz wobec projektów dalszej integracji europejskiej oznaczającej przenoszenie kolejnych kwestii do rozstrzygania na poziom europejski. Czytelna była intencja pozyskania wszystkich zaniepokojonych projektem rozszerzania integracji europejskiej. Najostrzej stanowisko w tej sprawie przedstawiła posłanka Krystyna Pawłowicz. W wywiadzie prasowym stwierdziła m.in.: „PiS był za wejściem Polski do Unii, ale takiej, która rządziła się starymi zasadami. Tymczasem Unia ewoluuje w kierunku, który nam się nie podoba. Chcemy Unii suwerennych państw, a nie federacji. [...] Traktat akcesyjny narusza naszą konstytucję, a wyrok Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie był polityczny. Wraz z wejściem do UE zmieniliśmy suwerena. Nie jest nim już naród – jak stanowi konstytucja – tylko Unia Europejska, skoro w 70–90 proc. spraw gospodarczych decyzje podejmuje Bruksela”. Wyraziła też pogląd, że członkostwo w Unii Europejskiej w obecnym kształcie nie przynosi Polsce nic dobrego, zaś Unia: „To jest system totalny, w którym uczestniczymy za względnie niewielkie pieniądze pomocowe. Tyle że to nie jest żadna pomoc, tylko pułapka kredytowa”. Na koniec zaś, uzasadniając swoje stanowisko likwidacją polskiego przemysłu, wymuszeniem zadłużenia i utratą poczucia tożsamości narodowej, zadeklarowała: „Jestem z gruntu przeciwna Unii. Czekam i modłę się, żeby to się po prostu samo rozwaliło. [...] Dla mnie ta akcesja oznacza koniec Polski” (Pawłowicz 2013).

Problemem dla PiS były w 2012 r. napięcia i rywalizacja w relacjach z ugrupowaniami, które skupiły byłych członków tej partii. Jedni z nich utworzyli ugrupowanie Polska Jest Najważniejsza, inni (wśród nich byli politycy powszechnie znani, np. Zbigniew Ziobro) zostali z PiS usunięci i stworzyli ugrupowanie Solidarna Polska. Kwestie te były dla PiS tym bardziej istotne, że wspomniane podziały objęły nie tylko działaczy, ale i związanych z nimi zwolenników pracy w terenie. Raz jeszcze potwierdziło się przekonanie, że najtrudniejsze są relacje między politykami, których drogi się rozeszły, a którzy mają w zasadzie ten sam rodowód, podobny elektorat i program. W takich sytuacjach padają wzajemne oskarżenia o zdradę lub brak lojalności. Ograniczone poparcie

społeczne dla polityków, którzy odeszli z PiS, pozwala tej partii umniejszać praktyczne znaczenie ich działalności i – jednocześnie – ich secesji. Jednakże, w związku z rosnącymi w 2013 r. nadziejami kierownictwa PiS na uzyskanie w wyborach większości pozwalającej na samodzielne stworzenie rządu, wyzwaniem dla tej partii stało się maksymalne odzyskanie elektoratu przejętego przez PJN i SP.

W 2013 r., na tle słabnącego poparcia dla PO, notowania społeczne PiS stawały się relatywnie coraz lepsze. Tendencja ta stabilizowała się i została wzmocniona dzięki sukcesom kandydatów PiS w uzupełniających wyborach do Senatu oraz w wyborach samorządowych ogłoszonych po odwołaniu w referendum pochodzącego z PO prezydenta Elbląga.

Działacze PiS wraz z Jarosławem Kaczyńskim, który – wobec braku innych kandydatów – na kongresie partii w 2013 r. bez problemu odnowił swoją pozycję lidera, zaczęli stosować, jak się zdaje skuteczną, taktykę pozyskiwania osób politycznie niezdecydowanych, mianowicie nieustannie podkreślali, że perspektywa przejścia władzy jest realna, i to nawet przy uwzględnieniu faktu, że ich partia ma bardzo ograniczoną zdolność koalicyjną. W ten sposób politycy PiS zapewne chcieli przeciwdziałać negatywnemu oddziaływaniu na zachowania swoich potencjalnych zwolenników znanej zasady „głosu straconego”.

Jak zapowiedział w obszernym wywiadzie prasowym Adam Lipiński, wiceszef i czołowy strateg partii, celem PiS jest wygranie wyborów parlamentarnych większością pozwalającą na samodzielne rządzenie (Lipiński 2013, s. 8–9). Warto odnotować, że przy okazji padły w tym wywiadzie ważne i konkretne zapowiedzi działań, których zestaw sam w sobie może się przyczyniać do ugruntowania i dalszego zwiększenia poparcia społecznego. Dotyczy to w szczególności: obniżenia wieku emerytalnego do 65 lat (czyli do poprzedniego progu), promocji polskich marek, reindustrializacji, powrotu do energetyki opartej na węglu, odrzucenia GMO, zwiększenia udziału wsi w polityce spójności, powrotu do finansowania z budżetu służby zdrowia, przywrócenia programu „Patriotyzm Jutra” i aktywnej polityki historycznej oraz programu „Rodzina na swoim” ułatwiającego uzyskanie własnego mieszkania, dokonania zmian systemowych wzmacniających instytucje centralne państwa i zwiększenia udziału kapitału polskiego w systemie bankowym. Ten katalog zapowiedzi, z oczywistych względów mało realistycznych, pokazuje, że w PiS na pierwszy plan wybija się dążenie do uzyskania pozytywnego efektu wizerunkowego w różnych środowiskach grupujących ludzi zawiedzionych i oczekujących radykalnej zmiany.

Na kształtowanie strategii Prawa i Sprawiedliwości w połowie 2013 r. z pewnością wpływały kolejne, wykazujące tendencję wzrostową, wyniki badań opinii publicznej w sprawach preferencji wyborczych. W badaniu TNS Polska dla „Wiadomości” TVP przeprowadzonym 13 sierpnia 2013 r. na próbie 1000 osób PiS uzyskało poparcie aż 43 proc. badanych z grupy osób, które chcą wziąć udział w wyborach parlamentarnych i podjęły decyzję, na kogo będą głosować.

Platformę Obywatelską wskazało w tym sondażu 32 proc. osób należących do scharakteryzowanej wyżej grupy (TVP Info, 16.08.2013).

Nie ulega wątpliwości, że tak korzystne wyniki sondażowe rozpałały w PiS nadzieję na przejęcie władzy po kolejnych wyborach parlamentarnych. Wszystko wskazuje na to, że za najlepszy sposób dojścia do władzy uznano w partii Kaczyńskiego totalną opozycję wobec rządu oraz personalne ataki na Donalda Tuska. Warto zacytować opinię Jana Rokity w tej sprawie przedstawioną w wywiadzie prasowym: „Strategia oskarżania Tuska o zdradę, na granicy udziału w morderstwie smoleńskim, jest społecznie oglupiająca, niszczy racjonalną tkankę społeczną, destruuje debatę publiczną, natomiast jest efektywna, bo mobilizuje własnych zwolenników i osłabia morale przeciwników” (Rokita 2012).

Wzmocnienie własnej pozycji na scenie politycznej oraz rysująca się możliwość stworzenia rządu spowodowały, że PiS zmieniło swoje nastawienie do inicjatyw wymierzonych w rząd PO i PSL, z którymi występują inne podmioty. Jeśli poprzednio partia Jarosława Kaczyńskiego była wyraźnie zainteresowana budowaniem wspólnego frontu sprzeciwu i opozycji wobec rządu Donalda Tuska, to wraz z poczuciem swego rosnącego znaczenia na scenie politycznej pojawiło się w PiS postrzeganie innych sił antyrządowych jako konkurencji dla siebie. Na tym tle doszło m.in. do wytonowania poparcia PiS dla akcji protestacyjnej zorganizowanej w Warszawie jesienią 2013 r. przez związki zawodowe. Z upublicznionego na początku września 2013 r. esemesa, podpisanego przez prezesa PiS, można się było dowiedzieć, że „w związku z akcją protestacyjną planowaną przez związki zawodowe 14 września i zapowiedzią uczestnictwa w tych protestach polityków SLD, Komitet Polityczny Prawa i Sprawiedliwości nie wyraża zgody na uczestnictwo w tej manifestacji członków PiS oraz używanie przez kogokolwiek podczas jej trwania symboli i znaków PiS”. Ostatecznie Prawo i Sprawiedliwość nie wzięło udziału w tej manifestacji, chociaż wykorzystało ją do zorganizowania wystąpienia publicznego Jarosława Kaczyńskiego na spotkaniu pod Kancelarią Prezesa Rady Ministrów.

Przygotowania do przejęcia władzy w państwie po najbliższych wyborach parlamentarnych stały się głównym motywem wystąpień publicznych kierownictwa PiS na jesieni 2013 r. Trwałym elementem taktyki pozostały personalne ataki na Donalda Tuska, którego Jarosław Kaczyński w czasie spotkania poprzedzającego posiedzenie Rady Politycznej PiS w dniu 23 listopada 2013 r. wskazał jako „ojca” polskiej biedy. W tym samym wystąpieniu prezes PiS, oceniając prace rządu, jeszcze raz zaatakował Donalda Tuska, podkreślając, że: „Ten rząd ma jeden podstawowy problem. Tym problemem jest premier i ten problem musi być rozwiązany. Ale rozwiązać możemy go tylko w jeden sposób: poprzez mechanizmy demokratyczne, poprzez nasz wielki wysilek, który doprowadzi do wielkiego zwycięstwa. Tylko w ten sposób Polska może naprawdę się zmienić. W tym kierunku będziemy iść, będziemy tworzyć szeroki front naprawy

Rzeczpospolitej” (Onet.pl, 22.11.2013). Wybór w listopadzie 2013 r. przez Radę Polityczną PiS, na wniosek Jarosława Kaczyńskiego, Antoniego Macierewicza na stanowisko wiceprezesa partii można interpretować jako wzmocnienie polityki integrowania twardego elektoratu PiS i odejście od poszukiwania nowych zwolenników w centrum sceny politycznej.

Sojusz Lewicy Demokratycznej pod wpływem tradycyjnego myślenia o lewicowości

Po porażce wyborczej w 2011 r., Sojusz Lewicy Demokratycznej w latach 2012–2013 w znacznym stopniu odbudował i ponownie ustabilizował swoją pozycję na scenie politycznej. Wiele sygnałów świadczyło jednak o tym, że SLD zrezygnował z prób otwarcia na nowe środowiska i w zasadzie powrócił pod względem kadrowym i programowym do rozwiązań z czasów, kiedy dysponował większą siłą polityczną.

Tak więc, w analizowanym okresie partia dążyła raczej do odzyskania i utrzymania tradycyjnego elektoratu lewicy niż do pozyskania nowych zwolenników, w tym ludzi młodych. Sięgnięcie po rozwiązania sprawdzone w przeszłości pozwoliło odzyskać część zwolenników, utraconych w okresie poprzedniej kampanii wyborczej do parlamentu, ale wybór takiej drogi sprawił, że partia nie odnowiła się programowo i nie otrzymała świeżych impulsów rozwojowych.

Analizując ofertę programową SLD, można stwierdzić deficyt refleksji na temat zmian jakim podlega pojęcie lewicowości. Wydaje się, że partia ta w swym programie nie uwzględniła w wystarczającym stopniu faktu, że współcześnie lewicowość wiąże się przede wszystkim (a przynajmniej w dużej mierze), szczególnie w opinii ludzi młodych, z określonym (niekonserwatywnym, alternatywnym) stylem życia, (niekonsumpcyjnymi) wartościami kulturowymi, (liberalnymi) poglądami na kwestie obyczajowe, (otwartym) podejściem do równouprawnienia płci oraz (poważnym) stosunkiem do ochrony środowiska, a dopiero w drugiej kolejności jest definiowana przez interesy ekonomiczne i stosunek do przeszłości. Jak można sądzić, kierownictwo partii przyjęło założenie, że pogarszanie się sytuacji gospodarczej i finansowej musi doprowadzić do wykrystalizowania się lęków i poczucia zagrożenia z powodu niezaspokojonych potrzeb u znacznej części społeczeństwa, co pozwoli wzmocnić SLD dzięki uzyskaniu poparcia osób negatywnie ustosunkowanych do PiS.

Na pozycję lidera partii wrócił Leszek Miller. Jego przywództwo umożliwiło Sojuszowi bezpieczne przetrwanie, ale równocześnie nie stanowiło samo w sobie gwarancji poszukiwania nowych, odważnych i innowacyjnych rozwiązań. Szef SLD posiada niezaprzeczalne atuty: ogromne doświadczenie i umiejętność wychodzenia z trudnych sytuacji. Ale – z drugiej strony – jego wiarygodność jest nadszarpnięta przez doświadczenia przeszłości. Równocześnie to, co stanowi

niekwestionowany dorobek Millera, czyli zaangażowanie i wkład w wypracowanie w przeszłości warunków wejścia Polski do Unii Europejskiej, może nieco krępować ruchy i powstrzymywać SLD przed zbyt radykalnymi ocenami późniejszych relacji między Polską i Unią. W 2013 r. Sojusz tonował też akcenty opozycyjne w związku z prawdopodobieństwem wejścia w układ koalicyjny z Platformą Obywatelską po kolejnych wyborach parlamentarnych.

W efekcie wszystkich wskazanych wyżej uwarunkowań SLD nastawił się przede wszystkim na działania w sferze socjalnej, na „zagospodarowywanie” lęków społecznych, związanych z następstwami kryzysu gospodarczego i finansowego oraz rządowym programem ograniczeń wydatków sektora finansów publicznych. W tej dziedzinie Sojusz miał jednak tym razem, w przeciwieństwie do sytuacji z poprzednich lat działania w opozycji, silną konkurencję ze strony innych ugrupowań parlamentarnych.

Pod wpływem negatywnej oceny wyników wcześniej podejmowanych prób, inicjatywy rozszerzenia programowego SLD uznano za mało produktywną oraz odłożono na bok pomysły związane z budowaniem szerszej koalicji lewicowej. Pojawienie się Ruchu Palikota, jako potencjalnego konkurenta na lewej stronie sceny politycznej, wzmocniło w SLD (a przynajmniej w kierownictwie tej partii) syndrom obłożonej twierdzy.

Niedostrzeżenie przez SLD w innych podmiotach partnera do kształtowania instytucjonalnej opcji lewicowej, połączone ze stanowczym odrzuceniem koncepcji współpracy z Ruchem Palikota, spowodowało, że projekt zorganizowania Kongresu Lewicy, który odbył się w czerwcu 2013 r., nie wykorzystał szansy wzmocnienia lewej strony sceny politycznej w Polsce.

Jedynym realnym koalicjantem wyborczym SLD stała się Unia Pracy, z którą jesienią 2013 r. podpisano w tej sprawie stosowne porozumienie.

Słabość projektu politycznego Janusza Palikota łączącego kulturowy radykalizm z ekonomicznym realizmem

Problemem dla SLD stała się nowa formacja, nosząca nazwę Ruch Palikota, wykreowana dość niespodziewanie w wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 r. Partia Palikota działała agresywnie i ofensywnie, szczególnie w 2012 r., przejmując tradycyjne postulaty lewicy w sferze obyczajowej oraz występując w obronie świeckości życia publicznego. Sojusz utracił w tych sprawach pozycję lidera, a to, co jeszcze niedawno miało w działaniach tej partii znamiona postawy radykalnej, na tle aktywności Ruchu Palikota niejednokrotnie przybierało w oczach lewicowego elektoratu charakter konserwatywny, zachowawczy.

W relacjach między SLD i RP zapanowała atmosfera wrogości, mimo prób niektórych polityków (z Aleksandrem Kwaśniewskim na czele) zmierzających

do integracji działań obu tych ugrupowań. Do ich fiaska w dużym stopniu przyczyniły się napięte stosunki między Leszkiem Millerem i Januszem Palikotem, których podłożem była ostra personalna rywalizacja.

Ruch Palikota podjął próbę połączenia radykalnych postulatów w sferze obyczajowej i światopoglądowej z akcentowaniem potrzeby zmian systemowych zmierzających do ograniczenia wydatków publicznych i zagwarantowania bezpieczeństwa systemu emerytalnego w warunkach nasilania się niekorzystnych zjawisk demograficznych. Wyniki badań opinii publicznej pokazują, że nie była to próba udana.

Spadek poparcia dla RP, jaki nastąpił w 2012 r., pokazał, że w dłuższym okresie nie ma większych szans powodzenia ugrupowanie, w którym wspólnota programowa ograniczona jest do jednego zakresu spraw, a nadużywanie w polityce chwytów, które są uznawane powszechnie za wulgarne czy bluźniercze, mających posmak skandalu i sensacji, nie tylko nie przynosi wymiernych długofalowych korzyści, ale wywołuje negatywny oddźwięk społeczny i prowadzi do stygmatyzacji.

Dość paradoksalnie, pewne „ucywilizowanie” wypowiedzi Janusza Palikota, mające wyraźny związek z jego udziałem w inicjatywie Europa Plus, nie spotkało się z pozytywnym odbiorem. Można sądzić, że wielbiciele poprzedniego stylu narracji politycznej Palikota nie zaakceptowali nowego oblicza swojego dotychczasowego idola, zaś zwolennicy wytonowanego sposobu działania w polityce najwidoczniej nie potraktowali tej przemiany poważnie.

Ruch Palikota podjął na jesieni 2013 r., w obliczu spadku poparcia odnotowywanego w kolejnych sondażach wyborczych, ofensywę programową obejmującą przyjęcie nowej nazwy oraz nowej wersji programu. Podjęto też wysiłek na rzecz pozyskania przychylności środowiska feministycznego, które zerwało kontakty z partią po głośnym konflikcie między Januszem Palikotem i Wandą Nowicką. W początku października 2013 r. na nadzwyczajnym kongresie Ruchu Palikota doszło do przekształcenia w partię pod nową nazwą: Twój Ruch. Operacja, której towarzyszyło przyłączenie się kilku środowisk politycznych, została przedstawiona jako powstanie nowej centrolewicowej partii, która ma charakter socjaldemokratyczny czy socjalliberalny. Jan Hartman, pełnomocnik inicjatywy Europa Plus w województwie małopolskim, poinformował przy tej okazji, że nowa partia będzie „formalnie naszczepiona na pniu organizacyjnym Ruchu Palikota, bo on jest partią parlamentarną. Natomiast to będzie nowa jakość” (PAP, 28.08.2013). Jednak, jak na razie, nic nie wskazuje na to, że nowa szata polityczno-wizerunkowa przyczyni się do odwrócenia negatywnych notowań ugrupowania Janusza Palikota. Jakkolwiek będzie, jedna rzecz nie ulega wątpliwości: ugrupowanie to utraciło już bezpowrotnie swój wielki atut, jakim był w 2011 r. status nowej oferty na rynku politycznym w Polsce.

Mało udany start inicjatywy Europa Plus

Decyzja o wyjściu z SLD podjęta w grudniu 2012 r. przez Marka Siwca, który przez lata był związany z tą partią i korzystał z jej poparcia w czasie wyborów, pokazała, że w otoczeniu partii kierowanej przez Leszka Millera dojrzewa alternatywna koncepcja zorganizowania lewej strony sceny politycznej w Polsce. W pierwszej połowie 2013 r. ta koncepcja zmaterializowała się w postaci ruchu Europa Plus, utworzonego przy aktywnym udziale Aleksandra Kwaśniewskiego i Janusza Palikota. Według stanu na wrzesień 2013 r., Europa Plus stanowi koalicję kilku struktur organizacyjnych, w tym Ruchu Palikota, SdPL, Partii Demokratycznej, Stronnictwa Demokratycznego oraz stowarzyszeń kierowanych przez Marka Siwca i Ryszarda Kalisza.

Inicjatywa ta, chociaż towarzyszyły jej wezwania do współdziałania z SLD, wyraźnie zmierzała do przejęcia części jego elektoratu, a więc sytuowała się wobec tej partii na pozycjach nieprzyjacielskich. Sposób powołania i zaprezentowania ruchu Europa Plus w dużej mierze nadał tej inicjatywie charakter partykularny i instrumentalny – ukierunkowany na uzyskanie mandatów w parlamencie polskim oraz europejskim przez grupę polityków, którzy nie mogą liczyć na miejsca na listach SLD. W tej sytuacji, zdeklarowanym wrogiem pomysłu od samego początku był właśnie Sojusz, a przynajmniej jego kierownictwo. Leszek Miller nie ukrywał swoich nadziei, że uda się zniechęcić do angażowania się w nową inicjatywę Aleksandra Kwaśniewskiego. Na wiosnę 2013 r. apelował: „Aleksandrze, albo pozostajesz z «ruchem zagubionych», jakim jest Europa Plus, albo idziesz z nami, gdzie są twoi przyjaciele, czasem szorstcy, ale zawsze prawdziwi” (Onet.pl, 23.03.2013).

Jak można domniemywać, inicjatorzy tego pomysłu błędnie zakładali, że zmęczenie sytuacją panującą na scenie politycznej, niechęć części środowisk lewicowych do Leszka Millera i popularność Aleksandra Kwaśniewskiego wystarczą, by odnieść sukces. Raz jeszcze okazało się, że w działaniu politycznym nie można polegać wyłącznie na kapitale przeszłości. Niewątpliwe zasługi Aleksandra Kwaśniewskiego z lat poprzednich, dla znacznej części ludzi młodych, którzy są potencjalnymi adresatami inicjatywy Europa Plus, odeszły już do historii. Jeśli były Prezydent RP z czymś im się kojarzy, to raczej z różnego rodzaju potknięciami wizerunkowymi. Złudna okazała się też nadzieja na to, że uda się mechanicznie zintegrować w ramach jednej inicjatywy zwolenników Aleksandra Kwaśniewskiego i Janusza Palikota.

W środowisku Europy Plus nadal zapowiadane są działania programowe, które mają zaowocować nową ofertą, przeznaczoną zwłaszcza dla elektoratu znajdującego się na pograniczu Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Twojego Ruchu i Platformy Obywatelskiej. W chwili oddawania do druku tego opracowania jednak wyraźnie dawały o sobie znać przede wszystkim koszty nowego projektu politycznego. Usunięcie z szeregów SLD popularnego posła Ryszarda Kalisza,

zdystansowanie się wobec działań na lewicy przez mającego nadal duży autorytet polityczny Włodzimierza Cimoszewicza oraz podziały środowiska lewicy – to tylko niektóre z negatywnych skutków wejścia do gry Europy Plus. Jej przyszłość nie jest oczywiście jednoznacznie przesądzona, ale obecnie, poza niewątpliwą zręcznością polityczną Aleksandra Kwaśniewskiego, istnieje niewiele aktywów, które pozwalałyby wróżyć jej sukces.

Brak szans na odegranie istotnej roli politycznej przez partie spoza czołówki parlamentarnej

Rejestr partii politycznych w Polsce obejmował, według stanu na 31 grudnia 2012 r., 83 ugrupowania. Zgodnie z informacją zawartą w komunikacie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 października 2013 r. (MP z 2013 r., poz. 900), tylko 72 partie wywiązały się z obowiązku złożenia sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych w 2012 r. Jak już wcześniej wspomniano, tylko pięć partii wprowadziło w 2011 r. swoich przedstawicieli do parlamentu. Były to: Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Ruch Palikota (po zmianach z października 2013 r.: Twój Ruch), Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej. Już w trakcie kadencji parlamentarnej rozpoczętej w 2011 r., w wyniku podziału środowiska politycznego PiS, odrębny klub poselski utworzyli przedstawiciele Solidarnej Polski. Posłowie, którzy opuścili Klub Ruchu Palikota i utworzyli koło poselskie Inicjatywa Dialogu, wstąpili później do klubu PSL. Według stanu z grudnia 2013 r., w ławach poselskich zasiadało też ośmiu posłów niezrzeszonych. Kolejne sondaże prowadzone przez różne ośrodki badania opinii publicznej pokazują, że – według stanu z jesieni 2013 r. – szansę na wprowadzenie swoich przedstawicieli do Sejmu mają, w kolejności poziomu poparcia: Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe oraz Twój Ruch. Poniżej progu wyborczego, ale z poparciem kilku procent, a więc w obszarze mającym pewne (raczej szczątkowe) polityczne znaczenie, plasuje się Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego, zręcznie wykorzystująca zapotrzebowanie na antysystemową opozycję, oraz Solidarna Polska, korzystająca z możliwości, jakie daje obecność w Sejmie.

Nic nie wskazuje na to, by partie, które nie wprowadziły w 2011 r. swoich przedstawicieli do parlamentu, mogły odegrać w perspektywie najbliższych wyborów parlamentarnych istotną, samodzielną rolę polityczną. Ocena ta dotyczy także Solidarnej Polski, która ma swoich reprezentantów w Sejmie w wyniku podziałów w PiS. Poparcie uzyskiwane przez ugrupowanie skupione wokół Zbigniewa Ziobry jest także zbyt małe, aby myśleć o samodzielnej kampanii wyborczej. Solidarna Polska nie wyszła w swoich działaniach poza propagandowe gesty. Zgłaszane przez członków tego ugrupowania inicjatywy nie mogą liczyć na

poparcie innych podmiotów politycznych. Zapowiadana przez Ludwika Dorna europejska inicjatywa obywatelska w sprawie zawieszenia pakietu klimatycznego (Onet.pl, 26.09.2012) nie doszła do skutku.

Plany budowania w najbliższym czasie nowej formacji republikańskiej, mimo optymizmu ich inicjatora – Przemysława Wiplera zostały przekreślone przez skandal z udziałem posła Wiplera (będąc pod wpływem alkoholu, wdał się w bijatykę z patrolem policji). Brak możliwości przekroczenia progu wyborczego przez ugrupowanie Polska Jest Najważniejsza spowodował, że w grudniu 2013 r. partia ta zakończyła swoją działalność. Można się spodziewać, że Jarosław Gowin podejmie próbę tworzenia zaplecza dla ewentualnego startu w przyszłości w wyborach prezydenckich. Gowin przystąpił już do budowy nowego ugrupowania politycznego. Ogólnopolska konferencja tworzonej przez niego partii Polska Razem Jarosława Gowina odbyła się w grudniu 2013 r. Podstawowe wartości, które mają przyświecać temu ruchowi, to: prawo, rodzina, wolność, tradycja i solidarność. Logiczne i programowo realne byłoby zintegrowanie środowisk konserwatywnych, co wydaje się jedyną drogą do osiągnięcia przez nie progu wyborczego. Ten sposób myślenia potwierdzają wyniki badań CBOS (BS/128/2013) przeprowadzonych we wrześniu 2013 r., okazało się bowiem, że gdyby Jarosław Gowin założył nową partię, to głosowałoby na nią 7 proc. respondentów zamierzających wziąć udział w wyborach. Największy przepływ elektoratu do tej (hipotetycznej) partii nastąpiłby z PiS (7 proc. obecnych zwolenników tej partii) i z PO (3 proc. dzisiejszych sympatyków tej partii). Ponadto, zgodnie z wynikami tych badań, PO uzyskałaby 24 proc. poparcia, na PiS głosowałoby 20 proc. wyborców, na SLD – 8 proc., na PSL i Ruch Palikota – po 5 proc.; 24 proc. badanych nie wiedziało, na kogo oddałoby swój głos.

Wydaje się, że środowiska inspirujące się ideologią narodową nie odegrają w najbliższej przyszłości poważniejszej roli w polskim systemie politycznym. Jednak (wspomniano już o tym w innym fragmencie tego opracowania) trzeba dostrzegać, że w Polsce pojawiają się warunki sprzyjające podejmowaniu radykalnych prób odwoływania się w polityce do wartości narodowych. Napięcia i kontrowersje w realizacji projektu integracji europejskiej, związane z tym lęki przed utratą dużej części suwerenności, zjawiska kryzysowe, poczucie niesprawiedliwości społecznej i braku szans życiowych u wielu Polaków – to tylko niektóre z przesłanek szerszego odzewu na hasła narodowe. Odrzucenie przez organizatorów ruchów narodowych zasad poprawności politycznej trafia do przekonania przede wszystkim młodym ludziom, tym, którzy uważają, że zmiana jest możliwa tylko w wyniku radykalnych działań.

W latach 2012–2013 zewnętrzna aktywność członków i sympatyków ruchów narodowych sprowadzała się głównie do udziału w ulicznych demonstracjach i do prób zakłócania spotkań dyskusyjnych, w tym organizowanych na wyższych uczelniach, z przedstawicielami zwalczanych przez nich orientacji, jakoby szko-

dliwych dla Polski. Narodowcy kojarzą się w większym stopniu z działaniami znanymi z historii ruchów faszystujących niż z aktywnością polityczną prowadzoną w poszanowaniu zasad demokracji. Wypada się zgodzić z opinią, że „w żadnym wyobraźmalnym scenariuszu otwarcie antydemokratyczna prawica wyborów w Polsce nie wygra i zapewne w najbliższych wyborach nie zdobędzie mandatu. Ale zdobywa kolejne przyczółki, które kontroluje lub w których się dobrze czuje” (Żakowski 2013). Jednocześnie trzeba dostrzegać instytucjonalizację struktur politycznych związanych z tymi środowiskami, której przejawem był w czerwcu 2013 r. kongres Ruchu Narodowego skupiający m.in. Młodzież Wszechpolską, Obóz Narodowo-Radykalny, Stowarzyszenie Marsz Niepodległości, Unię Polityki Realnej oraz Ruch Wolności.

Interesujący kontekst rozważań na temat możliwości zmian na scenie politycznej stanowią wyniki badań CBOS przeprowadzonych we wrześniu 2013 r. (BS/123/2013), w których zapytano respondentów, jakiej partii oczekują. Warto zwrócić uwagę na trzy okoliczności dotyczące udzielonych odpowiedzi. Po pierwsze – aż 69 proc. uprawnionych do głosowania respondentów stwierdziło, że żadne z funkcjonujących na scenie politycznej ugrupowań nie spełnia ich oczekiwań i nie zasługuje, by na nie głosować. Odmienne stanowisko zaprezentowało tylko 26 proc. badanych. Po wtóre – tylko 37 proc. uprawnionych do głosowania chciałoby, by powstała nowa partia. Odmienne stanowisko miało w tej sprawie 52 proc. badanych. Po trzecie – jak zauważono w komunikacie z referowanych badań – nowej partii „bardziej niż inni chcieliby przede wszystkim ludzie młodzi, osoby legitymujące się wyższym wykształceniem, mieszkające w dużych miastach, częściej też osoby niewierzące i niepraktykujące lub sporadycznie uczestniczące w praktykach religijnych oraz deklarujące lewicowe przekonania polityczne”. Osoby przekonane, że istnieje ugrupowanie warte poparcia, spotkać można najczęściej w grupie badanych popierających PiS (60 proc.), najrzadziej w elektoracie PSL (32 proc.), PO (38 proc.) i SLD (40 proc.) oraz wśród tych, którzy deklarują, że nie wiedzą, na kogo głosować (10 proc.), lub tych, którzy nie zamierzają głosować (12 proc.). Osoby, które uważają, że powinna powstać nowa partia, najczęściej uzasadniały swoje stanowisko (każda osoba mogła wskazać kilka odpowiedzi) przyczynami programowymi (49,2 proc.), w tym potrzebą powstania partii troszczącej się o obywateli i dbającej o państwo (19,3 proc.) oraz partii wrażliwej społecznie, dbającej o najuboższych, działającej na rzecz poprawy warunków materialnych i bytowych obywateli (12,3 proc.); wskazywano też przyczyny kadrowe i związane ze stylem działania (29,5 proc.). Zgodnie z deklaracjami respondentów oczekujących powstania nowej partii, powinna to być partia: liberalna, niezależna od Kościoła, liberalna światopoglądowo – 6,9 proc.; lewicowa, w tym centrolewicowa (2 proc.) – 5,4 proc.; prawicowa, w tym centroprawicowa (2,1 proc.) – 4,8 proc.; demokratyczna – 3,2 proc.; konserwatywna, w tym liberalno-konserwatywna (1,3 proc.) – 2,6 proc.; centrowa, umiarkowana, pomiędzy lewicą a prawicą, partia środka – 1,6 proc.; narodowa,

patriotyczna, kultywująca wartości narodowe, tradycję – 1,7 proc.; wskazywano też inne tożsamości: nowe partie na bazie starych, w tym przekształcenie Europy Plus w partię (0,6 proc.) – 5,4 proc.

Rozważając możliwości wejścia do gry na scenie politycznej nowych ugrupowań politycznych, trzeba wziąć pod uwagę, że wprowadzony w 2001 r. system subwencji budżetowych dla partii o największym poparciu wyborczym jest czynnikiem stabilizującym układ partyjny. Trzeba też uwzględnić, że szanse nowych struktur partyjnych w wyborach do Sejmu osłabia ordynacja proporcjonalna.

Wyraźny wzrost liczby osób politycznie aktywnych, które nie wiedzą, na kogo zagłosować

Jak już wcześniej wspomniano, w Polsce w latach 2012–2013 następował powolny, ale systematyczny spadek poparcia dla Platformy Obywatelskiej, jako głównego ugrupowania rządowego. Znamienne było jednak to, że spadek społecznego poparcia dla partii stanowiących zaplecze rządu nie przekładał się wprost na bezwzględny wzrost poparcia dla opozycji. Powiększała się natomiast zasadniczo w wyniku tego procesu grupa osób, które nabrały wątpliwości co do identyfikacji wyborczej z konkretną partią.

Wyniki badań opinii publicznej jednoznacznie potwierdzają, że wyborcy związani z poszczególnymi partiami byli w latach 2012–2013 wystawiani na coraz cięższą próbę swojej politycznej lojalności. Jest rzeczą charakterystyczną, że także w grupie respondentów aktywnych politycznie zwiększał się odsetek osób, które nie wiedzą, na kogo zgłoszą w najbliższych wyborach. Zjawisko to dowodzi, że wycofywanie poparcia dla partii politycznych jest podyktowane raczej zniechęceniem i zawodem niż zmianą preferencji politycznych. W tej sytuacji wyraźne słabnięcie rządzących nie przekładało się automatycznie na wzrost poparcia któregoś z ugrupowań opozycyjnych.

Dobłą ilustracją wskazanej wyżej tendencji, w gruncie rzeczy pokazującej wyczerpywanie się atrakcyjności całego układu partyjnego, a nie tylko osłabianie pozycji poszczególnych partii, były wyniki badania CBOS ze stycznia 2013 r., które mówią „o postępującej alienacji partii politycznych” w Polsce. W badaniach tych (BS/26/2013) stwierdzono (przy pominięciu odpowiedzi „trudno powiedzieć”), że aż 34 proc. potencjalnych wyborców nie znajduje żadnej partii politycznej, która wyraża ich poglądy, interesy i oczekiwania. Najwyższe wskaźniki takiej odpowiedzi odnotowano w grupach: osób między 25. i 45. rokiem życia (37–39 proc. deklaracji), mieszkańców wsi (39 proc.), osób mniej zainteresowanych polityką, gorzej oceniających swoją sytuację.

Krytycznej ocenie całej polskiej oferty politycznej dał wyraz w swojej prasowej wypowiedzi (z marca 2012 r.) Mariusz Gierej, jeden z animatorów „dnia gniewu” i protestów w sprawie ACTA, który w odpowiedzi na pytanie o preferencje

polityczne swojego środowiska stwierdził: „Na pewno nie jesteście zwolennikami PO, która zmarnowała ostatnie cztery lata, i bardzo bym chciał, by jej politycy znaleźli się w niebycie. Ale to nie znaczy, że na to miejsce chcemy postawić kogoś konkretnego”, po czym dodał: „Ja nie znajduję nikogo, na kogo mógłbym z czystym sumieniem oddać swój głos. Polskiej polityce potrzebna jest nowa jakość” (Gierej 2012).

Nadal, mimo spadkowych tendencji poparcia dla PO, najczęściej za swego najlepszego reprezentanta badani uznawali właśnie tę partię (21 proc. wskazań). Pozostałe ugrupowania miały znacznie gorsze notowania: PiS – 14 proc., SLD i PSL – po 6 proc., Ruch Palikota – 5 proc. Wśród najmłodszych potencjalnych wyborców jako najlepszego reprezentanta wskazywano najczęściej Ruch Palikota (18 proc.), a w dalszej kolejności: PiS (14 proc.), PO (13 proc.), SLD (7 proc.), PSL (5 proc.). W grupie respondentów w wieku 25–54 lat przeważała PO (z wynikiem 23 proc. dla osób w wieku 25–34 lat, 25 proc. – w wieku 35–44 lat, 17 proc. – w wieku 45–54), ale PiS, SLD i PSL uzyskały niewiele niższe wyniki. Starszy elektorat podzielił swe głosy głównie między PO i PiS: wskaźniki te w przypadku respondentów w wieku 55–64 lat wyniosły, odpowiednio: 24 i 15 proc., zaś w wieku 65 lat i więcej: 22 i 23 proc. SLD i PSL miały najwięcej wskazań w przedziale wieku 45–54 lat: 10 i 8 proc.

Badania CBOS ze stycznia 2013 r. pokazały spadek poziomu identyfikacji obywateli z partiami politycznymi. Aż 56 proc. pytanym zadeklarowało, że żadna partia polityczna nie jest im bliska politycznie. W grupie tej przeważały: osoby o poglądach lewicowych, kobiety, osoby młodsze, mające wyższe wykształcenie, mniej zainteresowane polityką. Wśród wszystkich badanych tylko 25 proc. odpowiedziało, że jakaś partia jest im bliska, a 18 proc. – że wprawdzie żadna partia nie jest im bliska, ale istnieje partia, która jest im „trochę bliższa niż inne”. W badaniach z marca 1998 r. dwa ostatnie wskaźniki wynosiły, odpowiednio, 57 i 16 proc. Respondentów, którzy stwierdzili, że żadna partia nie jest im bliska, było wtedy 27 proc., a więc znacznie mniej niż w styczniu 2013 r. Jak czytamy w komunikacie CBOS z tego ostatniego badania: „Poziom partyjnych identyfikacji Polaków nigdy dotąd nie był aż tak niski jak obecnie”.

Należy zwrócić uwagę na to, że częściej identyfikują się z jakąś partią osoby o prawicowych poglądach politycznych (42 proc.) niż o poglądach centrowych i lewicowych (odpowiednio: 18 i 33 proc.). Być może wynika to stąd, że osobom mającym przekonania polityczne bliższy jest przekaz oparty na pryncypialnych wartościach (a tak właśnie budują swój wizerunek partie prawicowe) niż na interesach, nieraz doraźnych (można przywołać tu deprecjonujące określenie PO jako partii, która uprawia politykę „cieplej wody w kranie”).

Istnieje wyraźna korelacja między niemożnością określenia przez badanych ich poglądów politycznych (w istocie, może raczej należałoby tu mówić o braku takich poglądów) a wyrażeniem opinii, że żadna partia nie jest im bliska (84 proc. deklaracji respondentów politycznie „niedookreślonych”). W referowanych tu

badaniach CBOS ze stycznia 2013 r. wskazania na partie i ugrupowania, które respondenci uważają za bliskie sobie oraz za nieco bliższe niż inne, wynosiły: PiS – odpowiednio 36 i 17 proc., PO – 33 i 42 proc., SLD – 12 i 14 proc., PSL – po 9 proc., Ruch Palikota – 6 i 9 proc., Solidarna Polska Zbigniewa Ziobry – 2 i 3 proc. Pozostałe ugrupowania (Nowa Prawica, Polska Jest Najważniejsza, Unia Polityki Realnej, Krajowa Partia Emerytów i Rencistów oraz Prawica Rzeczypospolitej) uzyskały wskazania znacznie poniżej błędu statystycznego.

Brak wiary w możliwość zasadniczej zmiany bez politycznego wstrząsu

Wyniki badania opinii publicznej wskazywały w 2012 r. na brak wiary znacznej części społeczeństwa w możliwość zmiany w układzie ugrupowań stanowiących zaplecze rządu. Interesujące są w tym kontekście wyniki sondażu TNS Polska z września 2012 r. (TNS, 6–9.09.2012), w którym zaledwie 22 proc. badanych wyraziło przekonanie, że PiS wróci na pozycję partii rządzącej (51 proc. pytanych miało w tej sprawie zdanie odmienne, w tym 20 proc. zdecydowanie nie dopuszczało takiego rozwoju wydarzeń, zaś 27 proc. nie miało w tej sprawie zdania).

Można przyjąć, że w drugiej połowie 2012 r. kierownictwa i sztaby partii politycznych w coraz większym stopniu uświadamiały sobie, iż nie da się jakościowo zmienić wskaźników poparcia społecznego, działając w dotychczasowy sposób. Sytuacja skłaniała więc do poszukiwania nowych kierunków i metod działania.

W pogoni za sukcesem sondażowym, partiom politycznym i poszczególnym politykom coraz częściej zdarzało się stosować argumenty populistyczne. Często zresztą rozbrzmiewały wzajemne oskarżenia o populizm. Po demagogiczne hasła, na które szczególnie podatni są ludzie znajdujący się w trudnej sytuacji i lękający się dalszego jej pogorszenia (a takich ludzi w społeczeństwie nie brakuje), sięgali politycy różnych opcji – jednak, z natury rzeczy, przede wszystkim przedstawiciele opozycji.

Ale nie tylko. W ten sposób działania wpisał się nawet Jarosław Gowin, jeszcze jako minister sprawiedliwości, ze swoją bulwersującą – z punktu widzenia zasady państwa prawa – opinią, że nie liczy się prawo, tylko potrzeby skutecznego ścigania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa. Jak widać, chęć przypodobania się opinii publicznej odbiera nieraz politykom rozum.

Nowa forma partyjnej kampanii wizerunkowej

W drugiej połowie 2012 r. można było odnieść wrażenie, że w sztabach głównych partii dostrzeżono potrzebę nakreślenia politycznej i gospodarczej

wizji przyszłości ukierunkowanej na zaspokojenie potrzeb społecznych oraz oddalenie zagrożeń związanych z kryzysem. Tak więc, przystąpiono do kampanii programowej.

W ten nurt działania wpisała się zarówno wrześnieowa konferencja programowa SLD, jak i spotkanie ekonomistów zorganizowane przez PiS w celu przedyskutowania propozycji programowych tej partii oraz kolejne konferencje PiS na trudne tematy społeczne, takie jak np. stan służby zdrowia. Nie ulega wątpliwości, że dążenie do uzyskania wizerunku poważnej partii programowej było też jedną z głównych przesłanek wysunięcia przez PiS profesora Piotra Glińskiego jako kandydata na premiera.

Niezbyt udaną próbą wykazania potencjału programowego partii rządzących, w tym przede wszystkim PO, było wystąpienie w Sejmie w październiku 2012 r. Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, określane powszechnie jako drugie exposé. Należy podkreślić reaktywny charakter tej wizji przyszłości i projektu działań w państwie. Brakowało w tym wszystkim impulsów pobudzających energię społeczną.

Trudno o jednoznaczną i stanowczą ocenę nagłego zainteresowania głównych partii różnymi formami prezentacji programu. Można oczywiście wyrazić optymistyczne przypuszczenie, że kierownictwa partii dojrzały do zmian sposobu rozumienia i uprawiania polityki. Bardziej uzasadniona wydaje się jednak opinia, że wskazane wyżej działania stanowiły próbę poszerzenia przez poszczególne ugrupowania poparcia politycznego i pozyskania nowych zwolenników w grupie osób oczekujących wyeksponowania określonych treści programowych, a więc – po prostu – że chodziło o to, by wzrosły sondażowe słupki... Na takie „demarkatorskie” domysły oczywiście narażone są przede wszystkim partie opozycyjne. W przypadku PO czytelna też była intencja zwiększenia przyzwolenia na politykę oszczędności w dziedzinie finansów publicznych.

Na marginesie „wizerunkowej ofensywy programowej” podjętej przez główne partie polityczne jesienią 2012 r., wyraźnie dało się zauważyć, jak wielkie znaczenie ma uzyskanie przewagi czasowej w politycznych działaniach decyzyjnych podejmowanych przez różne podmioty w tej samej przestrzeni. Nie ulega wątpliwości, że konkurencję w tej dziedzinie wygrała, mimo braku możliwości praktycznej weryfikacji swego programu (tę gwarantowałaby tylko zmiana rządu), partia Jarosława Kaczyńskiego. Rząd i Platforma Obywatelska spóźniły się z inicjatywą w dziedzinie programowej. Był to istotny błąd polityczny liderów ugrupowań rządowych.

Konferencje programowe SLD przeszły niezauważone w przekazie medialnym. Pomysły Solidarnej Polski były cząstkowe i również zostały w istocie pominięte w przekazie medialnym. Ruch Platformy Obywatelskiej, jak wyżej powiedziano, był spóźniony. Próby zmiany obrazu wizerunkowego podjęte przez PiS okazały się natomiast na tyle dobrze przygotowane socjotechnicznie i atrakcyjne dla mediów, że każde kolejne wypowiedzi programowe musiały do

nich nawiązywać. W tej sytuacji trudno już było nazywać PiS „partią jednego [tj. smoleńskiego] tematu”.

Nic więc dziwnego, że w efekcie tych działań bardzo poprawiły się notowania społeczne Prawa i Sprawiedliwości. W sondażu TNS Polska, przeprowadzonym dla programu „Forum” w TVP Info w dniach 3–5 października 2012 r. na grupie 1000 dorosłych mieszkańców, deklarację głosowania na PiS złożyło 39 proc. respondentów zamierzających głosować (o 8 proc. więcej niż w poprzednim badaniu), na PO – 33 proc. (o 6 proc. mniej niż poprzednio), na SLD – 9 proc., Ruch Palikota i PSL – po 5 proc. Według tego samego sondażu, Solidarna Polska mogła liczyć na 2 proc. aktywnych politycznie wyborców, Nowa Prawica oraz PJN – po 1 proc., zaś 5 proc. ankietowanych wybrało inną partię (Onet.pl, 6.10.2012).

Spór w sprawie dotowania partii z budżetu państwa

Działalność polityczna kosztuje. W latach 2012–2013 toczyła się dyskusja na temat zasad finansowania polityki, której elementem był spór w sprawie dotowania partii z budżetu państwa. Tłem tej dyskusji w 2013 r. było ujawnienie nieprawidłowości w wykorzystaniu przez partie dotacji budżetowych.

W ramach obowiązujących w Polsce regulacji, finansowanie partii podlega ścisłemu reglamentowaniu. W założeniu ma to ograniczać patologiczne przepływy finansowe między biznesem, polityką i strukturami administracyjnymi. Równocześnie partie cieszące się wyższym poziomem poparcia w wyborach parlamentarnych mogą liczyć, po spełnieniu określonych warunków dotyczących zasad rozliczenia funduszy, na dofinansowanie ze środków publicznych, co stanowi rozwiązanie dość powszechne także w innych państwach europejskich (zob. Bidziński 2011).

W Polsce dofinansowanie przysługuje partiom, które wprowadziły swoich przedstawicieli do Sejmu i Senatu lub uzyskały co najmniej 3 proc. ważnie oddanych głosów – jeżeli tworzą samodzielnie komitet wyborczy, a 6 proc. – jeżeli kandydują w koalicji. Dofinansowanie jest wypłacane w kwartalnych ratach. Państwowa Komisja Wyborcza w swoim komunikacie z dnia 7 października 2013 r. (MP z 2013 r., poz. 903) poinformowała, że w 2012 r. z dofinansowania korzystały: Platforma Obywatelska, Polskie Stronnictwo Ludowe, Prawo i Sprawiedliwość, Ruch Palikota oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej. Dwie dalsze partie: Partia Demokratyczna i Unia Pracy rozliczyły w tym roku subwencję otrzymaną w 2011 r.

Wpływy budżetowe, mimo ograniczenia ich poziomu w 2011 r., stanowią podstawowe źródło finansowania działalności największych partii w Polsce. Rozwiązanie to w istocie stabilizuje kształt sceny politycznej i zasadniczo ogranicza szanse partii pozbawionych dotacji.

Ze sprawozdań finansowych partii za 2012 r. wynika, że największe sumy z budżetu uzyskały PO i PiS; środki te stanowiły podstawową część ich zasobów finansowych (dane PKW, zob. też Stankiewicz 2013). W 2012 r. PO miała wpływy na poziomie ponad 53,3 mln zł. Najwięcej uzyskała z budżetu państwa: niemal 30 mln zł dotacji w ramach zwrotu kosztów kampanii wyborczej w 2011 r. oraz 18 mln zł subwencji wynikającej z liczby reprezentantów wprowadzonych do parlamentu. Równocześnie ze składek członkowskich partia pozyskała w tym roku zaledwie niecałe 2,4 mln zł, a z różnych operacji finansowych (m.in. lokat) kolejne niecałe 2 mln. Bieżąca działalność partii kosztowała w 2012 r. ok. 13 mln zł, w tym wynagrodzenia pracowników – 7,6 mln zł.

PiS, którego wpływy finansowe w 2012 r. wyniosły prawie 50 mln zł, z budżetu państwa uzyskał 47 mln zł (w tym 30 mln z tytułu dotacji na pokrycie kosztów wyborczych). Partia wydała ok. 20 mln zł, z tego 6,6 mln zł na wynagrodzenia pracowników.

Także pozostałe partie parlamentarne „żyją” przede wszystkim z wpływów budżetowych. SLD pozyskał w 2012 r. 14,3 mln zł, z czego aż 11,3 mln zł stanowiły dotacje i subwencje państwowe, zaś składki partyjne przyniosły tylko 2,4 mln zł, a darowizny nieco ponad 0,5 mln. Również w przypadku tej partii znaczną część bieżących środków (ok. 5 mln zł) wydano na opłacenie pracowników (1,3 mln zł). Warto zaznaczyć, że SLD wydał stosunkowo dużo – aż 1,3 mln zł – na fundusz ekspercki. W przypadku PSL wpływy w 2012 r. wyniosły 15 mln zł, z czego dofinansowanie ze środków publicznych stanowiło 12 mln zł, składki członkowskie – zaledwie 150 tys. zł, a darowizny – 2,8 mln zł. Wydatki bieżące tej partii wyniosły w tym roku niemal 6 mln zł, w tym 1,7 mln zł pochłonęły wynagrodzenia pracowników. W 2012 r. najmniejszymi funduszami (z wpływami w wysokości 8,5 mln zł) dysponował Ruch Palikota, który z budżetu państwa uzyskał 7,3 mln zł. W tym przypadku rzucają się w oczy mizerne wpływy ze składek członkowskich (niespełna 80 tys.).

Obowiązujące rozwiązania stały się przedmiotem krytyki. Ich przeciwnicy prezentują pogląd, że partie powinny się utrzymywać ze składek swoich członków i sympatyków, argumentując, iż niewłaściwe (a nawet niemoralne) jest przekazywanie na cele partyjne środków pozyskanych od wszystkich podatników. Głosy krytyczne w tej sprawie nasiliły się po tym, jak media upowszechniły informacje na temat wydatków partii w 2012 r. zawarte w sprawozdaniach składanych Państwowej Komisji Wyborczej. Okazało się, że m.in. z kieszeni podatnika pochodziły środki na luksusowe ubrania, spotkania w restauracjach, wynajem boiska, wynagrodzenie dla ochrony polityków, opłaty za obsługę wizerunkową i koszty reprezentacyjne.

W tej atmosferze powrócił pomysł zaprzestania finansowania partii z budżetu państwa. Problemy jawności finansowania polityki zeszły na plan dalszy i ustąpiły miejsca dążeniu do ograniczenia wydatków publicznych. Z inicjatywą ustawodawczą w tej sprawie wystąpiła Platforma Obywatelska. Pozostałe ugrupowania

zachowały wobec niej postawę wstrzemięźliwą lub wręcz krytyczną i zgłosiły konkurencyjne projekty. Również koalicyjne PSL skrytykowało projekt PO, który szef Rady Naczelnej PSL Jarosław Kalinowski określił jako „cyniczny” (PAP, 26.10.2013). Z układu sił w Sejmie wynika, że nie można się spodziewać wypracowania rozwiązań radykalnie zmieniających finansowanie partii z budżetu państwa.

4.4. Konkluzje

W decydowaniu politycznym kluczową rolę pełnią instytucje, których kształt organizacyjny, zasady działania, kondycja, wzajemne relacje współdecydują o treści i jakości podejmowanych decyzji. Instytucje, do których zaliczają się nie tylko organizacje, ale także stabilne, utrwalone wzory zachowań i reguły gry, są zarówno miejscem prowadzenia procesów decyzyjnych, jak i aktywnymi uczestnikami tych procesów. Zjawiska i procesy zachodzące w sferze publicznej oraz instytucje wzajemnie na siebie oddziałują. Dla celów analitycznych uzasadnione jest wyodrębnienie instytucji władzy publicznej i polityki, instytucji wpływu politycznego oraz instytucji społecznej deliberacji, aktywności i oddziaływania.

Podstawowym punktem odniesienia działalności decyzyjnej wszystkich organów władzy publicznej, wynikającym z tożsamości organów publicznych jako podmiotów państwowych, są potrzeby i interesy wspólne narodu. Poszczególne organy władzy publicznej mają w czynnościach decyzyjnych także swoje odrębne punkty odniesienia wynikające z celów, zadań i kompetencji tylko im przypisanych w prawie. Ważnym punktem odniesienia w czynnościach decyzyjnych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w państwie oraz organów samorządu terytorialnego, będącym następstwem ich tożsamości politycznej, są programy i interesy polityczne. Ma to związek z mechanizmami kreacji i legitymizacji tych organów oraz kryteriami ich oceny. W przypadku tych organów, powiązania między stanem sfery publicznej i ich sytuacją oraz kierunkami i technikami działań są najsilniejsze. Faktyczna sytuacja oraz działania tych organów są bowiem w dużej mierze uzależnione nie tylko od ram prawnych, ale i od uwarunkowań ściśle politycznych, takich jak: siła poparcia społecznego, stan oczekiwań społecznych, charakter podziałów politycznych w społeczeństwie, kultura polityczna i prawna społeczeństwa oraz różnorodne, strategiczne i doraźne, wyzwania społeczne, gospodarcze i geopolityczne.

W latach 2012–2013 struktura polityczna Sejmu stała się poważnym problemem w związku z trudnościami w stworzeniu stabilnej i wyraźnej większości

rządowej. Brak zdecydowanej większości parlamentarnej po stronie rządowej zwiększył znaczenie rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych i proceduralnych w parlamencie. Dały o sobie znać napięcia między instrumentami demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, co miało wyraźny związek z krytyczną oceną społeczną parlamentu.

Pozycję Prezydenta RP w relacjach między sferą publiczną a decydowaniem politycznym charakteryzowały w analizowanym okresie przede wszystkim następujące czynniki: usytuowanie ustrojowe instytucji głowy państwa w Polsce jako słabszego elementu dwuczłonowej egzekutywy w państwie, mającego jednak realne możliwości wpływania na bieg spraw publicznych; praktyka działania Bronisława Komorowskiego, której dominującym motywem były próby wzmacniania w przestrzeni publicznej tego, co jest wspólne, i ograniczania przesłanek oraz przejawów konfliktów społecznych i politycznych; wspólny rodowód polityczny prezydenta i rządu; nieprzejednana postawa wobec Bronisława Komorowskiego prezentowana przez Prawo i Sprawiedliwość; dobre oceny społeczne uzyskiwane przez prezydenta Komorowskiego w kolejnych badaniach opinii publicznej; słabnąca pozycja rządu i Platformy Obywatelskiej, która zaczęła być dla obecnej głowy państwa problemem w kontekście bardzo prawdopodobnych planów reelekcji w kolejnych wyborach prezydenckich.

W przypadku rządu najważniejszymi uwarunkowaniami procesów decydowania politycznego w Polsce w analizowanym okresie były: silna ustrojowo pozycja Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów; przyjazne relacje w stosunkach między rządem i Prezydentem RP; koalicyjny charakter zaplecza gabinetu ministrów; obiektywna konieczność podejmowania wielu decyzji mało popularnych społecznie; konsekwencje napięć finansowych i gospodarczych w Europie; niewielka i topniejąca wraz z upływem czasu większość rządowa w Sejmie; wyraźne zmniejszanie się poparcia społecznego dla rządu; totalna krytyka rządu ze strony opozycji politycznej i konfrontacyjna postawa związków zawodowych.

W przypadku samorządu terytorialnego, stanowiącego jeden z ważniejszych podmiotów decydowania publicznego, w analizowanym okresie wyraźnie dały znać o sobie pewne napięcia i problemy. Dotyczyły one przede wszystkim: wzajemnych stosunków między dwiema tożsamościami samorządu: wspólnotową i administracyjno-instytucjonalną; systemu samorządu, który został ukształtowany w swoich podstawowych elementach w latach 1997–1998; stosunków finansowych i kompetencyjnych między samorządem terytorialnym i państwem; zasad wyrównywania warunków życia w najsilniejszych i najsłabszych jednostkach samorządu terytorialnego; modelu instytucjonalnego i funkcjonalnego jednostek samorządu terytorialnego, w tym szczególnie relacji między organami stanowiącymi i wykonawczymi; powszechnego braku aktywności członków wspólnot samorządowych. Widoczna była potrzeba dokonania w tej dziedzinie wielu zmian systemowych.

Sytuację w systemie artykulacji i agregacji interesu politycznego w Polsce w latach 2012–2013 określały w kontekście decydowania politycznego przede wszystkim następujące czynniki: prawie monopolistyczna pozycja partii politycznych i ograniczona rola ruchów politycznych i społecznych; traktowanie partii politycznych przez niektórych polityków jako narzędzia organizacji elektoratu, a nie jako instrumentu realizacji określonego programu politycznego; dominacja Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości – partii niezdolnych do ustalenia celów wspólnych i znajdujących się we wrogich relacjach wzajemnych; słabość podzielonej wewnętrznie opozycji, niezdolnej do realizacji alternatywnych wobec rządu projektów politycznych, skupionej w dużej mierze na wzajemnej walce oraz konkurującej często o ten sam elektorat; zewnętrzne i wewnętrzne osłabienie Platformy Obywatelskiej w obliczu narastania trudności w kontynuowaniu dotychczasowego stylu rządzenia oraz w związku z pogarszającą się sytuacją ekonomiczną i społeczną w państwie, a także w następstwie wyraźnego kryzysu w sferze programowania strategii działania; osłabienie pozycji Polskiego Stronnictwa Ludowego w wyniku utraty zdolności zawierania alternatywnych koalicji politycznych oraz braku efektów w realizacji koncepcji zmiany charakteru partii – z klasowego ugrupowania polskiej wsi w ruch chadecki; utrwalenie przez Prawo i Sprawiedliwość znacznego poparcia społecznego i powzięcie w tej partii planów stworzenia rządu po wyborach parlamentarnych; względnie skuteczna odbudowa przez Sojusz Lewicy Demokratycznej swojej pozycji politycznej połączona z rezygnacją z poszukiwania otwarcia na nowe środowiska i ze skupieniem się na „zagospodarowywaniu” lęków społecznych związanych z następstwami kryzysu; niepowodzenie Ruchu Palikota w realizacji projektu połączenia radykalnych postulatów w sferze obyczajowej i światopoglądowej z realizmem ekonomicznym oraz przekształcenie się Ruchu w partię pod nazwą Twój Ruch, przedstawioną jako nowa centrolewica; brak sukcesu w tworzeniu ruchu Europa Plus, potraktowanego wrogo przez SLD i prezentującego się jako inicjatywa partykularna, ukierunkowana instrumentalnie na uzyskanie mandatów parlamentarnych; brak sygnałów o możliwości odegrania w perspektywie najbliższych wyborów parlamentarnych samodzielnej roli przez partie pozaparlamentarne; utrwalanie układu partyjnego przez system subwencji budżetowych dla partii oraz ordynację proporcjonalną w wyborach do Sejmu; brak bezpośredniego przełożenia spadku poparcia dla partii rządzących na wzrost poparcia dla opozycji i powiększanie się grupy osób aktywnych politycznie, które nie wiedzą, na kogo zagłosują; częste sięganie przez partie polityczne do argumentów populistycznych – jako sposób na pozyskiwanie poparcia osób znajdujących się w trudnej sytuacji lub lękających się o pogorszenie swojej sytuacji życiowej.

5. Podmioty wpływu oraz społeczeństwa obywatelskiego w kontekście decydowania politycznego

5.1. Wpływ i partycypacja w kontekście decydowania politycznego

W otoczeniu decydentów politycznych nieustannie pojawiają się określone oceny, żądania i deklaracje poparcia, które stają się ważnym uwarunkowaniem procesu decyzyjnego. Rządzą tu de facto mechanizmy zorganizowanego wpływu i oddziaływania. Instytucje zdolne do wywierania presji na formalnych decydentów i – co równie ważne – na te podmioty, od których postawy zależy wykonywanie w praktyce podjętych decyzji, uzyskują status faktycznego kreatora określonych rozstrzygnięć.

Istotną rolę odgrywa w tej sferze zarówno lobbing – jako metoda wywierania wpływu na decydentów, jak i nadawanie faktom określonych znaczeń. W tym drugim przypadku szczególnie ważne jest oddziaływanie na świadomość społeczną przez eksponowanie określonych cech poszczególnych zdarzeń, powielanie informacji na pewne tematy i przemilczanie innych, a także tworzenie i wzmacnianie określonych nastawień emocjonalnych do danych kwestii. Trafnie ujmuje to Andrzej Antoszewski, stwierdzając, że w rozumieniu politycznym głównym mechanizmem udziału poszczególnych grup interesu w procesie decyzyjnym jest „mobilizacja szerokiej opinii publicznej w celu przekształcenia partykularnego interesu zbiorowego w interes wyższego rzędu” (Antoszewski 2003, s. 51).

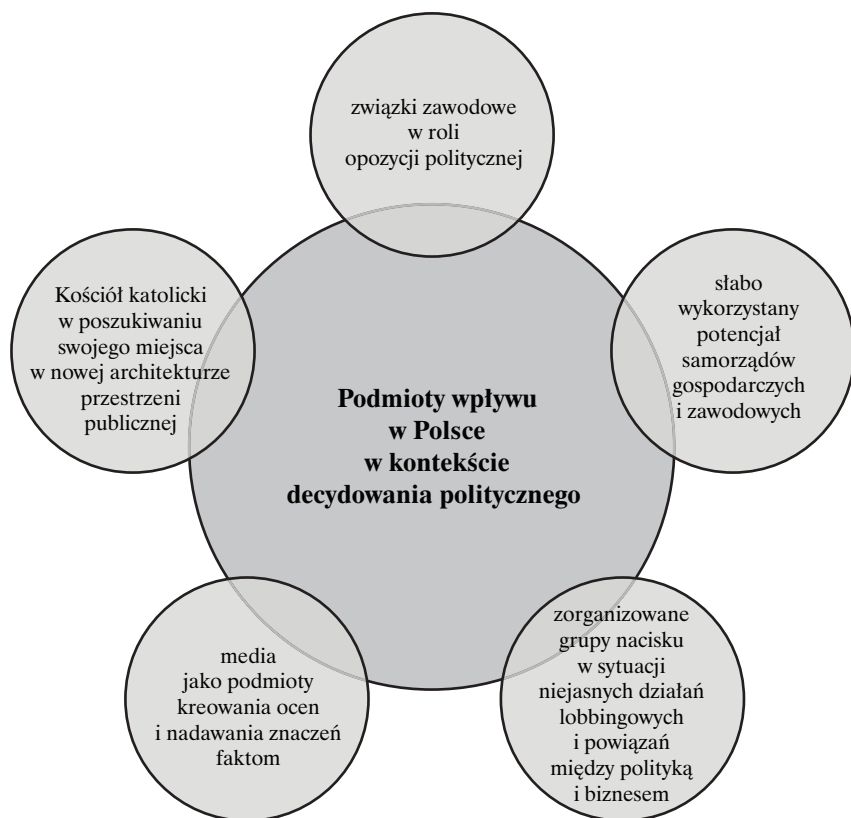
Niektóre podmioty instytucjonalne, w tym np. związki zawodowe, mają zagwarantowaną prawnie zdolność do przedstawiania swojego stanowiska w ramach procesów decyzyjnych. Z kolei Kościół katolicki swoją zdolność oddziaływania zawdzięcza pozycji tradycyjnego autorytetu uznanego przez znaczną część społeczeństwa. Jeszcze inaczej jest w przypadku mediów, które mają takie oddziaływanie wpisane w swoją misję, lub w przypadku zawo-

dowych lobbystów, którzy traktują taką aktywność jako formę działalności zarobkowej.

Oddziaływanie podmiotów wpływu na decydentów politycznych najczęściej ma na względzie określone interesy partykularne i im służy. Niejednokrotnie podstawą takiego oddziaływania jest określona wizja interesu wspólnego lub ładu aksjologicznego. Poniżej przedstawiono uwagi dotyczące oddziaływania na decydowanie polityczne przez związki zawodowe, instytucje samorządu gospodarczego i zawodowego, zorganizowane grupy nacisku, media oraz Kościół katolicki.

Współcześnie w sprawach decydowania politycznego coraz mocniej ekspozuje się formy i metody partycypacji, interaktywności, partnerstwa, deliberacji społecznej oraz delegowania zadań, w tym zlecenia wykonywania zadań publicznych organizacjom pożytku publicznego. Z punktu widzenia takiego modelu decydowania politycznego wielkiego znaczenia nabiera więc stopień zorganizowania społeczeństwa obywatelskiego oraz poziom aktywności obywatelskiej społeczeństwa. Partycypacja wymaga bowiem nie tylko określonych regulacji normatywnych i kultury politycznej urzędowych decydentów, ale i istnienia infrastruktury instytucjonalnej służącej wyrażaniu zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań w ramach społecznego sektora non profit (Szustek 2008), a także 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).

5.2. Podmioty wpływu i interesu partykularnego w kontekście decydowania politycznego



Opracowanie własne.

Związki zawodowe w roli opozycji politycznej

Jedną z najlepiej zorganizowanych form instytucjonalnych wpływu na procesy decyzyjne w przestrzeni politycznej są w Polsce związki zawodowe – dobrowolne i samorządne organizacje ludzi pracy najemnej. Mają długą tradycję i ugruntowaną sytuację prawną, zgodnie z treścią art. 59 Konstytucji RP oraz przepisami ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, która daje im formalną możliwość wypełniania misji związanej z reprezentowaniem i obroną praw oraz

interesów zawodowych i socjalnych pracobiorców. Odrębną regulację ustawową mają związki zawodowe rolników indywidualnych.

W licznych przepisach ustawowych zagwarantowano związkom zawodowym udział w procesach decyzyjnych związanych z tworzeniem prawa. Niejednokrotnie uzyskanie stanowiska lub opinii związku zawodowego stanowi obligatoryjny wymóg procesu decyzyjnego. Związki zawodowe uznane zgodnie z przepisami ustawy za organizacje reprezentatywne (na szczeblu krajowym dotyczy to organizacji skupiających powyżej 300 tys. członków i działających w przedsiębiorstwach, których główne formy aktywności łącznie stanowią ponad 50 proc. sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności, tzn. w praktyce NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ) uczestniczą w pracach Trójkątnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego.

W ramach obowiązujących przepisów związki zawodowe uczestniczą w podpisywaniu układów zbiorowych pracy, a także mogą wszczynać spory zbiorowe z pracodawcami w sprawach interesów pracowniczych, warunków pracy, świadczeń socjalnych, praw i wolności związkowych oraz mają prawo odwoływać się do różnych form protestu, w tym strajków. Mogą one także wnosić rewizje nadzwyczajne od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz od prawomocnych orzeczeń organów pozasądowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

W Polsce działa ponad 6 tys. związków zawodowych, do których należy niespełna dwa miliony członków. Podobnie jak w innych państwach, liczba związkowców wśród ogółu zatrudnionych sukcesywnie spada. W 1991 r. w związkach zawodowych zrzeszonych było 28 proc. zatrudnionych, w 2008 r. odsetek ten spadł do 16 proc., w 2010 wyniósł 15 proc. zatrudnionych, zaś w roku 2012 był szacowany na zaledwie 12 proc. Maleje wskaźnik przynależności związkowej wśród młodych pracowników. Spośród państw członkowskich Unii Europejskiej mniejszy niż w Polsce odsetek pracowników należących do związków zawodowych (wynoszący od 8 do 10 proc.) występuje tylko w Estonii, we Francji, na Litwie i Łotwie. Najwyższy poziom przynależności do związków zawodowych (wynoszący od 68 do 70 proc.) rejestruje się w Szwecji, Danii i Finlandii, gdzie jednak związki zawodowe są włączone w wykonywanie niektórych funkcji związanych z pomocą społeczną w sytuacji zwiększonego bezrobocia. Średnia dla państw Unii Europejskiej wynosi 31 proc. (Bielecki 2013, s. 8, zob. też Bsoul, Bylok 2013).

Niezależnie od przedstawionej powyżej tendencji spadkowej, organizacje związkowe są w Polsce nadal podmiotami zrzeszającymi najwięcej członków i stanowią istotny podmiot wpływu na procesy decyzyjne w przestrzeni publicznej. Nawiasem mówiąc, we Francji, gdzie zaledwie 8 proc. pracowników należy do związków zawodowych, są to organizacje bardzo silne politycznie, co pokazuje, że nie ma prostej zależności między liczebnością związków zawodowych i ich znaczeniem.

NSZZ „Solidarność” szacował liczbę swoich członków w 2012 r. na około 680 tys. osób zarejestrowanych w ponad 10 tys. organizacji zakładowych. Struktura organizacyjna związku obejmuje regiony terytorialne oraz sekretariaty branżowe. Najwyższą władzą związku jest Krajowy Zjazd Delegatów, a w okresach między zjazdami Komisja Krajowa i jej Prezydium. Duża liczba organizacji związkowych skupiona jest w dwóch innych centralach związkowych: Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych – obejmującym w 2012 r. niespełna 800 tys. związkowców i grupującym 99 ogólnokrajowych federacji i jednolitych związków, a także kilkaset lokalnych i zakładowych organizacji, oraz Forum Związków Zawodowych – obejmującym w 2012 r. ponad 400 tys. związkowców i grupującym 27 organizacji związkowych. Ruch związkowy obejmuje jeszcze ok. 300 innych federacji i 273 organizacje o zasięgu ogólnokrajowym oraz ok. 24 tys. lokalnych organizacji związkowych (www.dialog.gov.pl; Gardawski, Mrozowski, Czarzasty 2012).

Utrzymuje się organizacyjne zróżnicowanie związków zawodowych na podłożu podziałów sięgających swą genezą okresu PRL, z tym że tradycyjne różnice między organizacjami skupionymi w OPZZ (związanymi z lewicą) i NSZZ „Solidarność” (zbliżonym do ugrupowań prawicowych) zdają się mieć coraz mniejsze znaczenie (co dostrzegają także obserwatorzy zagraniczni, Trappmann 2012) w obliczu wspólnych interesów w relacjach z pracodawcami oraz władzami publicznymi. Znajduje to wyraz w coraz częstszym organizowaniu wspólnych akcji protestacyjnych i koordynowaniu stanowiska wobec rządu. Przykładem było w 2013 r. wspólne zawieszenie udziału w posiedzeniach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz wspólna manifestacja w Warszawie. Po samobójczej śmierci w sierpniu 2011 r. Andrzeja Leppera nastąpiła wyraźna marginalizacja Związku Zawodowego Rolnictwa „Samoobrona”.

W badaniach przeprowadzonych przez CBOS w kwietniu 2013 r. (BS/62/2013) członkostwo w związkach zawodowych zadeklarowało 9,9 proc. badanych pracowników najemnych (w tym 2,5 proc. w NSZZ „Solidarność”, 3,5 proc. – w związkach zrzeszonych w OPZZ, 3 proc. – w związkach zrzeszonych w Forum Związków Zawodowych oraz 0,7 proc. – w innych związkach). Zwraca uwagę małe uzwiązkowienie młodych pracowników. Aż 53 proc. badanych pracowników najemnych zadeklarowało, że w ich zakładzie pracy nie ma związków, dalsze 13 proc. nie orientowało się w tym temacie. 18 proc. badanych stwierdziło, że w ich zakładzie pracy jest jeden związek zawodowy, zaś 16 proc. – że takich związków zawodowych jest kilka.

Pozycja związków zawodowych, jako podmiotów wpływu politycznego, jest mocniejsza dzięki temu, że ich największe centrale są członkami lub uczestnikami prac organizacji funkcjonujących w przestrzeni ponadpaństwowej (w tym m.in. Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Unii Europejskiej, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Europejskiej Konferencji Związków Zawodowych oraz Międzynarodowej Konfederacji Związków Zawo-

dowych), mogą więc prezentować swoje stanowisko bezpośrednio na forum tych struktur.

Na poziomie poszczególnych zakładów pracy związki zawodowe przejawiają aktywność przede wszystkim w sprawach związanych z prywatyzacją. Zmiany w zbiorze podmiotów zatrudniających pracowników ograniczają przestrzeń dla rozwijania aktywności związków zawodowych w kwestiach poszczególnych branż czy też grup zawodowych. Coraz mniej jest wielkich zakładów pracy o strategicznym znaczeniu dla całości funkcjonowania państwa i gospodarki, których zablokowanie w wyniku akcji strajkowej zyskiwałoby rangę wydarzenia o charakterze regionalnym czy też ogólnokrajowym. W tych warunkach największe znaczenie ma utrzymująca się aktywność związków zawodowych nauczycieli, pracowników służby zdrowia, służb mundurowych, pracowników komunikacji oraz tych grup zawodowych (w tym przede wszystkim górników), których charakter nadal pozwala na wywieranie nacisków na szczeblu ogólnokrajowym lub regionalnym. W 2012 r. w zestawieniach statystycznych zarejestrowano stosunkowo niewiele akcji strajkowych w poszczególnych zakładach pracy. Zgodnie z danymi opublikowanymi w Małym Roczniku Statystycznym, odbyło się 17 strajków, w których uczestniczyło łącznie 18,7 tys. osób spośród 12,2 mln wszystkich pracowników. Dla porównania takich strajków było w 2011 r. – 53 (z udziałem 18,7 tys. osób), a w 2010 – 79 (z udziałem 13,9 tys. uczestników) (Mały Rocznik Statystyczny 2013, s. 161). Są to raczej niewielkie liczby w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej. Przykładowo, w 2012 r. w Hiszpanii zarejestrowano niemal 700 strajków, a w Wielkiej Brytanii – 126. W 2013 r. jednak – jeśli wziąć pod uwagę wystąpienia liderów związków zawodowych – nad Polską unosiło się widmo strajków, w tym również strajku generalnego. W kwietniu 2013 r. odbył się też pierwszy od bardzo dawna strajk solidarnościowy, który miał miejsce w regionie śląsko-dąbrowskim.

W działaniach związków zawodowych nabiera znaczenia reprezentowanie ogólnych interesów ludzi pracy najemnej oraz przenoszenie swojej aktywności na poziom centralny, co wyraźnie prowadzi do upolitycznienia tych organizacji. W latach 2012–2013 związki zawodowe w sposób coraz bardziej zdecydowany i otwarty sytuowały się po stronie opozycji antyrządowej. W 2012 r. doszło do zorganizowanych przez centrale związków zawodowych gwałtownych manifestacji wymierzonych przeciwko rozwiązaniom ustawowym prowadzącym do podniesienia wieku emerytalnego. NSZZ „Solidarność” wspólnie z PiS i Radiem Maryja współorganizował demonstrację, która odbyła się 29 września 2012 r. pod hasłem „Obudź się Polsko”.

Związki zawodowe zwyczajowo zarzucają w ostatnich latach rządowi brak gotowości do dialogu. Postawę „Solidarności” w tych sprawach zaprezentował przewodniczący „Solidarności”, Piotr Duda, w wywiadzie udzielonym przed manifestacją we wrześniu 2012 r. W odpowiedzi na pytanie, czy związek chce obalić rząd, stwierdził: „Jeśli po drugiej stronie nie ma partnera do rozmowy,

to trzeba zrobić wszystko, żeby tę stronę zmienić”, dodał też: „Z tą władzą nie ma dialogu, ta władza nas jedynie informuje” („Gazeta Wyborcza”, 27.09.2012).

Przedmiotem ostrego sporu między związkami zawodowymi a rządem stało się w czerwcu 2013 r. dopuszczenie przez Kodeks pracy, „jeśli jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technicznymi lub dotyczącymi organizacji pracy”, rocznego okresu rozliczeniowego oraz ruchomego czasu pracy. W ocenie związków zawodowych zmiany te – popierane przez rząd i pracodawców – doprowadzą do pogorszenia sytuacji pracowników, przyczyniając się do faktycznego wydłużenia czasu pracy, likwidacji płatnych dodatków za nadgodziny, a w efekcie obniżenia wynagrodzenia.

W czerwcu 2013 r. wszystkie trzy centrale związkowe (tj. NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ) zerwały posiedzenie Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i zawiesiły swój udział w jej pracach do czasu odwołania ministra pracy oraz wycofania się ze zmian w Kodeksie pracy dotyczących elastycznego czasu pracy i polityki społecznej. Powołano Międzyzwiązkowy Krajowy Komitet Protestacyjno-Strajkowy. Wyrazem sprzeciwu wobec polityki rządu stał się zorganizowany przez ten komitet w Warszawie we wrześniu 2013 r. ogólnopolski protest w formie czterodniowej manifestacji ulicznej, obejmującej pikety pod kilkoma ministerstwami oraz marsze i wiece pod hasłem „Dość lekceważenia społeczeństwa”. Manifestacja, która zgromadziła ponad sto tysięcy uczestników przybyłych z całego kraju, pokazała duże zdolności działaczy związkowych do mobilizowania obywateli niezadowolonych z rozwoju sytuacji. Postulaty protestujących wykroczyły poza sprawy pracownicze i objęły wezwanie do zbierania podpisów pod wnioskiem o rozwiązanie parlamentu, a także żądania odwołania rządu Donalda Tuska oraz wprowadzenia zmian w konstytucji w sprawach referendum krajowego.

Reakcją polityków rządzących na radykalizację związków zawodowych stały się w 2013 r. próby ograniczenia finansowania działania tych organizacji, w tym przede wszystkim finansowania działaczy związkowych ze środków pracodawców. Zgodnie z przepisami ustawy, związkom zawodowym należą się etaty na koszt pracodawcy, których liczba jest uzależniona od wielkości organizacji związkowej. W największych zakładach pracy, jeśli związek ma 2 tys. członków, są to aż cztery etaty. Każdy kolejny tysiąc stanowi podstawę do utworzenia kolejnego etatu. Gdy związek liczy mniej niż 150 osób, to oddelegowany związkowiec otrzymuje częściowe zwolnienie z obowiązku pracy. Na wynagrodzenie związkowca składa się średnia z okresu pracy przed oddelegowaniem do działalności związkowej oraz różne dodatkowe składniki, w tym nagrody. Jak oceniono w 2012 r., niektórzy związkowcy mogą zarobić nawet 150 tys. zł rocznie, chociaż zwykle są to wynagrodzenia porównywalne z pracowniczymi. Według ustaleń Agnieszki Pruszkowskiej-Jarosz, dokonanych na podstawie zbiorczych informacji z 20 największych zakładów pracy, zawodowi działacze w Polsce otrzymują pensje w przedziale 2300–5300 zł, zaś przewodniczący związków – średnio 8400 zł.

Przykładowo w KGHM utrzymywano 43 etaty związkowe, a średnia pensja z nagrodą z zysku w 2011 r. wyniosła 8980 zł, w Kompanii Węglowej było ponad 150 etatowych działaczy, w Zakładach Azotowych Puławy – 8, w ArcelorMittal – 33. Do kosztów osobowych dochodzą te, które są związane z opłatami za materiały biurowe, wynajem powierzchni biurowych, eksploatację samochodów służbowych, delegacje służbowe, organizację szkoleń i konferencji oraz zbieranie składek (Onet.biznes.pl, 24.04.2012).

Przygotowany przez grupę posłów PO w połowie 2013 r. projekt zmian w ustawie o związkach zawodowych przewiduje m.in.: pozbawienie działaczy związkowych prawa do płatnego zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy na czas pełnienia funkcji związkowych, pozbawienie organizacji związkowych działających na terenie zakładu pracy prawa do korzystania z pomieszczeń i urządzeń technicznych, zwolnienie pracodawców z obowiązku zbierania składek związkowych.

Praktyka lat 2012–2013 potwierdziła, że związki zawodowe stanowią w decydowaniu politycznym istotny podmiot wpływu, zaś ich działalność – sama w sobie – staje się także przedmiotem decydowania. Wszyscy uczestnicy procesów decyzyjnych, w tym w szczególności władze publiczne, uwzględniać muszą również społeczne opinie o działalności związków zawodowych.

W badaniach przeprowadzonych przez CBOS w kwietniu 2013 r. (BS/62/2013) aż 61 proc. respondentów wyraziło opinię, że związki zawodowe mają zbyt mały wpływ na decyzje polityczne. Przeciwnego zdania w tej sprawie było zaledwie 8 proc. badanych. Równocześnie aż 45 proc. badanych (przy 32 proc. głosów przeciwnych i 23 proc. wskazań na brak zdania w tej sprawie) orzekło, że działalność związków zawodowych jest korzystna dla kraju. Co ciekawe, tylko 16 proc. pytanym oceniło działania związków zawodowych w swoim zakładzie pracy jako efektywne, zaś 28 proc. uznało, że związki zawodowe wykazują dużą skuteczność w obronie praw pracowniczych.

Widać wyraźną zależność między odpowiedzią na pytanie, czy działalność związków zawodowych jest ogólnie rzecz biorąc korzystna dla kraju, a deklaracjami w sprawie przynależności do potencjalnego elektoratu poszczególnych partii. Największy odsetek pozytywnych opinii o roli związków zawodowych stwierdzono wśród zwolenników PiS – 68 proc. Wyniki innych partii wynoszą: SLD – 48 proc., PSL – 47 proc., PO – 37 proc. Wśród osób niezamierzających głosować takich deklaracji było 40 proc.

Najczęściej na marginalizację związków zawodowych i na zbyt mały ich wpływ na decyzje władz wskazywali najmniej zarabiający, bezrobotni, średni personel pracowniczy oraz robotnicy. Zbyt duży wpływ związków zawodowych sygnalizowali przede wszystkim badani z największych miast, najlepiej wykształceni i mający najwyższe dochody. Również w tych kwestiach wyraźnie różnią się potencjalni zwolennicy PiS, którzy powszechnie domagają się odegrania większej roli przez związki zawodowe (76 proc. opinii, że wpływ jest zbyt mały, 1 proc.

– że zbyt duży), i sympatycy PO, którzy uważają, że organizacje pracownicze mają zbyt duże wpływy (aż 19 proc. opinii, że wpływ jest zbyt duży, i tylko 44 proc. – że zbyt mały). Na zbyt mały wpływ związków zawodowych na decyzje w kraju wskazało też 57 proc. osób związanych z SLD oraz 44 proc. – z PSL. Wśród niezamierzających głosować takich deklaracji było 63 proc.

Wyniki badań CBOS z początku października 2013 r. (BS/142/2013) pokazują, że manifestacje protestacyjne we wrześniu 2013 r. zorganizowane wspólnie przez główne centrale związków zawodowych nie wpłynęły zasadniczo na społeczną ocenę związków zawodowych. W przypadku NSZZ „Solidarność” odnotowano wzrost ocen pozytywnych o 2 proc. i ocen negatywnych o tyle samo, w przypadku OPZZ – wzrost pozytywnych ocen o 3 proc. (do 26 proc.) i o tyle samo wzrost ocen negatywnych (do 31 proc.). Potwierdziło się też, że krytyczne oceny związków zawodowych są częstsze w dużych miastach, wśród osób o wyższych dochodach i legitymujących się wyższym wykształceniem.

Słabo wykorzystany potencjał samorządów gospodarczych i zawodowych

Doświadczenia innych państw pokazują, że istotnym ogniwem sfery publicznej mogą być różnego rodzaju organizacje samorządowe zrzeszające osoby wykonujące określony zawód (samorządy zawodowe) lub prowadzące określoną działalność gospodarczą (samorządy gospodarcze). Organizacje te sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem poszczególnych zawodów, zwłaszcza zawodów zaufania publicznego, mają też stać na straży określonych standardów działalności gospodarczej. Zarazem jednak reprezentują interesy środowiskowe swoich członków, w tym w relacjach z władzami publicznymi. Do różnych funkcji wykonywanych przez te podmioty należy wywieranie presji na decydentów politycznych w celu doprowadzenia do podjęcia określonej decyzji.

W poszczególnych krajach obowiązują różne rozwiązania w zakresie zinstytucjonalizowanego oddziaływania tych podmiotów na rzecz podjęcia przez władze publiczne określonej decyzji. Najogólniej rzecz biorąc, w sprawach gospodarczych istnieją dwa modele rozwiązań. W pierwszym z nich – charakterystycznym dla Wielkiej Brytanii – samorządy mają status podmiotów prywatnych, przynależność do nich jest swobodnym wyborem przedsiębiorcy, działa kilka organizacji w tym samym obszarze gospodarki, a poszczególne samorządy reprezentują wyłącznie swoich członków. W drugim – charakterystycznym dla Niemiec – samorządy mają charakter publicznoprawny, przynależność do nich jest obowiązkowa, w poszczególnych obszarach gospodarki działa tylko jeden podmiot samorządowy, który reprezentuje interesy całej branży (Wykrętowicz 2013).

W Polsce obowiązują rozwiązania zbliżone do modelu brytyjskiego. W danej branży działają różne organizacje przedsiębiorców, które ją reprezentują. Nie ma więc jednego reprezentanta – pojedynczego partnera władz publicznych

w procesach decyzyjnych, co zresztą w pewnym sensie znajduje uzasadnienie w wielopoziomowości tego decydowania. Samorząd gospodarczy funkcjonuje w układzie wielu wzajemnie konkurujących podmiotów. Podstawy prawne samorządu gospodarczego zostały określone w art. 17 ust. 2 konstytucji, zgodnie z którym w drodze ustawy można tworzyć inne rodzaje samorządu, obok samorządu terytorialnego i zawodowego, pod warunkiem że nie narusza to wolności wykonywania zawodu ani nie ogranicza wolności podejmowania działalności gospodarczej. Funkcje samorządu gospodarczego spełniają m.in.: izby gospodarcze (w tym izby działające w ramach Krajowej Izby Gospodarczej, która jest ogólnokrajową strukturą samorządu gospodarczego w Polsce, zrzeszającą ponad 130 organizacji gospodarczych, w tym: izby regionalne, branżowe, bilateralne, kółka rolnicze, fundacje, stowarzyszenia, Naczelną Organizację Techniczną); samorząd gospodarczy rzemiosła (działający w ramach Związku Rzemiosła Polskiego); izby rolnicze, które jako jedyny w Polsce rodzaj samorządu gospodarczego mają charakter obligatoryjny dla podatników podatku rolnego oraz dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej, a także członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadających w tych spółdzielniach wkłady gruntowe; organizacje pracodawców funkcjonujące na podstawie ustawy z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (w tym: Konfederacja Pracodawców Polskich, która reprezentuje polskich pracodawców także w Międzynarodowej Organizacji Pracy; Polska Konfederacja Pracodawców Polskich „Lewiatan”, mająca swoje oddziały regionalne i branżowe, będąca członkiem UNICE – Związku Europejskich Konfederacji Pracodawców i Przemysłu oraz BIAC – Business and Industry Advisory Committee przy OECD; Business Centre Club – elitarny klub przedsiębiorców, zrzeszający głównie pracodawców prywatnych).

Instytucjonalnym mechanizmem oddziaływania organizacji pracodawców na proces decyzyjny w sprawach publicznych jest udział pracodawców w pracach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W komisji tej zasiadają przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców, a więc tych, które zrzeszają pracodawców zatrudniających więcej niż 300 tys. pracowników, mają zasięg ogólnokrajowy, działają w podmiotach gospodarki narodowej, których podstawowy rodzaj działalności określony jest w więcej niż w połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Taki status mają obecnie Business Centre Club, PKPP „Lewiatan”, Konfederacja Pracodawców Polskich oraz Związek Rzemiosła Polskiego.

Od lat 90. poprzedniego wieku trwa w Polsce spór o optymalne rozwiązania w kwestiach samorządu gospodarczego. W latach 2012–2013 powróciła koncepcja sięgnięcia do regulacji sprawdzonych w Niemczech. Postulat zmian integracyjnych w dziedzinie samorządu gospodarczego został wysunięty m.in. we wrześniu 2012 r. w trakcie Europejskiego Kongresu Małych i Średnich Przedsiębiorstw w Katowicach. Organizacje samorządu gospodarczego opracowały już w tej sprawie wspólny projekt ustawy, który trafił do Sejmu. Prac nad tym

dokumentem jeszcze nie podjęto. Za wprowadzeniem powszechnego samorządu gospodarczego wypowiedział się wówczas także ówczesny wicepremier i minister gospodarki Waldemar Pawlak, stwierdzając, że taki samorząd mógłby przejąć od rządu zadania związane z promocją polskiej gospodarki i przedsiębiorczości za granicą (PAP, 24.09.2012).

W porównaniu z samorządem gospodarczym o wiele silniejszą pozycję wypracowały sobie współcześnie w Polsce samorządy zawodowe, w tym szczególnie samorządy zawodów zaufania publicznego (Antkowiak 2012). W samej konstytucji w ust. 1 art. 17 wskazano, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W trybie ustawowym stworzono podstawy udziału tych samorządów w wykonywaniu zadań, a nawet i funkcji, publicznych. Lata 2012–2013 przyniosły w tej dziedzinie istotne zmiany. Rząd przystąpił do przygotowania deregulacji licznych zawodów, w tym zawodów zaufania publicznego, co oczywiście wywołało reakcję samorządów zawodowych. Wdrażane rozwiązania prawne dotyczące deregulacji zostały potraktowane przez niektóre z tych samorządów jako zamach na ich uprawnienia, szczególnie w zakresie trybu dopuszczenia do zawodu. Można się spodziewać, że środowiska te nadal będą poddawać krytyce politykę deregulacji zawodów zaufania publicznego, przedstawiając ją jako przeszkodę w sprawowaniu pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów.

Wszystkie wskazane wyżej okoliczności powodują, że instytucjonalny wpływ samorządów gospodarczych i zawodowych na sytuację w domenie publicznej jest obecnie w Polsce mniejszy, niżby to mogło wynikać z potencjału tych samorządów. Instytucje te zostały w ostatnich latach w dużej mierze zmuszone do koncentrowania się na swoich własnych sprawach i obronie swojej pozycji. Trzeba się zgodzić z krytyczną oceną tej sytuacji i opinią, że niepełna obecność samorządów w organizowaniu reprezentatywnej, publicznoprawnej obecności przedsiębiorców i korporacji zawodowych stwarza podstawy do niejasnych działań lobbingsowych i powiązań między biznesem i polityką (Kmieciak, Antkowiak, Walkowiak 2012, s. 9).

Zorganizowane grupy nacisku

Decydowanie polityczne w Polsce, podobnie jak w innych państwach współczesnych, odbywa się w warunkach stałego oddziaływania różnorodnych, mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych grup interesu. Jest to sytuacja typowa dla systemów demokratycznych, które ze swojej istoty powinny dawać wszystkim zainteresowanym prawo do tego, by ich interesy były reprezentowane w przestrzeni publicznej. Działalność tych grup stanowi fragment architektury sys-

temów partycypacji politycznej. Oddziaływanie grup interesu jest szczególnie częste w sprawach dotyczących tworzenia prawa, ale może też dotyczyć samych wyborów programowych. Jak przypomniał za Gabrielem Almondem Andrzej Antoszewski (2003, s. 46), podmioty interesu mogą mieć charakter grupy: nieustrukturalizowanej (spontanicznej), zorganizowanej stosunkowo słabo (bazującej na wspólnej identyfikacji), instytucjonalnej (dobrze zorganizowanej) oraz zrzeszeniowej (ukształtowanej intencjonalnie w celu promowania określonego interesu).

Jako grupa nacisku mogą funkcjonować środowiska misyjne, takie jak Rodzina Radia Maryja – wykorzystująca do swoich celów aktywność medialną i bezpośrednie oddziaływanie na decydentów publicznych (Pokorna-Ignatowicz 2010, s. 46 i nast.), struktury skupiające osoby mające jakiś wspólny interes (np. Polski Związek Działkowców), jak również podmioty, dla których wywieranie wpływu na decydentów publicznych jest podstawowym celem statutowym, a niejednokrotnie także zajęciem o charakterze zawodowym.

Działania lobbingowe i inne formy rzecznictwa interesów mogą służyć optymalizowaniu decyzji publicznych (Jasiecki, Molenda-Zdziech, Kurczewska 2000), ale mogą także prowadzić do kształtowania się patologicznych powiązań, w wyniku których zasobami będącymi w dyspozycji decydentów publicznych rozporządza się w sposób podporządkowany interesom partykularnym, z naruszeniem interesu publicznego i dobra wspólnego. Niebezpieczeństwo negatywnego wpływu grup nacisku na bieg spraw publicznych wzrasta na skutek nieuregulowania tej formy działania w sposób klarowny i transparentny w systemie prawa powszechnie obowiązującego. Jest rzeczą oczywistą, że grupy nacisku i podmioty je reprezentujące, zwłaszcza tzw. zewnętrzne grupy interesu, które nie mają obligatoryjnego dostępu do procesów decyzyjnych (Herbut 2003, s. 101), bardzo niechętnie upubliczniają swoją działalność, w tym w szczególności swoje powiązania z ośrodkami decyzyjnymi oraz swoje faktyczne interesy i sposoby oddziaływania.

Szczególnie wrażliwą sferą wpływów o znaczeniu politycznym stanowią wszelkie niejawne, mające ze swojej istoty charakter korupcyjnego, powiązania między biznesem, polityką i administracją. W Polsce współczesnej została podjęta próba normatywnego uregulowania tych kwestii, m.in. w ramach przepisów ustawowych wprowadzających ograniczenia powiązań gospodarczych osób pełniących funkcje publiczne, transparentność finansowania działalności politycznej (w tym finansowania partii politycznych), regulacje zamówień publicznych. W trybie ustawowym określono też w 2005 r. zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową. Chodziło w szczególności o normatywny opis zasad prowadzenia zawodowej działalności lobbingowej, tak by statusem odróżniała się od działalności eksper-

kiej oraz oddziaływania wynikającego z aktywności obywatelskiej. Utworzono rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową, ustalono też zasady i tryb zgłaszania zainteresowania pracami nad założeniami projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia. Praktyka stosowania tych przepisów – zwłaszcza w zderzeniu z informacjami o ujawnionych przypadkach nielegalnego lobbingu, najczęściej mającego związek ze zdarzeniami o charakterze korupcyjnym – pokazuje, że dotąd nie udało się wypracować w Polsce właściwych zabezpieczeń przed nadużywaniem lobbingu. Według stanu z 20 października 2013 r., w prowadzonym przez ministra właściwego w sprawach administracji rejestrze podmiotów wykonujących zawodowo działalność lobbingsową znajdowały się 294 wpisy, w tym 282 wpisy dotyczące podmiotów aktywnych, wśród których występowały podmioty gospodarcze, kancelarie prawne, osoby fizyczne, różnego rodzaju samorządy specjalne i organizacje społeczne (bip.mac.gov.pl).

Formą oddziaływania na decydentów stosowaną w analizowanym okresie była też instytucja wysłuchania publicznego, która została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w 2005 r. W obecnej kadencji Sejmu odbyło się osiem takich wysłuchań, które dotyczyły projektów ustaw o: ochronie przyrody, zgromadzeniach, nasiennictwie, zasadach regulacji niektórych zawodów, prawie spółdzielczym, zmianach w ustawach o Policji i służbach specjalnych, ułatwieniu dostępu do niektórych zawodów regulowanych oraz ustroju samorządu terytorialnego. Do udziału w tych wysłuchaniach zgłosiło się od 19 do 1346 uczestników.

Przykładem skutecznego przedsięwzięcia lobbingsowego w analizowanym okresie była kampania Polskiego Związku Działkowców zmierzająca do zablokowania projektu uwłaszczenia użytkowników ogródków działkowych oraz zakończenia funkcjonowania PZD. Związek wykorzystał wszystkie możliwości oddziaływania, m.in.:

- akcję informacyjną, w ramach której projektowane rozwiązania przedstawiono jako wstęp do likwidacji ogródków działkowych;
- szereg protestów użytkowników blisko 5 tys. ogrodów pracowniczych (ogółem jest niespełna milion użytkowników);
- manifestacje uliczne (m.in. w 2013 r. kilka tysięcy działkowców zgromadziło się pod Sejmem);
- przygotowanie własnego projektu w ramach inicjatywy obywatelskiej (podpisanego przez ponad 920 tys. osób);
- aktywny lobbying w pracach w komisjach sejmowych na rzecz pozostawienia rozwiązań zakładających administrowanie ogródkami działkowymi przez stowarzyszenie ogrodowe;
- zaskarżenie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2012 r. w sprawie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, w którym Trybunał uznał za sprzeczne z konstytucją aż 24 przepisy, co zdaniem Polskiego Związku Działkow-

ców stanowiło bezprawną ingerencję państwa w działalność zrzeszenia skutkującą jego likwidacją.

W końcu listopada 2013 r. Sejm w uchwalonej niemal jednogłośnie ustawie uwzględnił znaczną część postulatów Polskiego Związku Działkowców. Ustawodawca zrezygnował z przedstawionego przez Platformę Obywatelską planu uwłaszczenia użytkowników działek i stanął na stanowisku, że ogrody działkowe są terenowymi jednostkami organizacyjnymi stowarzyszeń ogrodowych, ale równocześnie pozostawił możliwość tworzenia odrębnych stowarzyszeń ogrodowych.

Jeśli w przypadku lobbingu wyraźnie można zidentyfikować chęć wywierania wpływu jako motyw działania, a niejednokrotnie także samego ukształtowania się podmiotu podejmującego aktywność lobbingową, to nieco odmiennie rzecz wygląda w przypadku grupy biurokratów traktowanej jako podmiot wpływu politycznego. W tym przypadku oddziaływanie jest w dużej mierze wynikiem formalnego usytuowania. Silna pozycja struktur biurokratycznych w przestrzeni współczesnego państwa, stały dostęp urzędników do formalnych decydentów politycznych, praktyczne uzależnienie tych decydentów od współpracujących z nimi urzędników, stosunkowo duża trwałość rozwiązań kadrowych i instytucjonalnych w obszarze urzędniczym, wreszcie dominująca rola urzędników w implementacji decyzji politycznych – wszystko to powoduje, że urzędnicy mają możliwość wywierania znacznego wpływu na proces decyzyjny i jego wyniki (Zuba 2007, s. 107 i nast.). Na sytuację obiektywną nakłada się swoista alienacja urzędników i skłonność do myślenia biurokratów w kategoriach grupy interesu. W urzędach publicznych koegzystują dwa porządki: polityczny – formalnie decydujący w sprawach wyznaczania celów i weryfikacji efektów, i urzędniczy – rozstrzygający w dużej mierze o faktycznych działaniach. Jak zauważył B. Guy Peters: „to, co wydaje się być jedynie administrowaniem, jest głęboko uwikłane w politykę, a osoby, które podejmują decyzje administracyjne kierują się racjami politycznymi. Często idzie tu o politykę polegającą na ochronie i wspieraniu interesów organizacyjnych, nie zaś interesów tej czy innej partii politycznej, ale jest to również polityka” (Peters 1999, s. 19), a tym samym: „trzeba zrozumieć funkcjonowanie administracji publicznej po to, aby zrozumieć procesy decyzyjne, jakie toczą się we współczesnych systemach politycznych” (tamże, s. 46).

Siła wpływów biurokratów na decydowanie publiczne wymyka się tradycyjnym pomiarom empirycznym. Jest w istocie niemierzalna w trybie bezpośrednim. Sygnały na ten temat można odnaleźć w wypowiedziach polityków sprawujących swoje funkcje w administracji publicznej, którzy uskarżają się na urzędników w związku z konkretnymi sytuacjami decyzyjnymi. Można się też odwołać do suchych danych statystycznych. Otóż na stanowiskach politycznych jest w administracji rządowej około 300 osób, zaś stanowisk urzędniczych – w samej służbie cywilnej – było na koniec 2012 r. ponad 124 tys.

Media jako podmioty kreowania ocen i nadawania znaczenia faktom

Podmiotami wywierającymi znaczny wpływ na decydowanie polityczne są w Polsce media, które w istotnej mierze kreują zainteresowania i oceny społeczne. O ich – w dużym stopniu autonomicznym – władztwie decyduje także to, że mają techniczne zdolności przekazywania informacji w czasie rzeczywistym bez pośrednictwa podmiotów urzędowych. Przekaz medialny zawiera nie tylko informacje, ale i towarzyszące im oceny. Jest narzędziem kształtowania kultury politycznej społeczeństwa. Media rozstrzygają dzisiaj o publicznym obrazie poszczególnych zdarzeń i faktów, mają moc nadawania faktom znaczenia.

Ważne wydarzenie bez medialnej prezentacji staje się nieistotnym wydarzeniem, zaś nawet marginalne zdarzenie, jeśli jest wielokrotnie pokazane i skomentowane w mediach, nabiera zupełnie nowej rangi. Oto przykład, na który wskazano w jednym z portali. W drugą rocznicę samobójczej śmierci Andrzeja Leppera, ok. 20 osób uczestniczyło w marszu jego pamięci. Na miejsce przybyło też ok. 20 dziennikarzy, m.in. z ośmiu ekip TV, co sprawiło, że wydarzenie to „stało się we wszystkich mediach elektronicznych jedną z najważniejszych informacji dnia” (www.prawdy.pl, 5.08.2013).

Polskie doświadczenia potwierdzają tezę, że media są ważnym instrumentem kontroli decydentów publicznych oraz katalizatorem działań antykorupcyjnych. Niejednokrotnie publikacje w mediach stają się przyczyną istotnych decyzji politycznych. Przykładowo ujawnienie w połowie lipca 2012 r. na łamach Pulsu Biznesu zapisu rozmowy szefa kółek rolniczych Władysława Serafina z byłym prezesem Agencji Rynku Rolnego Władysławem Łukasikiem doprowadziło do dymisji ministra rolnictwa Marka Sawickiego i napięć w koalicji rządowej PO–PSL oraz uruchomiło debatę na temat nepotyzmu i nadużyć przy obsadzie stanowisk w instytucjach i organizacjach publicznych. Publikacje prasowe pozwalają także, jak pokazały liczne przypadki, wykryć różnorodne nieprawidłowości czy wręcz działania przestępcze (Gackowski 2013). To – bez wątpienia – jasna strona działalności mediów, istota ich społecznej misji. Coraz więcej zwolenników zyskuje też teza, że demokratyczne media potrzebują demokratycznego państwa i vice versa (Jakubowicz 2013).

Równocześnie nie brakuje czynników osłabiających pozytywne oddziaływanie mediów. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na fakt, że media publiczne są w trudnej sytuacji finansowej i programowej. Ich misja publiczna jest ograniczana przez konieczność pozyskania z reklam dodatkowych środków na działalność, co wynika z niesprawności systemu finansowania w ramach abonamentu płaconego przez odbiorców programów telewizyjnych i radiowych. Projekty nowych rozwiązań, które zmieniłyby ten stan rzeczy, nie wyszły w analizowanym okresie poza fazę studiów i konsultacji. Jak wiadomo, media w większości mają charakter komercyjny, a więc muszą zabiegać o popularność, co jest warunkiem

finansowania przez reklamodawców. Stąd bierze się ograniczanie liczby przekazów zawierających głębsze treści, które przegrywają z zapotrzebowaniem na tanią rozrywkę i sensację. Tradycyjne media są zresztą coraz bardziej wypierane przez media społecznościowe, o czym będzie jeszcze mowa w końcowej części tej publikacji.

Tak więc, mamy do czynienia z postępującą tabloidyzacją mediów. Największą popularnością cieszą się tytuły prasowe, które koncentrują się na ciemnej stronie rzeczywistości, eksponują zło, a nawet nie wzdragają się grać na niskich instynktach odbiorców. Powoli staje się to praktyką większości mediów. „Filozofię” tabloidyzacji mediów w czytelny sposób przedstawił w wywiadzie prasowym redaktor naczelny „Super Ekspresu” Sławomir Jastrzębowski. Stwierdził, że rzeczą naturalną jest, iż media robią pieniądze na ludzkiej tragedii; dziennikarze są po to, żeby pokazywać życie oraz dawać ludziom to, czego oni potrzebują; tabloidy wypełniają ważną funkcję informacyjną, cywilizują zachowania polityków i mają w demokracji większą wartość od gazet opiniotwórczych, gdyż mogą wpływać na większą liczbę ludzi; najlepiej sprzedaje się misja walki o sprawiedliwość społeczną; pierwsze przykazanie tabloidu brzmi: nie nudzić (Jastrzębowski 2013). Już sam ten „wykład” świadczy o tym, że mamy do czynienia z niezwykle skuteczną, a więc groźną socjotechniką w wykonaniu tabloidowych mediów. Nie ulega wątpliwości, że rosnąca władza tabloidów wpływa na kierunek kształtowania się opinii publicznej.

W świecie zdominowanym przez mass media postępuje też teatralizacja polityki. Politycy usilnie zabiegają o dobry wizerunek medialny, ponieważ gwarantuje on zyskanie poparcia wyborców w dużo większym stopniu niż najlepsze oferty programowe. Wizerunek i public relations stają się w sferze publicznej niejednokrotnie ważniejsze od treści (Tabernacka, Szadok-Bratuń 2012). Politycy dopasowują sposób autoprezentacji do wymagań mediów, a więc „stają się od pewnego czasu swoistego rodzaju «produktami» rynku politycznego, które zostają w odpowiedni sposób «opakowane» i wystawione «na sprzedaż», przy uwzględnieniu oczekiwań i gustów konsumenta” (Sasińska-Klas 2012, s. 12), tym samym zaś następuje medialny demontaż polityki. Bardzo krytycznie ocenia tę sytuację Ludwik Habuda: „Z perspektywy wymogów demokracji rola mediów w polskim systemie politycznym w ogóle, a w społeczeństwie obywatelskim w szczególności, jest w znacznym stopniu dla ich demokratyzmu destrukcyjna” (Habuda 2010, s. 267).

Ważnym narzędziem w polityce – w istniejących warunkach – zaczyna być skandal polityczny, którym zarządzanie „stało się integralną częścią strategii wykorzystywanych w rywalizacji o władzę i podczas jej sprawowania” (Thompson 2010, s. 148).

Większość mediów ma wyrazistą tożsamość polityczną. Dostosowują one swój przekaz do oczekiwań określonych grup odbiorców. W skrajnych przypadkach media stają się centrum budowania tożsamości tych grup. Na uwagę zasługuje

opinia, że „mass media, opowiadając się po stronie bliskich im partyjnych opcji, bądź nawet zachowując się [...] niczym samodzielny podmiot na scenie politycznej, upodabniają się coraz bardziej do instytucji sprawowania władzy, a to sprawia, że niejako przesuwają się z podsystemu obywatelskiego społeczeństwa w podsystem władzy” (Thompson 2010, s. 274).

Mimo wszystkich zachodzących zmian media nadal cieszą się sporym zaufaniem społecznym. W badaniu opinii na temat pracy dziennikarzy przeprowadzonym jesienią 2012 r. przez CBOS ustalono (BS/164/2012), że 43 proc. ankietowanych uznaje wykonywanie zawodu dziennikarza za pełnienie swoistej służby społecznej. Wynik ten jest bardzo podobny do wskazań z 1996 r. (45 proc.) i z 2002 r. (40 proc.). Opinia o „misyjności” zawodu dziennikarza była częściej wyrażana w grupie osób lepiej wykształconych, zajmujących stanowiska kierownicze, prowadzących własną działalność gospodarczą, regularnie uczestniczących w praktykach religijnych, czytających regularnie prasę oraz rekrutujących się z uczniów i studentów. Warto zaznaczyć, że opinię tę podzielano znacznie częściej w grupie osób zainteresowanych polityką (64 proc.) niż wśród osób niezainteresowanych (33 proc.).

Osoby pytane w 2012 r. przez CBOS o to, kto bardziej dba o interes społeczny: dziennikarze czy politycy, w większości odpowiedziały, że „ani jedni, ani drudzy” (52 proc.). Na dziennikarzy wskazało w odpowiedzi na to pytanie 35 proc. pytanych, a na polityków zaledwie 5 proc. Pytani o swoje oczekiwania wobec dziennikarzy, respondenci wymieniali bezstronność i obiektywizm (59 proc. wskazań), dobrą znajomość omawianych spraw (30 proc.), poczucie odpowiedzialności za słowo, za skutki swojej pracy (30 proc.), nieunikanie naciskom, sugestiom, próbom przekupstwa (27 proc.), szacunek dla innych ludzi i ich prywatności (27 proc.), odwagę w podejmowaniu trudnych i ryzykownych tematów (25 proc.) oraz dociekliwość, wytrwałość w zdobywaniu informacji (21 proc.). Równocześnie, odnosząc się do istniejącego stanu rzeczy, badani wyrażali opinię, że dziennikarzy cechuje dociekliwość (66 proc. wskazań), dobre przygotowanie (57 proc.), uczciwość (52 proc.; w 2002 r.: 62 proc.), wiarygodność (48 proc.; w 2002 r.: 59 proc.), bezstronność (34 proc.; w 2002 r.: 43 proc.), obiektywizm (34 proc.), odpowiedzialność (28 proc.), dążenie do ujawnienia prawdy (28 proc.) oraz taktowność (16 proc.). Jak widać, w ostatnich latach pogarsza się ocena pracy dziennikarzy w kilku ważnych jej aspektach.

Badanie CBOS wykazało też spadek zaufania do dziennikarzy. Przeciętny wskaźnik deklarowanego zaufania, przy użyciu siedmiopunktowej skali, wyniósł w 2003 r. 4,67 pkt, w 2006 r. – 4,87 pkt, a w 2012 r. – 4,02 pkt. Jest rzeczą znaną, że mniejsze zaufanie do dziennikarzy deklarowały osoby z wyższym wykształceniem oraz osoby młode.

W badaniu z października 2012 r. CBOS sondował również opinię na temat wiarygodności programów informacyjnych i publicystycznych w mediach. Okaza-

ło się, że programy nadawane przez różne stacje telewizyjne uzyskały zbliżone oceny wiarygodności. Na pięciopunktowej skali, programy telewizji publicznej otrzymały wskaźnik 3,61 pkt, programy TVN i TVN24 – 3,60 pkt, a telewizji Polsat i Polsat News – 3,57 pkt. Od średniej wyników odstawały programy Telewizji Trwam, które osiągnęły wskaźnik zaledwie 2,49 pkt.

Największy krytycyzm w ocenie wiarygodności programów informacyjnych telewizji wykazali ankietowani z dużych miast oraz mający wyższe wykształcenie. Oceny programów Telewizji Trwam były wyższe wśród badanych często uczestniczących w praktykach religijnych i mających powyżej 65 lat. Pozytywne oceny programów tej stacji występowały też częściej w grupie osób deklarujących poglądy prawicowe oraz tych, którzy najczęściej oglądają programy informacyjne telewizji publicznej. Oni też byli najbardziej krytyczni wobec programów TVN i Polsatu.

Krytycyzm wobec przekazów telewizyjnych okazał się większy w grupie osób zainteresowanych polityką. Odnosząc się do programów informacyjnych i publicystycznych telewizji publicznej, 44 proc. badanych wyraziło opinię, że są one bezstronne, 30 proc. stwierdziło, że sprzyjają rządowi, 6 proc. – że sprzyjają opozycji, a 20 proc. nie zajęło stanowiska w tej sprawie. W przypadku TVN i TVN24 wskazania takie wynosiły odpowiednio: 45 proc., 32 proc., 4 proc. i 19 proc.; telewizji Polsat i Polsat News: 51 proc., 20 proc., 4 proc., 25 proc.; telewizji Trwam: 22 proc., 4 proc., 52 proc., 22 proc. Zmienną wyraźnie różnicującą opinie w powyższej sprawie była deklaracja przynależności do elektoratu PO lub PiS. Przykładowo, w programach telewizji publicznej bezstronności dopatrzyło się aż 50 proc. zwolenników PO i tylko 33 proc. osób zaliczających się do elektoratu PiS. Z kolei opinię, że programy telewizji publicznej sprzyjają rządowi i koalicji rządowej, podzielało 23 proc. zwolenników PO i aż 47 proc. stronników PiS.

Jeśli chodzi o stosunek środków masowego przekazu do prezydenta, 45 proc. badanych wyraziło opinię, że jest przyjazny, 39 proc. – ani przychylny, ani nieprzychylny, 7 proc. – nieprzychylny, zaś 9 proc. nie zajęło stanowiska w tej sprawie. W odniesieniu do Unii Europejskiej podobne wskazania wyniosły: 52 proc., 29 proc., 5 proc., 14 proc.; do Kościoła katolickiego: 26 proc., 38 proc., 25 proc., 11 proc.; do rządu: 29 proc., 42 proc., 18 proc., 11 proc.; do opozycji: 8 proc., 43 proc., 30 proc., 19 proc. W porównaniu z latami 2002–2012 znacznie spadł odsetek opinii, że media są przychylne poszczególnym podmiotom publicznym. W największym stopniu dotyczy to Kościoła katolickiego (spadek o 20 proc.) i prezydenta (o 19 proc.), w mniejszym – opozycji (o 10 proc.) i Unii Europejskiej (o 9 proc.).

W latach 2012–2013 w świecie mediów szeroko komentowano starania różnych podmiotów o uzyskanie miejsca na multipleksie. Jeden z tych podmiotów to Fundacja Lux Veritatis, mająca wyraźnie zarysowaną tożsamość polityczną, reprezentująca środowisko skupione wokół o. Tadeusza Rydzyka, dyrektora

Radia Maryja. Środowisko to prowadziło kampanię na rzecz uzyskania koncesji na nadawanie Telewizji Trwam na MUX1. W sierpniu 2013 r., już po decyzji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o przyznaniu miejsca dla jego stacji na multipleksie, o. Rydzyk stwierdził m.in.: „Nie zapominajmy przy tym, że jedno miejsce na multipleksie to nic. Powinno być tyle mediów prawdziwie polskich, z polskim systemem wartości, ile jest procent Polaków w Polsce i tyle procent mediów katolickich, ile jest procent katolików. «Katolickie» nie znaczy «pobożnościowe». Chodzi o system wartości, który media przekazują, o to, czy szanują Dekalog. Tu jest prawdziwy dramat. Niemal wszystkie media w Polsce nie są polskie, nie tylko pod względem struktury własności, ale i struktury wartości” (PAP, 17.08.2013).

Kościół katolicki w poszukiwaniu swojego miejsca w nowej architekturze przestrzeni publicznej

Podmiotami interesu grupowego i wpływu politycznego mogą być wspólnoty religijne (Marczewska-Rytko 2003, s. 289 i nast.). W Polsce ugruntowaną pozycję wśród podmiotów wpływu politycznego tradycyjnie posiada, jak już wcześniej wspomniano przy okazji analizy struktury światopoglądowej społeczeństwa, instytucja Kościoła katolickiego. Po przełomie 1989 r. sytuacja tego podmiotu uległa jednak zasadniczej zmianie.

Przez lata duchowieństwo katolickie, a szczególnie kierownictwo Episkopatu Polski odgrywało ważną rolę w reprezentowaniu wobec władz państwowych stanowiska opozycji politycznej i było jednym z obrońców interesów narodowych oraz praw człowieka. W następstwie zmiany ustrojowej zniknęło zapotrzebowanie na taką rolę. Kościół w Polsce stanął przed koniecznością odnalezienia się w nowej sytuacji politycznej, w ramach reguł demokratycznych, zgodnie z którymi kolejne wybory parlamentarne wyznaczają układ sił politycznych, z podziałem na rządzących i opozycję.

Śmierć papieża Jana Pawła II oznaczała zakończenie specjalnego rodzaju relacji katolików w Polsce ze Stolicą Apostolską. Pontyfikat papieża Benedykta XVI, a szczególnie początkowe miesiące pontyfikatu papieża Franciszka stworzyły nowe ramy dla myślenia o roli, zadaniach i sposobach działania Kościoła katolickiego – również w Polsce.

Instytucja ta musi zmierzyć się z zadaniem wypracowania nowego sposobu obecności w świecie, w którym objęto zasadą jawności wiele spraw wcześniej znajdujących się poza kontrolą mediów.

Lata 2012–2013 przyniosły w sprawach politycznego oddziaływania Kościoła katolickiego kilka ważnych wydarzeń. Po pierwsze – nasiliły się sygnały wskazujące na polityczne zróżnicowanie postaw biskupów i całego duchowieństwa. Po drugie – uległa osłabieniu tradycyjna dyscyplina wewnętrzna w gronie duchow-

nych katolickich. Jeśli nawet przypadków łamania tej dyscypliny nie było więcej niż poprzednio, to nigdy wcześniej media nie mówiły o nich tak otwarcie jak w analizowanym okresie. Dobitym tego przykładem jest medialne nagłośnienie sporu księdza Wojciecha Lemańskiego z arcybiskupem Henrykiem Hoserem. Po trzecie – na zachowania polityczne Polaków często w o wiele większym stopniu oddziaływały wypowiedzi poszczególnych proboszczów niż enuncjacje Episkopatu jako całości. W Episkopacie wyraźnie zaczęło brakować autorytetów tej rangi, co kardynałowie Stefan Wyszyński, Karol Wojtyła, Franciszek Macharski czy Józef Glemp, zaś liczne niezręczności w wystąpieniach przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski arcybiskupa Józefa Michalika wprawiały w zakłopotanie nawet jego najbliższych współpracowników. Po czwarte – nasiliła się publiczna krytyka wykorzystywania religii do celów politycznych połączona z żądaniem ograniczenia wpływu Kościoła na bieg spraw politycznych. Po piąte – z niespotykaną wcześniej bezwzględnością ujawniano i piętnowano w mediach patologiczne zachowania duchownych, w tym szczególnie w sferze seksualnej. W drugiej połowie 2013 r. nasiliła się w Polsce kampania medialna w sprawie braku właściwej reakcji ze strony Kościoła na coraz częściej ujawniane przypadki wykorzystywania seksualnego nieletnich przez duchownych katolickich. Po szóste – rząd podjął próbę ograniczenia transferu środków budżetowych do Kościoła, m.in. przez zablokowanie procesu przekazywania w trybie umownym mienia oraz postawienie na porządku dziennym sprawy zmian w zasadach dofinansowania kościołów i związków wyznaniowych ze środków Funduszu Kościelnego.

Mimo wszystkich pojawiających się głosów krytycznych oraz sygnałów o sytuacjach patologicznych w Kościele katolickim, instytucja ta była w analizowanym okresie nadal pozytywnie oceniana przez większość społeczeństwa polskiego. Wyniki badań CBOS z pierwszej połowy 2013 r. pokazują (BS/82/2013), że od wiosny 2012 r. oceny działalności Kościoła katolickiego są stabilne: od 59 do 61 proc. respondentów dobrze ocenia tę działalność, zaś od 28 do 29 proc. ma do niej stosunek krytyczny. W komunikacie z badań stwierdzono: „Złe opinie relatywnie częściej niż inni wyrażają ludzie mający od 34 do 44 lat, mieszkańcy największych aglomeracji, najlepiej wykształceni, ankietowani z gospodarstw domowych o najwyższych dochodach *per capita*, uczestniczący w praktykach religijnych kilka razy do roku i nieuczestniczący w nich wcale, a także badani o lewicowej orientacji politycznej”.

Wyniki badań na temat politycznego zaangażowania księży świadczą o tym, że dość ostrożnie angażują się oni w bezpośrednie popieranie poszczególnych partii politycznych. Równocześnie jednak wyniki te pokazują, że ogólne oceny społeczne w tej sprawie różnią się od tych, które wynikają z własnych doświadczeń ankietowanych. Przykładowo, z badania CBOS wynika (BS/152/2011), że w okresie kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2011 r. tylko 9 proc. respondentów z grupy tych, którzy co najmniej raz uczestniczyli w nabożeństwie w trakcie

tej kampanii wyborczej, osobiście zetknęło się (w tym 5 proc. kilkakrotnie) z sugestiami księdza co do tego, jak powinni głosować w wyborach, zaś 23 proc. wszystkich badanych słyszało o takiej sytuacji od kogoś z rodziny, znajomych lub sąsiadów. Równocześnie jednak aż 34 proc. badanych wyraziło ogólne przekonanie o politycznym zaangażowaniu księży (kolejne 15 proc. nie miało w tej sprawie zdania lub odmówiło odpowiedzi). W komunikacie z tych badań odnotowano, że przekonanie to częściej występowało w grupie osób o poglądach lewicowych (60 proc.), niepraktykujących religijnie (60 proc.), uzyskujących dochody *per capita* powyżej 1500 zł (47 proc.), mieszkańców największych miast (47 proc.) oraz legitymujących się co najmniej średnim wykształceniem (40 proc.). Stwierdzono w tym przypadku znaczne zróżnicowanie poglądów związane z preferencjami partyjnymi. Przekonanie o politycznym zaangażowaniu duchownych przed wyborami wyraziło aż 82 proc. osób deklarujących poparcie w ewentualnych wyborach parlamentarnych dla Ruchu Palikota, 53 proc. zwolenników SLD, 47 proc. – PO, 35 proc. – PSL i zaledwie 15 proc. stronników PiS.

Dla porównania warto przywołać też wyniki badań TNS Polska przeprowadzonych w dniach 15–18 marca 2013 r. na ogólnopolskiej reprezentatywnej grupie 1000 dorosłych Polaków: 49 proc. respondentów wyraziło opinię, że Kościół wywiera w Polsce zbyt duży wpływ na politykę, zaś 70 proc. respondentów było przeciwnych temu, by duchowni wypowiadali się w bieżących sprawach politycznych (PAP, 5.09.2013).

Aż 89 proc. respondentów przekonanych o politycznym zaangażowaniu duchownych wskazywało PiS jako partię popieraną przez księży. Z kolei 14 proc. badanych w 2011 r. uznało, że nie razi ich postępowanie księży, którzy mówią ludziom, jak głosować w wyborach (kolejne 4 proc. nie miało w tej sprawie zdania). Można założyć, że są to osoby oczekujące od duchownych wskazań politycznych. Warto dodać, że liczba takich deklaracji spadła w stosunku do wyników badań z 1999 r. (26 proc.) oraz 2010 r. (16 proc.).

W badaniach CBOS przeprowadzonych w sierpniu 2013 r. (BS/145/2013) 43 proc. respondentów wyraziło opinię, że podstawowym problemem, z którym Kościół sobie nie radzi, jest pedofilia osób duchownych, zaś 29 proc. za taki problem uznało homoseksualizm wśród osób duchownych. Do problemów wymagających rozwiązania zaliczano też stosunkowo często: nadmierne zaangażowanie polityczne Kościoła (28 proc. wskazań), zbyt wysoki poziom życia księży w Polsce (23 proc.) oraz nadmierne oczekiwania finansowe duchownych wobec wiernych, które są związane z udzielaniem sakramentów (22 proc.).

Z większości badań opinii publicznej wynika, że w analizowanym okresie Kościół katolicki w Polsce był postrzegany jako ideowy sojusznik Prawa i Sprawiedliwości. Równocześnie można było zauważyć zbliżanie się do PiS części środowisk odwołujących się do religii. Znajdowało to wyraz m.in. w organi-

zowaniu wspólnych manifestacji. Niewątpliwie pewnym zaskoczeniem było zdystansowanie się w połowie 2012 r. kierownictwa Kościoła katolickiego, z przewodniczącym Konferencji Episkopatu Polski na czele, od politycznej gry katastrofą smoleńską. W tym samym czasie PiS zachował wyraźny dystans wobec utrzymanej w pojednawczym tonie deklaracji wzywającej do obopólnego wybaczenia win i pojednania, podpisanej przez arcybiskupa Józefa Michalika i zwierzchnika rosyjskich prawosławnych Cyryla I, patriarchę Moskwy i całej Rusi. Takie stanowisko spotkało się z kolei z krytyką części przedstawicieli Kościoła. Jak zauważył ks. Kazimierz Sowa: „To sygnał, że politykom PiS i środowisku «Gazety Polskiej» Kościół jest potrzebny tylko wtedy, gdy błogosławi ich poczynania polityczne. A gdy zajmie inną pozycję, staje się równie atakowany jak np. liberałowie” (za: Wiśniewska 2012). W tej sprawie duchowni katolicy byli jednak podzieleni. Na przykład ks. Tadeusz Isakowicz-Zaleski, komentując przesłanie do narodów Polski i Rosji wypracowane w czasie wizyty Cyryla I i przeznaczone do odczytania we wszystkich kościołach, stwierdził w wywiadzie prasowym: „Prace nad dokumentem odbywały się w tajemnicy. Jego podpisanie miało miejsce w świeckim budynku. Przesłanie nabiera więc nie duchowego, ale politycznego charakteru. Odczytanie dokumentu spowoduje konflikty. Niektórzy wierni mogą po prostu wyjść ze świątyni” (Onet.pl, 27.08.2012).

Niezależnie od zasygnalizowanego wyżej napięcia, Prawo i Sprawiedliwość konsekwentnie budowało sobie tożsamość obrońcy wartości katolickich w przestrzeni publicznej. W niektórych komentarzach mówiło się wręcz o „katolickiej krucjacie PiS” (Kondzińska 2012, s. 6). To nie przypadek, że Jarosław Kaczyński podczas Ogólnopolskiego Kongresu Katolików zwołanego pod hasłem „Stop ateizacji”, który odbył się w czerwcu 2013 r. na Jasnej Górze, powiedział, iż polska konstytucja powinna zaczynać się od słów: „W imię Boga wszechmogącego”. To również nie przypadek, że PiS stał się współorganizatorem manifestacji (m.in. w Warszawie 21 kwietnia 2012) w obronie Telewizji Trwam. I to nie przypadek, że kiedy komendant policji w Radomiu polecił zdjąć w swoim gabinecie i sekretariacie krzyż, PiS zażądał od Donalda Tuska interwencji w tej sprawie. Radomscy radni PiS stwierdzili w swoim oświadczeniu, że oczekują, iż „krzyże, w imię pluralizmu i tolerancji, wrócą na swoje miejsca i jak napisali radomscy biskupi «będą pomagać w umacnianiu postawy służby osób zatroskanych o dobro wspólne i porządek społeczny»”, dodając, że krzyż jest „symbolem religijnym, ale także częścią naszej narodowej tożsamości” (Onet.pl, 28.08.2013). Tak więc, Prawo i Sprawiedliwość przyjęło strategię budowania swojej tożsamości na fundamencie wartości chrześcijańskich.

W analizowanym okresie Kościół katolicki angażował się w sprawy będące przedmiotem decydowania publicznego w Polsce. Biskupi zajmowali stanowisko m.in. w sprawie prawnego uregulowania procedury in vitro oraz refundowania ze środków publicznych kosztów tej procedury, związków homoseksualnych oraz

konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konferencja Episkopatu Polski oceniła tę konwencję jako zbudowaną na nieprawdziwych założeniach ingerencję w system wychowawczy i wartości wyznawane przez Polaków).

Przykładem aktywnej postawy biskupów był dokument „O wyzwaniach bioetycznych, przed którymi stoi współczesny człowiek” przygotowany przez zespół ds. bioetycznych pod przewodnictwem abpa Henryka Hosera, który w marcu 2013 r. zatwierdziła i upowszechniła Konferencja Episkopatu Polski. W dokumencie tym stwierdzono, że Kościół czuje się w obowiązku bronić życia od początku aż do naturalnej śmierci. Hierarchowie przypomnieli, że dla Kościoła życie ludzkie jest „wartością podstawową i niezbywalnym dobrem”, dlatego konieczna jest jego bezwzględna ochrona niezależnie od okresu i jakości życia człowieka. Podkreślono, że wszelkie wątpliwości co do istnienia człowieka należy rozstrzygać na korzyść życia. Nic, nawet najbardziej wzniosły cel, nie usprawiedliwia żadnego działania, które prowadzi do zagrożenia życia człowieka.

Hierarchowie raz jeszcze przeciwstawili się metodzie *in vitro*, aborcji, eutanazji, środkom wczesnoporonnym i antykoncepcji. Ich zdaniem „zapłodnienie *in vitro* jest źle realizowanym pragnieniem bezpłodnych par, które chcą być rodzicami”. W uzasadnieniu sięgnęli i po takie argumenty: „Brak naturalnej bariery biologicznej, która zabezpiecza przed łączeniem się komórek niedojrzałych lub uszkodzonych genetycznie, dodatkowo sprzyja powstawaniu kolejnych zaburzeń u dziecka. Nierzadko konieczne są następnie procesy naprawcze w postaci różnych kosztownych terapii, dźwiganych następnie przez całe społeczeństwo, a nie przez ośrodki odpowiedzialne za skutki podejmowanych praktyk. Notujemy w przypadku tych zabiegów zwiększoną liczbę poronień samoistnych i zmian genetycznych, jak też częstsze urodzenia dzieci z wadami rozwojowymi”.

W dokumencie zawarto ważne wskazania skierowane do wspólnoty wiernych. To właśnie takie wskazania stanowią podstawowy mechanizm wpływu Kościoła na bieg spraw w przestrzeni publicznej. Biskupi podkreślili, że w „imię fałszywie pojmowanej tolerancji oczekuje się, wręcz – żąda od katolików, aby zrezygnowali z wnoszenia do życia społeczno-politycznego tego, co zgodnie z wiarą uznają za prawdziwe i słuszne”. Stwierdzili, że katolikom niemal zabrania się publicznie przeciwstawiać się antykoncepcji, *in vitro*, aborcji, ideologii *gender*, instytucjonalizacji związków homoseksualnych oraz promocji wzorców zachowań społecznych, które są sprzeczne z tradycyjnym modelem rodziny. Wezwali wiernych, „by nie rezygnowali z zaangażowania w życie publiczne i składali chrześcijańskie świadectwo”. Do polityków będących katolikami skierowali przypomnienie, że powinni przestrzegać nauczania Kościoła. Wyrażając wdzięczność i uznanie dla tych, którzy postępując w polityce zgodnie z własnym sumieniem, narażają się na konsekwencje, biskupi podkreślili, że „możliwy jest

udział w kompromisie politycznym, ale tylko wówczas, gdy służy to osiągnięciu większego dobra, a nie jest metodą rozwiązywania problemów etycznych lub wyznaczania kryteriów dobra”. Hierarchowie wystąpili też przeciw umieszczeniu w katalogu praw człowieka tzw. praw reprodukcyjnych, które „oznaczają w istocie uznanie za podstawowe prawo dostępu wszystkich par i pojedynczych osób do środków antykoncepcyjnych, wczesnoporonnych i aborcji w celu decydowania swobodnie o liczbie, odstępach czasowych i momencie sprowadzenia dzieci na świat, jak również prawo do informacji o tych środkach” (PAP, 9.04.2013).

Szczególnie stanowczo biskupi wypowiadali się na temat profilu programowego polskiego szkolnictwa. W liście Episkopatu czytany w kościołach 1 września 2013 r. przypomniano, że „bez zgody rodziców szkoła nie może realizować programu wychowawczego ani pozwalać na nauczanie przedmiotów, których treści są sprzeczne z ich przekonaniami i wyznawanymi wartościami”, zaś wobec prób wprowadzania do polskich szkół edukacji seksualnej zaapelowano, by rodzice „czuwali nad tym, czego uczą się ich dzieci”. Powołano się przy tym na preambułę ustawy o systemie oświaty, która mówi „o respektowaniu przez szkołę publiczną chrześcijańskiego systemu wartości” (PAP, 1.09.2013).

Mniej uwagi biskupi poświęcali sprawom w istocie wymagającym zdecydowanej reakcji, takim jak pojawienie się transparentów z hasłem „Wielka Polska Katolicka” podczas manifestacji „prawdziwych Polaków” z okazji Święta Niepodległości. Dostrzegali to nawet ludzie związani z Kościołem, w tym m.in. były redaktor naczelny „Więzi” Stefan Frankiewicz. Przyczyną podziałów i wrogości w społeczeństwie jest zdaniem publicysty: „oderwana od rzeczywistości, bo nielicząca się z demokratycznym i pluralistycznym charakterem społeczeństwa, tęsknota za czymś w rodzaju katolickiego państwa, za «katolickimi» w nazwie partiami politycznymi, w których tworzeniu niektórzy biskupi aktywnie uczestniczyli. Tęsknota za katolicką monokulturą podejrzliwą wobec wszystkiego, co w przestrzeni publicznej rodzi się poza kręgiem oddziaływania Kościoła czy religii” (Frankiewicz 2012).

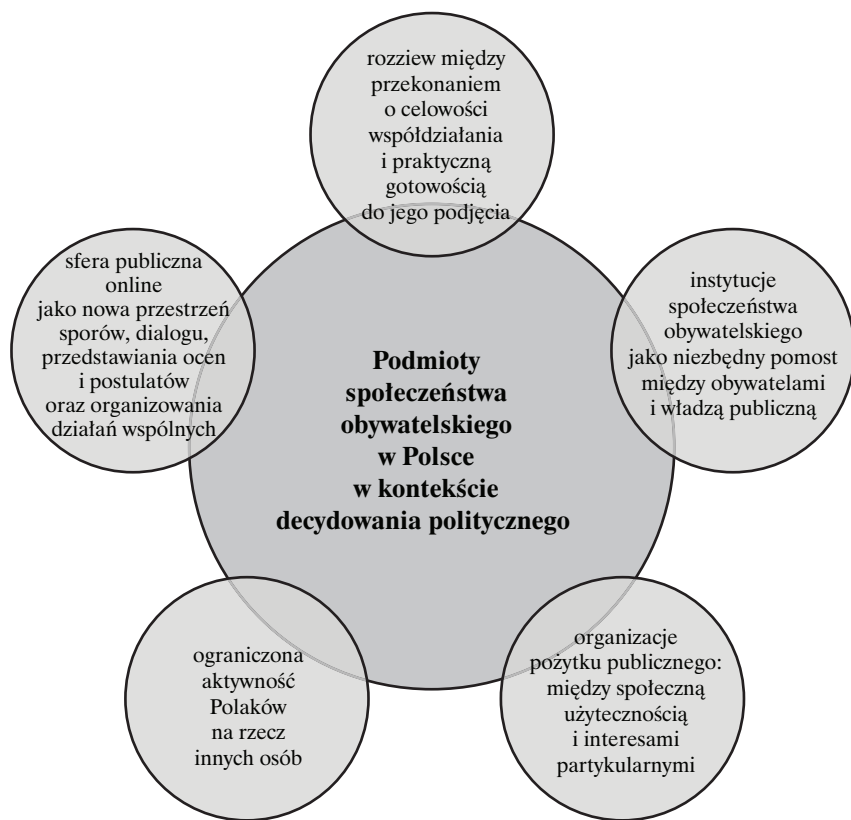
W wypowiedziach ludzi Kościoła bardzo często pojawiała się opinia, że prawa ludzi wierzących są w Polsce w niedostateczny sposób chronione. Znany ze swojej aktywności na rzecz obrony krzyża w okresie PRL, ks. Józef Wójcik zwrócił się nawet w tej sprawie w 2013 r. do premiera, stwierdzając w liście otwartym m.in.: „Patrząc na to, co się teraz dzieje w Polsce, i z bólem stwierdzam, że przy braku reakcji z Pana strony bezkarnie można znieważać Papieża, biskupów, kapłanów, krzyż, Obraz Matki Boskiej Częstochowskiej, wartości chrześcijańskie i ludzi wierzących” (Onet.pl, 17.05.2013).

Dość charakterystyczna dla sposobu myślenia hierarchów katolickich w sprawach granic prawa stanowionego przez organy władzy publicznej była wypowiedź kard. Stanisława Dziwisza w trakcie krakowskich uroczystości

Bożego Ciała w 2013 r. Metropolita krakowski przyznał wprawdzie, że trzeba uszanować pluralizm poglądów i postaw, ale zaraz też dodał: „wierność prawdzie obowiązuje wszystkich, również prawodawców. Prawdy nie ustala się przez głosowanie, dlatego nawet parlament nie jest powołany do tworzenia odrębnego porządku moralnego niż ten, który jest wpisany w serce człowieka, w jego sumienie”, a następnie zaatakował projekty legalizacji procedury in vitro oraz tzw. związków partnerskich czy homoseksualnych („Gazeta Wyborcza”, 1.06.2013). Z wypowiedzią tą żywo polemizowali niektórzy politycy, zwłaszcza Leszek Miller, który zaapelował do Prezydenta RP o zabranie głosu w tej sprawie.

W stosunkach między państwem i związkami wyznaniowymi w latach 2012–2013 pojawił się drażliwy problem, który wymagał rozstrzygnięcia w drodze decyzji politycznych. Podjęto próbę zmiany sytuacji polegającej na dofinansowaniu kościołów i innych związków wyznaniowych z budżetu państwa (poprzez Fundusz Kościelny). Po obfitych w napięcia konsultacjach rząd skierował w lipcu 2013 r. do dalszych uzgodnień projekt ustawy, w którym przewiduje się możliwość dokonywania przez obywateli (na zasadach zbliżonych do odpisów na organizacje pożytku publicznego) odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 0,5 proc. Projekt zakłada, że w pierwszych trzech latach budżet będzie dokonywał wyrównania ewentualnych pomniejszeń wpływów z nowego źródła finansowania w stosunku do sum dotacji budżetowej z Funduszu Kościelnego. Po trzech latach nowy mechanizm finansowania potrzeb kościołów i innych związków wyznaniowych zostanie ponownie przeanalizowany.

Badania CBOS z marca 2013 r. (BS/45/2013) przyniosły następujące wyniki: likwidację Funduszu Kościelnego i wprowadzenie możliwości przekazania części podatku dochodowego na rzecz wybranego kościoła lub związku wyznaniowego poparło 51 proc. (w tym 20 proc. stanowczo) dorosłych respondentów, zaś 39 proc. (w tym 19 proc. zdecydowanie) było przeciwnych takiemu rozwiązaniu. Wśród respondentów popierających to rozwiązanie 69 proc. identyfikuje się z PSL, 61 proc. z PO, 56 proc. z Ruchem Palikota, po 53 proc. z SLD i z PiS. Na pytanie skierowane wyłącznie do płatników PIT: „czy gdyby zlikwidowano Fundusz Kościelny i wprowadzono możliwość przekazania 0,5 proc. podatku dochodowego na rzecz wybranego kościoła lub związku wyznaniowego, to czy Pan(i) osobiście chciał(a)by skorzystać z tej możliwości?” odpowiedź pozytywną ze wskazaniem Kościoła katolickiego dało 43 proc. respondentów, podobną odpowiedź ze wskazaniem innego Kościoła lub związku wyznaniowego dało 3 proc. badanych, odpowiedzi negatywnej udzieliło 48 proc. respondentów, zaś 6 proc. pytanych nie miało w tej sprawie zdania.



Opracowanie własne.

5.3. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego w kontekście decydowania politycznego

Podstawą społeczeństwa obywatelskiego jest debata publiczna i gotowość do współdziałania w sprawach wspólnych. Dla takiego współdziałania niezbędne są określone rozwiązania normatywne, ale przede wszystkim potrzebna jest wysoka kultura dyskusji, duch współpracy i zrozumienie, że własne sprawy nie powinny przesłaniać istoty i znaczenia pożytku wspólnego. Potrzebna jest partycypacja obywatelska, która znajduje swój wyraz w aktywności obywatelskiej, definiowanej przez Piotra Glińskiego, jako „zbiorowe i indywidualne działania o charakterze obywatelskim, odnoszące się przede wszystkim do sfery dobra wspólnego, spraw publicznych, łączące w sobie zaangażowanie, niezależność, zaufanie i solidarność społeczną oraz odpowiedzialność za wspólnotę, w której żyjemy” (Gliński 2007, s. 269).

Istnieją różne tożsamości partycypacji; w instruktywny sposób przypomniła je i zestawiła Wioletta Szymczak (2013). W poniższym fragmencie opracowania skupiono się na aktywności służącej wpływaniu na decyzje decydentów publicznych. W związku z tym, korzystając z uwag Piotra Frączka i Ryszarda Skrzypca, jako wskaźniki podstawowe przyjęto: poziom frekwencji wyborczej, gotowość do zrzeszania się, zainteresowanie angażowaniem się w sprawy istotne społecznie oraz filantropię i zachowania woluntarystyczne (Skrzypiec 2004, s. 255). Analiza dostępnych wyników badań empirycznych dotyczących tych wskaźników nie nastroja optymistycznie, okazuje się bowiem, że cechą charakterystyczną współczesnej Polski jest niski stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz małe doświadczenia i kompetencje obywatelskie (Czapiński 2013, s. 26). Antoni Sulek, podsumowując w *Diagnozie Społecznej 2013* bogaty materiał empiryczny zebrany w trakcie badania przeprowadzonego w latach 2012–2013 na temat doświadczenia, działań dla społeczności i kompetencji obywatelskich, stwierdza: „Badanie pokazuje, jak mało Polacy mają doświadczeń społecznych i obywatelskich, które gromadzi się poprzez działania w organizacjach, uczestnictwo w oddolnych inicjatywach społecznych, w zebraniach publicznych czy wolontariacie. Skoro Polacy tak słabo się zrzeszają, rzadko sami podejmują działania na rzecz innych ludzi, organizacji i własnych społeczności, niechętnie się zbierają, by coś wspólnie postanowić a potem zrobić, to nie mają okazji, by się nauczyć zorganizowanego działania społecznego i nabyć umiejętności potrzebnych do życia w społeczeństwie obywatelskim. Polacy nie umieją się organizować i skutecznie działać wspólnie, chyba że chodzi o strajk lub protest – przeciw budowie drogi w sąsiedztwie, urządzeniu w ich gminie wysypiska cudzych śmieci czy budowie w ich miejscowości hospicjum. Nie umieją, bo się tego nie nauczyli z ich, ubogiego doświadczenia. Nie umieją, bo nie działają,

a nie działają, bo nie umieją – jest to błędne koło działań dla społeczności” (Sułek 2013, s. 294).

Analiza praktyki społecznej wyraźnie potwierdza opinię, że jeśli już dochodzi do mobilizacji społecznej, to najczęściej w proteście przeciw jakiemuś funkcjonującemu lub przygotowanemu rozwiązaniu. W takich przypadkach udaje się zachęcić większe grupy obywateli do aktywności. Przykładów dostarczają choćby obywatelskie inicjatywy ustawodawcze czy referendalne. Interwencje te są przejawem woli skorygowania podjętych już decyzji.

Rozziew między przekonaniem o celowości współdziałania a praktyczną gotowością do jego podjęcia

Z prowadzonych przez CBOS regularnych badań sytuacji w dziedzinie aktywności na rzecz pożytku publicznego wynika, że istnieje stały rozziew między przekonaniem o celowości współdziałania i osobistą gotowością do współdziałania. W styczniu 2012 r. (BS/19/2012) 81 proc. badanych wyraziło przekonanie o potrzebie współdziałania, ale już tylko od 36 do 62 proc. badanych – w zależności od konkretnej formy aktywności – objawiło gotowość do osobistego włączenia się do współpracy w jakiejś sprawie z osobami spoza rodziny. Aż 72 proc. respondentów (dla porównania: w 2002 r. tylko 50 proc.) przychyliło się do opinii, że ludzie „działając wspólnie z innymi mogą pomóc potrzebującym lub rozwiązać niektóre problemy swojego środowiska, osiedla, wsi lub miasta”, a 36 proc. deklarowała ograniczoną gotowość do włączenia się w aktywne działania zmierzające do tego, aby jakaś osoba spoza rodziny została radnym, posłem itp.

Dane o frekwencji wyborczej, informacje na temat kolejnych referendów, które były nieważne z powodu zbyt małej frekwencji, oraz deklaracje w sprawie nikłego zaangażowania się obywateli w różne formy doraźnej i instytucjonalnej aktywności na rzecz interesów wspólnych, w tym przykładowo w formie udziału w różnorodnych konsultacjach, zebraniach i debatach, nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że większość Polaków trwa w stanie apatii politycznej i przyjmuje w sprawach publicznych postawę bierności (Raciborski 2010 i 2011; Szczegół 2013; Sułek 2013, s. 289 i nast.). Dotyczy to przede wszystkim spraw ogólnokrajowych, ale odnosi się też do spraw lokalnych.

Z wielu badań wynika, że mieszkańcy biorą mały udział w decydowaniu w sprawach leżących w gestii samorządu terytorialnego. Badania zrealizowane w 2012 r. przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Decydujemy razem” pokazują, że partycypacja i konsultacje społeczne przeżywają w praktyce funkcjonowania samorządów poważny kryzys. Według ustaleń badaczy: „Co piąta polska gmina nie konsultuje się z mieszkańcami, ale i oni nie za bardzo

tego chcą. [...] tylko 10 proc. Polaków zadeklarowało, że w ciągu ostatniego roku brało udział w jakichkolwiek konsultacjach społecznych organizowanych w gminach, a ledwie 30 proc. w jakikolwiek sposób włączało się w proces podejmowania decyzji. [...] Jeszcze gorzej statystyki wyglądają w odniesieniu do osób słabo wykształconych oraz osób w wieku powyżej 55 lat”. Winne tej sytuacji są m.in. następujące czynniki: nikła wiedza o możliwościach włączania się w sprawy publiczne, słabe umiejętności w zakresie korzystania z internetu, poczucie braku wpływu zwykłych ludzi na sprawy publiczne oraz ograniczone zainteresowanie sprawami publicznymi (Alicja Wejner, www.portalsamorzadowy.pl, 12.11.2012; zob. też: www.decdujmyrazem.pl, www.partycypacjaobywatelska.pl/publikacje).

Autorzy *Diagnozy Społecznej 2013* ustalili, że tylko „15,2 proc. badanych w ciągu ostatnich dwóch lat angażowało się «w działania na rzecz społeczności lokalnej gminy, osiedla, miejscowości, w najbliższym sąsiedztwie». [...] W 2011 i 2009 r. osób takich było po 15,6 proc., ale w 2007 r. było ich 14,1 proc., w 2005 r. 13,6 proc., w 2003 r. – 12,9 proc.” (Sulek 2013, s. 291).

W ramach wspomnianych wyżej badań prowadzonych w Instytucie Spraw Publicznych stwierdzono m.in., że przyczyny małego zaangażowania obywatelskiego w sprawy publiczne leżą zarówno po stronie władz publicznych, które ograniczają swoje działania na rzecz włączenia obywateli w sprawy publiczne przede wszystkim do przekazywania informacji i konsultowania projektów rozwiązań, jak i po stronie samych obywateli, którzy wykazują brak zainteresowania sprawami publicznymi oraz brak wiedzy w tej dziedzinie (Olech 2012; Olech, Sobiesiak-Penszko 2013). Tylko w 18 proc. spośród zbadanych 200 gmin stwierdzono przypadki czynnego współdziałania obywateli w przygotowaniu choćby jednego rozwiązania, zaś w 13 proc. gmin natrafiono na przypadki delegowania na mieszkańców przynajmniej jednego rozwiązania decyzyjnego. Zaledwie 31 proc. mieszkańców w badanych gminach stwierdziło, że w roku poprzedzającym badanie uczestniczyło w procesie podejmowania decyzji w swoich gminach, zaś jedynie 2,5 proc. – że współuczestniczyło w przygotowaniu jakiejś decyzji, a 1,9 proc. – że takie decyzje przygotowywało na zlecenie władz. Stosunkowo większą aktywność wyzwały różnorodne formy protestu wobec podjętej lub przygotowywanej decyzji. Ciekawe jest, że diametralnie inaczej oceniają sytuację w zakresie partycypacji władze gmin i obywatele. Aż 87 proc. badanych władz gminnych uznało, że mieszkańcy mają wpływ na ich działania, ale opinię tę podziela tylko 30 proc. mieszkańców.

Społeczeństwo obywatelskie jako uwarunkowanie i mechanizm decydowania politycznego

Instytucje i działania w ramach społeczeństwa obywatelskiego stanowią pomost między obywatelami i władzą publiczną. Są one ogniwem łączącym

sferę publiczną i prywatną. W przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego odbywa się zbiorowe definiowanie interesów społecznych oraz publiczna prezentacja tych interesów. Identyfikowane są w tej przestrzeni problemy wymagające rozwiązania w działaniach podmiotów publicznych. Mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego umożliwiają więc uczestnictwo społeczne, a także socjalizację i mobilizację społeczną. W takim funkcjonalnym ujęciu społeczeństwo obywatelskie stanowi jądro sfery publicznej.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że należy eliminować z przestrzeni publicznej wszystko to, co osłabia lub wręcz zabija aktywność obywatelską oraz stanowi przejaw nadużywania tej aktywności do celów partykularnych. Z tego punktu widzenia trzeba potępiać zarówno działania podmiotów władzy publicznej (w tym Prezesa Rady Ministrów) zniechęcające do udziału w jakiejś formie demokracji bezpośredniej, jak i próby wykorzystania takich form aktywności przez podmioty działające w przestrzeni politycznej. W 2013 r. klinicznym przykładem takich patologii były z jednej strony nawoływania osób pełniących funkcje publiczne w państwie do bojkotu udziału w referendum w sprawie odwołania prezydenta miasta stołecznego Warszawy, z drugiej zaś – próby wykorzystania tego referendum do realizacji celów wyznaczonych przez interesy partyjne. Patrząc na rzecz czysto pragmatycznie – a więc pod kątem doraźnej taktyki politycznej – tego rodzaju działania można zrozumieć, jednakże stosując kryterium aksjologiczne, w żaden sposób nie da się ich usprawiedliwić. Jest oczywiste, że w tej sprawie wartości przegrały z partykularnymi interesami, a doświadczenie to będzie miało negatywny wpływ na proces kreowania w Polsce postaw obywatelskiej aktywności.

Spółeczeństwo obywatelskie może funkcjonować jako mechanizm współkształtowania biegu spraw w sferze publicznej tylko wtedy, gdy istnieje choćby minimalne wzajemne zaufanie władz i obywateli, gdy faktycznie, a nie tylko formalnie dopuszcza się tryb rozstrzygania deliberatywnego, gdy wszyscy instytucjonalni uczestnicy sceny politycznej rozumieją, że partycypacja, dialog, interaktywność są wprawdzie bardziej pracochłonne niż arbitralne decydowanie, ale przynoszą efekty pewniejsze i charakteryzujące się wyższą jakością.

Z badań opinii publicznej wynika, że mimo ponad dwudziestu lat praktykowania demokracji, Polacy nie wierzą, iż mają rzeczywisty wpływ na sytuację w kraju. Świadczy to o słabości społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju. W badaniach CBOS w lipcu 2013 r. (BS/121/2013) ustalono, że niespełna jedna piąta (19 proc.) Polaków żywi przekonanie, że ma jakiś wpływ na sprawy kraju, natomiast zdecydowana większość (79 proc.) uważa, że nie ma żadnej możliwości wpływania na bieg spraw publicznych. Obywatele mają większe poczucie, że mogą wpływać na sprawy swojego miasta lub gminy – zadeklarowało to ponad dwie piąte badanych (42 proc.), ale i w tym przypadku ponad połowa (56 proc.) wskazuje na brak takiej możliwości. Niepokojąco wzrasta odsetek osób oceniających, że nie mają wpływu na bieg spraw publicznych. Wyniki

badania z połowy 2013 r. okazały się znacznie bardziej pesymistyczne niż te, które uzyskano we wrześniu 2012 r. Pokazują one, że w tym czasie odsetek Polaków przekonanych, że zwykli ludzie mają jakiś wpływ na sprawy kraju, spadł o 11 proc.

Symptomatyczne jest też, że – jak to ustalono w badaniach CBOS w lipcu 2013 r. (BS/111/2013) – zaledwie 0,2 proc. ankietowanych wskazało jako wartość szczególnie cenioną udział w demokratycznym życiu społeczno-politycznym (w badaniach z 2005 i 2008 r.: 1 proc.), zaś tylko 3 proc. za taką wartość uznało pomyślność ojczyzny (od 2005 r. nastąpił spadek o 5 punktów procentowych).

Organizacje pożytku publicznego: między społeczną użytecznością i interesami partykularnymi

Zaangażowanie Polaków w działalność organizacji pozarządowych, które powszechnie przyjmuje się jako jeden ze wskaźników stanu społeczeństwa obywatelskiego (Sulek 2013, s. 289), nie jest, jak już stwierdzono powyżej, wysokie. W 2012 r. w Polsce zarejestrowanych było 72 tys. stowarzyszeń i 11 tys. fundacji, z czego ok. 20–30 proc. nie prowadziło według szacunków GUS aktywnej działalności (<http://www.ngo.pl>). W strukturze podmiotów pozarządowych najwięcej było organizacji religijnych, klubów sportowych, kół zainteresowań oraz związków zawodowych. Pod koniec 2012 r. status organizacji pożytku publicznego miało 7110 podmiotów.

W badaniach CBOS z 2012 r. tylko co trzeci ankietowany zadeklarował swoją aktywność w takiej organizacji. Jeszcze mniejszą aktywność w organizacjach pozarządowych odnotowano w badaniach przeprowadzonych w ramach *Diagnozy Społecznej 2013*. W raporcie z tych badań czytamy: „W Polsce w 2013 r. członkami «jakichś organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół» było 13,7 proc. badanych: 10,3 proc. należało tylko do jednego stowarzyszenia; 2,5 proc. do dwóch, a 0,9 proc. do dwóch lub więcej; 86,3 proc. nie należy do żadnej organizacji. Gdyby [...] pytać oddzielnie o przynależność do stowarzyszeń, do partii, do komitetów itd., to odsetek ten zapewne okazałby się wyższy. Pozostaje faktem, że tylko dla niespełna 15 proc. badanych członkostwo w jakiejś organizacji jest na tyle ważne, że przychodzi im na myśl, gdy są o nie pytani” (Sulek 2013, s. 289). Odpowiedzi na kolejne, bardziej szczegółowe pytania o zakres aktywności w organizacjach pozarządowych pozwoliły ustalić, że „takich, którzy należą i działają, jest w społeczeństwie 9,9 proc.” (tamże), i dały asumpt do sformułowania tezy, iż „społeczeństwo obywatelskie w Polsce, rozumiane jako działanie w organizacjach dobrowolnych, nie rozwija się, nie wciąga w swoje sieci i struktury coraz większej liczby ludzi” (tamże, s. 290).

W opinii społecznej przeważają pozytywne oceny organizacji pozarządowych. W badaniach CBOS z maja 2013 r. (BS/77/2013) 44 proc. ankietowanych uznało, że działające w Polsce organizacje pożytku publicznego są społecznie użyteczne. Równocześnie 24 proc. badanych wyraziło opinię, że są to organizacje, które – prowadząc użyteczną aktywność – działają także na swoją korzyść, zaś tylko 5 proc. stwierdziło, że celem tych organizacji jest wyłącznie interes własny.

Pokazane wyżej zróżnicowanie opinii wpisuje się w trwającą wśród teoretyków dyskusję na temat różnorodnych motywacji tworzenia i działania organizacji pozarządowych oraz skutków zlecania im zadań publicznych. W dyskusji tej pojawiają się również głosy, że organizacje pozarządowe są w istocie jeszcze jedną formą prowadzenia działalności zawodowej lub gospodarczej i służą interesom partykularnym, zaś zlecanie im wykonywania zadań publicznych, a niekiedy także funkcji publicznych, na tyle mocno wiąże te organizacje z podmiotami władz publicznych, że tracą one zdolność reprezentowania wobec tych władz interesu obywateli (Yaziji, Doh 2011). Niektóre z tych organizacji stają się niejednokrotnie elementem ładu korporacyjnego w związku ze swoim silnym powiązaniem z interesami poszczególnych wielkich przedsiębiorstw. Poważne zastrzeżenia nasuwa silna polityzacja niektórych organizacji pozarządowych. Jak przekonują autorzy badający trzeci sektor, system powiązań między organizacjami pozarządowymi i podmiotami politycznymi – czy ogólnie: polityką jako taką – wypacza pierwotny zamysł kształtowania w ramach organizacji non profit alternatywy dla organizacji politycznych związanych z walką o zdobycie i utrzymanie władzy (Poławski 2012).

Wyniki badań potwierdzają, że istnieje zależność między pozytywną oceną działania organizacji pozarządowych i gotowością do dokonania odpisu w wysokości 1 proc. na rzecz organizacji pożytku publicznego przy rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych. Możliwość dokonania takiego odpisu istnieje od 2004 r. Rejestruje się stały wzrost zainteresowania podatników tą formą wspierania działalności społecznej. W pierwszym roku obowiązywania, z tzw. mechanizmu jednego procentu skorzystało zaledwie nieco ponad 80 tys. podatników, co stanowiło 0,3 proc. wszystkich uprawnionych. Przekazano w tym trybie niespełna 10,5 mln zł. W rozliczeniach za 2012 r. z takiej możliwości skorzystało już ponad 11,5 mln osób, co stanowiło 44 proc. uprawnionych. Przekazano w sumie 480 mln zł. W 2012 r. na każdą z 7110 organizacji pożytku publicznego wypadło średnio po 42 zł, ale w praktyce ponad 214 mln zł, tj. prawie 45 proc. wpłat, trafiło do 20 podmiotów, wśród których znalazły się Fundacja Dzieciom „Zdążyć z Pomocą” – blisko 2 mln odpisów na sumę 117,2 mln zł, Fundacja Pomocy Osobom Niepełnosprawnym „Słoneczko” – z odpisami na sumę 15,3 mln zł, Fundacja Avalon Bezpośrednia Pomoc Niepełnosprawnym i Chorym – z odpisami na sumę 8,6 mln zł (Smółkowska 2011 i mf.gov.pl). Jak wynika z badań CBOS (BS/77/2013), osoby, które nie doko-

nały takiego odpisu, usprawiedliwiają się przeważnie brakiem czasu lub zapomnieniem. 17 proc. badanych stwierdziło jednak, że nie zna organizacji wartej wsparcia. Spośród 44 proc. badanych, do których dotarły medialne informacje na temat nieprawidłowości w organizacjach pozarządowych, 12 proc. stwierdziło, że właśnie to było przyczyną powstrzymania się od dokonania odpisu na rzecz organizacji pożytku publicznego. 44 proc. podatników zadeklarowało, że wybrało podmiot, który pomaga konkretnej osobie znanej im osobiście lub ze słyszenia.

Nie ulega wątpliwości, że najbardziej wyrazistym przejawem gotowości do włączenia się w działalność na rzecz innych jest wolontariat (Bejma 2012). Jeśli chodzi o świadczenie dobrowolnej i bezpłatnej pomocy innym, tzn. obcym ludziom (spoza grona rodziny, kolegów i przyjaciół), Polacy wypadają nie najlepiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Tylko od 10 do 19 proc. badanych w Polsce deklaruje udział w takiej działalności, podczas gdy podobne wskaźniki w Austrii, Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii przekraczają 40 proc. (Bejma 2012, s. 52). Najczęściej jest to aktywność w ramach organizacji charytatywnych pomagających osobom najuboższym i bezdomnym, organizacji i ruchów religijnych oraz wspólnot religijnych, a także organizacji oświatowych, edukacyjnych i wychowawczych zajmujących się opieką nad dziećmi i młodzieżą.

5.4. Sfera publiczna online

Znakiem współczesności staje się wszechobecność interaktywnej komunikacji elektronicznej, która uzyskuje status jednego z ważniejszych uwarunkowań decydowania politycznego. Internet, nowe media i inne interaktywne narzędzia komunikacji społecznej przebiegającej w czasie rzeczywistym, stwarzając nowe możliwości prowadzenia sporów i dialogu oraz przedstawiania stanowisk, ocen i postulatów, mają bezpośredni wpływ na kształt domeny publicznej. Odległość i podziały terytorialne przestają mieć zasadnicze znaczenie. Jak pokazały m.in. protesty w sprawach ACTA, w cyberprzestrzeni pojawiają się możliwości przedstawiania i powielania w czasie rzeczywistym określonego stanowiska, dystrybucji (kolportowania) tego stanowiska w środowisku osób, które nie mają ze sobą bezpośredniego kontaktu, oraz wywoływania konkretnych zachowań społecznych znacznej liczby ludzi, bez potrzeby tworzenia w tym celu struktur instytucjonalnych oraz kształtowania hierarchii organizacyjnej. Jak słusznie zauważa Jakub Nowak: „Nowe media stanowią nie tylko specyficzne narzę-

dzie komunikacji, lecz także środowisko komunikacyjne tworzące nowe przestrzenie aktywności społecznej, która bywa również aktywnością obywatelską” (Nowak 2011, s. 7).

W Polsce wzrasta liczba internetowych portali informacyjnych, które stają się instrumentem szybkiego przekazywania wiadomości do wielkich grup odbiorców i zaczynają coraz bardziej skutecznie konkurować w tym zakresie z tradycyjnymi mediami. Jednoznacznie potwierdzają to liczby odsłon wiadomości w portalu internetowym Onet. Oto kilka przykładów. Informacja z dnia 3 sierpnia 2012 r. na temat uznania przez sąd możliwości postawienia Katarzynie W. zarzutu zamordowania córki, półrocznej Madzi, została otwarta w ciągu 12 godzin aż 580 087 razy. Wywiad z 21 października 2012 r., w którym dziennikarz Mariusz Max Kolonko krytykował polskie media, miał takich otwarć 423 477. Materiał z 20 listopada 2012 r. na temat kulis planowanego zamachu na polskie władze doczekał się w ciągu 12 godzin 693 317 otwarć. Tekst z 22 listopada 2012 r. w sprawie zamiany ciał ofiar katastrofy smoleńskiej był otwarty w 12 godzin 449 683 razy. Informacja z 23 listopada 2012 r. dotycząca awaryjnego lądowania w Warszawie samolotu (z powodu śmierci pasażerki) po 12 godzinach była przeczytana przez 371 051 użytkowników Onetu. Internet daje portalom informacyjnym możliwość kształtowania bardzo rozbudowanego i aktualnego serwisu wiadomości. Przykładowo w Onecie – według autoprezentacji zamieszczonej na stronie tego portalu w sierpniu 2012 r. – emituje się dziennie średnio 334 wiadomości.

Zjawiskiem masowym staje się interaktywny dialog w cyberprzestrzeni, którego zasięg zaczyna przekraczać granice wyobraźni. Doskonałym potwierdzeniem tej opinii jest nowy rekord Guinnessa w liczbie komentarzy na Facebooku dla jednego wpisu: 30 października 2011 r. na fan page’u gry Frontierville jeden post zebrał ponad milion komentarzy (<http://www.chip.pl/news/wydarzenia/trendy/2012/02>). Inny wymowny przykład to interaktywny dialog podczas meczu Hiszpania–Włochy (4:0) rozegranego 1 lipca 2012 r. w finale piłkarskich mistrzostw Europy. Został wówczas ustanowiony rekord portalu społecznościowego Twitter: w kulminacyjnym momencie mecz skomentowało w czasie jednej sekundy 15 tys. osób. W trakcie całego spotkania w Kijowie wpisy na Twitterze zamieściło 16,5 mln fanów (PAP, 3.07.2012).

Także w Polsce interaktywny dialog w cyberprzestrzeni, prowadzony na wielką skalę, staje się faktem. Monitoring choćby tylko jednego portalu informacyjnego – Onet.pl – pozwala jednoznacznie potwierdzić to zdanie. Na przykład już w 4 godziny po ukazaniu się na tym portalu, informacja na temat umorzenia postępowania prokuratorskiego w sprawie odpowiedzialności za nieprawidłowości w organizacji, zakończonej katastrofą, wizyty prezydenckiej w Katyniu, zebrała 317 452 komentarze, z których większość formułowano w dialogu skoncentrowanym na poszczególnych тезach tych komentarzy (Onet.pl, 3.07.2012). W godzinę po ukazaniu się na tym samym portalu informacji (poda-

nej za „Gazetą Polską Codziennie”) o możliwości popełnienia pomyłki w trakcie sekcji zwłok ofiar katastrofy w Smoleńsku, w wyniku której w trumnie Anny Walentynowicz znalazły się szczątki innej osoby, było w tej sprawie już 342 746 komentarzy (Onet.pl, 25.07.2012). Informacja z 14 września 2012 r. o upublicznieniu w prasie nagich zdjęć księżnej Cambridge Catherine w ciągu 3 godzin miała już 692 895 komentarzy. Informacja z 15 września 2012 r. na temat kulis prowokacji dziennikarskiej wobec sędziego z Gdańska w związku ze sprawą Amber Gold po 5 minutach zebrała 42 337 komentarzy. Materiał z 16 października 2012 r., który odnosił się do drastycznych zdjęć ofiar katastrofy smoleńskiej opublikowanych przez rosyjskiego blogera, po 3 godzinach miał na swym koncie 428 702 komentarze. Informacja z 23 października 2012 r. o konferencji ekspertów na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego, podczas której stwierdzono, że eksplozja jest jedynym logicznym wytłumaczeniem rozbicia się samolotu z Prezydentem L. Kaczyńskim na pokładzie, w 2 godziny uzyskała 458 270 komentarzy. Informacja z 25 października 2012 r. przynosząca zapowiedź kolejnych ekshumacji ciał ofiar katastrofy smoleńskiej, połączona z doniesieniami o zamienieniu ciała byłego Prezydenta RP na Uchodźstwie Ryszarda Kaczorowskiego, w ciągu 10 minut doczekała się 462 027 komentarzy. Według autoprezentacji na stronie portalu Onet, nowy wpis na tym portalu jest zamieszczany średnio co 3 sekundy (informacja z 27.08.2012).

Przestrzeń publiczna została dopełniona przez – posiadającą znaczny potencjał polityczny – blogosferę. Jak zauważa Edwin Bendyk we wstępie do monograficznego opracowania pt. *Blogowanie* pióra norweskiej autorki Jill Walker Rettberg, blogi same w sobie mają ograniczoną zdolność zmiany układu opinii politycznych. Tworzą one „zamknięte grona zintegrowane za sprawą ideologii wyznawanej przez autorów, a komunikacja ma charakter zwielokrotnionego monologu. Próby dialogu mają niewielką szansę na przebicie się przez zgłębienie komunikatów nacechowanych jednoznacznymi emocjami i zamkniętymi na jakąkolwiek racjonalną argumentację” (Bendyk 2012, s. 12). W efekcie „hiperkomunikacja w sieci, w blogosferze i na Facebooku nie produkuje nowych dyskursów, a jedynie sprzyja utrwaleniu dyskursów dominujących w przestrzeni publicznej” (tamże, s. 13).

W powiązaniu z mediami tradycyjnymi blogi polityków już obecnie stają się jednak narzędziem inicjowania dyskusji publicznej, a „sprawny polityk-blogger wie, że mocny wpis szybko zostanie podchwycony przez media tradycyjne, które wykonają już całą resztę roboty polegającej na podgrzewaniu emocji i eskalacji tematu” (tamże 2012, s. 11).

Coraz większe znaczenie zdaje się mieć w tym kontekście Twitter – internetowy system mikroblogów, gdzie politycy zamieszczają swoje krótkie komentarze. Na polskiej scenie politycznej na przełomie 2012 i 2013 r. liderem wśród tweetujących polityków był niewątpliwie Janusz Piechociński. W okresie od 1 października 2012 r. do 15 stycznia 2013 r. zamieścił on 8116 wiadomości

w serwisie Twitter, a według danych z 17 maja 2013 r. miał aż 148 355 czytelników (tzw. obserwujących) wiadomości, chociaż tylko dziewięć razy tweety te zostały przywołane w mediach. W tym samym czasie Donald Tusk zamieścił 2137 wiadomości, mając 66 130 obserwujących, zaś Radosław Sikorski, który wyemitował tylko 359 wiadomości, zgromadził aż 124 418 obserwujących, a na jego tweety powoływano się w mediach we wskazanym wyżej okresie aż 115 razy (Górecki 2013, s. 7).

Cywilizacja internetowa wkracza do polskiej sfery publicznej, nie bez problemów, które idą w parze z upowszechnianiem nowych technologii internetowych. Niektóre z nich pozornie luźno wiążą się z relacjami między sferą publiczną i decydowaniem politycznym w Polsce. Deterytorializacja sfery publicznej online sprawia, że nawet jeśli jakieś sygnalizowane wyżej problemy w pewnym stopniu nie dają jeszcze o sobie znać w Polsce, to sytuacja ta ma charakter przejściowy. Tak więc, wykorzystywanie technik informatycznych w aktywności politycznej jest już w Polsce faktem, o czym przypominają przypadki używania łączy elektronicznych do przeprowadzania wyborów w partiach politycznych i do komunikacji w sprawach publicznych. Mamy obecnie do czynienia ze zjawiskiem, które J. Nowak nazywa „usieciowieniem aktywizmu”. Aktywność społeczna i publiczna zyskuje nowe oblicze. Jak stwierdził w jednym z wywiadów prasowych Michał Boni, cyfryzacja jest dziś wdrażana „w każdym sektorze gospodarki i każdym sektorze życia publicznego, edukacyjnego, naukowego, kulturalnego, a także prywatnego. To wielka rewolucja, którą dopiero zaczynamy rozumieć” („Gazeta Wyborcza”, 20.11.2013).

Internet, jak podkreślają jego entuzjaści, wyzwala kreatywne i społeczne siły wzmacniające demokrację oraz pozwala znacznie obniżyć koszty mobilizacji i partycypacji politycznej. W związku z tym pojawiają się koncepcje opracowania wolnego (otwartego) oprogramowania wspomagającego wykorzystanie w procesach decyzyjnych w przestrzeni publicznej wielu równolegle zgłaszanych pomysłów, przy zagwarantowaniu zasady demokratycznego uczestnictwa (Shirky 2012). Sceptycy wskazują jednak na kształtowanie się swoistej internetowej kultury politycznej, dla której charakterystyczny jest język agresji i brak odpowiedzialności za upowszechniane treści, oraz odnotowują przypadki zastosowania technik internetowych do omijania niektórych rygorów prowadzenia walki politycznej.

Powszechne wykorzystywanie narzędzi internetowych wymaga podejmowania decyzji w sprawie uzgodnienia gwarancji wolności i bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Ostry protest przeciwko zawartym w umowie ACTA regulacjom odebrany jako ograniczenie wolności w internecie uwidocznił siłę ruchu na rzecz pozostawienia tej sfery poza zasięgiem nadmiernej ingerencji organów publicznych. Internauci zaprezentowali się w tym starciu jako licząca się zbiorowość mająca cechy grupy interesu, zdolna do inspirowania zbiorowych wystąpień w przestrzeni publicznej. Okoliczność ta ma istotne znaczenie z punktu

widzenia decydowania politycznego w przyszłości. Wycofanie się z krytykowanych rozwiązań zawartych w umowie ACTA oznacza, że w dalszym ciągu nierozwiązany pozostaje problem relacji wolności i bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Decydenci polityczni będą zmuszeni podejmować w tej dziedzinie rozstrzygnięcia ważne dla dużych grup społecznych. Niektóre państwa, w tym Rosja i Chiny, naciskają, aby zarządzanie internetem powierzyć Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej (ITU) działającej przy ONZ i zarządzającej m.in. częstotliwościami telewizyjnymi i komórkowymi. Pojawił się pomysł, aby organizacja ta zarządzała globalną siecią, w tym nazwami domen oraz przydzielaniem numerów i adresów IP identyfikujących komputery. Polska, niewątpliwie mając w pamięci wcześniejsze protesty w sprawie umowy ACTA, uznała projekt za przejaw nadmiernej regulacji („Gazeta Wyborcza”, 3.08.2012, 3.12.2012).

Vinton Cerf, jeden z twórców internetu, przypomniał, że współcześnie jest to narzędzie, z którego korzysta już ponad 2 mld ludzi mających możliwość wypowiedzania się, tworzenia, uczenia i dzielenia się wiedzą i informacjami. Wyrzucił też opinię, że otwarty i wolny internet jest obecnie zagrożony z powodu ustaw przyjmowanych w poszczególnych państwach. Według informacji zawartych w opublikowanym w 2012 r. liście Cerfa („Gazeta Wyborcza”, 3.12.2012), wśród 72 państw monitorowanych przez OpenNet Initiative, aż w 42 państwach filtruje się i cenzuruje treści internetowe oraz czasowo blokuje się dostęp do informacji z internetu. W tym samym liście odnotowano, że firma Google, która prowadzi działalność w blisko 150 państwach, doświadczyła blokowania dostępu do swoich usług, takich jak przeszukiwarka, mapy, poczta, w ponad 30 państwach.

W ścisłym związku z problemami relacji między wolnością i bezpieczeństwem pozostają kwestie zakresu prywatności w internecie. Potrzeba rozstrzygnięć w tej dziedzinie pojawiła się w 2012 r. m.in. w kontekście projektów wykorzystania różnorodnych aplikacji do zbierania i analizowania bez wiedzy i zgody zainteresowanych informacji na temat ich zachowań w sieci. Sytuacja zmierza więc w kierunku wzmocnienia systemu monitorowania zdarzeń istotnych dla bezpieczeństwa publicznego. Przykładowo w ramach współpracy koncernu Google ze służbami specjalnymi podjęto realizację specjalnego programu pozwalającego tworzyć i monitorować bazy danych towarów zagrożonych przemytem, broni itp. („Dziennik Gazeta Prawna”, 8.08.2012). Monitorowanie komunikacji elektronicznej oraz niejawnie ingerowanie w kontakty w internecie staje się jednak poważnym problemem z punktu widzenia praw i wolności. Jak pokazała ujawniona w 2013 r. afera z podsłuchami komunikacji elektronicznej prowadzonymi na masową skalę przez służby USA, także w stosunku do przywódców państw sojuszniczych, jest to również poważny problem polityczny.

Sfera publiczna online jest zagrożona intencjonalną manipulacją. Służby specjalne coraz częściej zacierają do wykorzystywania politycznych możliwości interaktywnych kontaktów internetowych. W 2012 r. do opinii publicznej dotarła informacja, że rosyjski wywiad przeznaczył ok. 1 mln dolarów na programy do sterowania opinią internautów w krajach b. ZSRR, przez tworzenie sieci płatnych komentatorów, organizację wirtualnej wspólnoty ekspertów oraz wprowadzanie do obiegu w sieci informacji preferowanych przez ten wywiad. Podobny program, wart 42 mln dolarów, tworzą Amerykanie w ramach projektu SMISC (Social Media in Strategic Communication) zleconego przez Agencję Zaawansowanych Obronnych Projektów Badawczych Departamentu Obrony USA („Dziennik Gazeta Prawna”, 28.08.2012). Problemy relacji między wolnością i bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni narastają wraz z postępem technicznym, który oferuje nowe możliwości coraz bardziej skutecznego i niejawnego ingerowania w kontakty elektroniczne. Przykładowo ujawniono niedawno, że nowy program szpiegujący FinFisher, wyprodukowany przez firmę Gamma i oferowany rządowi i ich agencjom, może potajemnie monitorować komputery, odczytywać e-maile i SMS-y, kontrolować różne urządzenia mobilne, w tym iPhone’y, przechwytywać rozmowy prowadzone za pomocą komunikatora Skype, włączać kamerę internetową i rejestrować naciśnięcia klawiszy. Analizy laboratorium Citizen Lab działającego przy Uniwersytecie w Toronto pokazują, że programy szpiegowskie infekują urządzenia i śledzą każdy krok ich użytkowników („The Washington Post”, 7.09.2012).

5.5. Konkluzje

W decydowaniu politycznym instytucje zdolne do wywierania presji na formalnych decydentów i na podmioty, od których zależy wykonywanie podjętych decyzji, uzyskują status rzeczywistego kreatora określonych rozstrzygnięć. Instrumentem oddziaływania jest w tym przypadku przede wszystkim lobbing i nadawanie faktom określonych znaczeń. W tych sprawach na uwagę zasługują w szczególności następujące kwestie:

I. Niektóre podmioty instytucjonalne mają zagwarantowaną prawnie możliwość przedstawiania swojego stanowiska w ramach procesów decyzyjnych, inne swoją zdolność oddziaływania na formalnych decydentów zawdzięczają pozycji autorytetu społecznego i politycznego (Ziółkowski 2012), jeszcze inne mają takie oddziaływanie wpisane w swoją misję lub też traktują tego rodzaju aktywność jako formę działalności zarobkowej.

II. Oddziaływanie podmiotów wpływu na decydentów politycznych najczęściej ma na względzie interesy partykularne. W niektórych wypadkach jednak opiera się ono na określonej koncepcji interesu wspólnego lub wizji ładu aksjologicznego.

III. Jednym z najlepiej zorganizowanych podmiotów wpływu są w Polsce związki zawodowe, które mają długą tradycję, ugruntowaną sytuację prawną, rozbudowane struktury organizacyjne oraz gwarancje ustawowe udziału w procesach decyzyjnych. Ważne miejsce w działaniach związków zawodowych uzyskuje reprezentowanie interesów ludzi pracy najemnej na poziomie ogólnokrajowym, co wyraźnie prowadzi do upolitycznienia tych organizacji. Związki zawodowe coraz bardziej zdecydowanie i otwarcie sytuują się po stronie opozycji antyrządowej. W 2013 r. wszystkie trzy centrale związkowe (tj. NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ) zawiesiły swój udział w pracach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz zorganizowały protest, który zgromadził w Warszawie ponad sto tysięcy uczestników przybyłych z całego kraju. Postulaty protestujących wykroczyły zdecydowanie poza sprawy pracownicze i objęły wezwanie do rozwiązania parlamentu oraz do odwołania rządu Donalda Tuska. Na uwagę zasługuje fakt, że działania związków zawodowych cieszą się znaczną aprobatą społeczną. Dość powszechna jest też opinia, że związki zawodowe mają zbyt mały wpływ na decyzje polityczne.

IV. Doświadczenia wielu państw pokazują, że istotnym segmentem sfery publicznej mogą być samorządy zawodowe i gospodarcze. W Polsce samorząd gospodarczy funkcjonuje w układzie wielu wzajemnie konkurujących podmiotów. W sporze o optymalne rozwiązania w tej dziedzinie, którego jesteśmy świadkami, powraca postulat zmian integracyjnych. Pozycja samorządów zawodowych w Polsce w omawianym okresie została osłabiona przez rozwiązania wprowadzające deregulację zawodów zaufania publicznego, co niektóre z tych samorządów potraktowały jako zamach na ich uprawnienia. Wpływ samorządów gospodarczych i zawodowych na sytuację w domenie publicznej jest obecnie w Polsce mniejszy, niż można się było spodziewać, biorąc pod uwagę potencjał tych organizacji. Niepełna obecność samorządów w organizowaniu publicznoprawnej reprezentacji przedsiębiorców i korporacji zawodowych stwarza podstawy do niejasnych działań lobbingowych i powiązań między biznesem i polityką.

V. Stałe próby oddziaływania na decydowanie polityczne podejmują różnorodne, mniej lub bardziej zinstytucjonalizowane grupy interesu. Jest to zjawisko typowe dla systemów demokratycznych. Działania lobbingowe i inne formy rzecznictwa interesów mogą służyć optymalizowaniu decyzji publicznych, ale mogą też prowadzić do kształtowania się patologicznych powiązań i rozporządzania zasobami publicznymi w sposób podporządkowany interesom partykularnym, z naruszeniem dobra wspólnego. Niebezpieczeństwo negatywnego wpływu grup nacisku na bieg spraw publicznych jest większe wtedy, kiedy nie

ma klarownych i transparentnych reguł lobbingu. Zewnętrzne grupy interesu, które nie mają obligatoryjnego dostępu do procesów decyzyjnych, bardzo niechętnie odsłaniają kulisy swojej działalności oraz swoje powiązania z ośrodkami decyzyjnymi. Szczególnie wrażliwą sferę wpływów o znaczeniu politycznym stanowią wszelkie niejawne, mające ze swojej istoty charakter korupcjogenne, powiązania między biznesem, polityką i administracją. Próba normatywnego uregulowania tych kwestii jak dotąd nie dała satysfakcjonującego rezultatu. Istnieje potrzeba wyraźniejszego odróżnienia zawodowej działalności lobbingsowej od działalności eksperckiej oraz oddziaływania wynikającego z aktywności obywatelskiej.

VI. Silna pozycja struktur biurokratycznych, stały dostęp urzędników do formalnych decydentów politycznych, praktyczne uzależnienie tych decydentów od współpracujących z nimi urzędników oraz dominująca rola tych ostatnich w implementacji decyzji politycznych – wszystkie te czynniki sprawiają, że pracownicy urzędów publicznych muszą być traktowani jako podmiot wpływu politycznego.

VII. Instytucjami wywierającymi znaczny wpływ na decydowanie polityczne w Polsce są media, które w istotnej mierze kreują zainteresowania i oceny społeczne. Mają one zdolność przekazywania informacji i opinii w czasie rzeczywistym bez pośrednictwa podmiotów urzędowych i są podstawowym narzędziem kształtowania kultury politycznej społeczeństwa. Media narzucają – czy starają się narzucać – opinii publicznej obraz rzeczywistości, mają moc nadawania sprawom i faktom określonego znaczenia. Polskie doświadczenia potwierdzają tezę, że media są ważnym instrumentem kontroli decydentów publicznych oraz katalizatorem działań antykorupcyjnych. Ale są też w coraz większym stopniu uzależnione od interesów reklamodawców. Dotyczy to także mediów publicznych, co wynika z niesprawności systemu ich finansowania. W efekcie przekaz zawierający głębsze treści przegrywa z zapotrzebowaniem na tanią rozrywkę i sensację. Media się tabloidyzują. Z drugiej zaś strony, mimo swojej wyrazistej tożsamości politycznej, media nadal cieszą się w Polsce sporym zaufaniem społecznym. Tradycyjne media są coraz bardziej wypierane przez media społecznościowe.

VIII. Z uwagi na tradycję i strukturę światopoglądową społeczeństwa, ugruntowaną pozycję wśród podmiotów wpływu politycznego w Polsce posiada Kościół katolicki. Równocześnie, w warunkach ustroju demokratycznego, Kościół nie odgrywa już roli substytutu opozycji politycznej. Nasiliły się sygnały wskazujące na zróżnicowanie postaw politycznych duchowieństwa. Bardzo często Kościół jest postrzegany jako ideowy sojusznik Prawa i Sprawiedliwości. Wyraźnie dał o sobie znać brak uznanych autorytetów w kierownictwie Episkopatu. Z ostrą publiczną krytyką spotykało się wykorzystywanie religii do celów politycznych. Z niespotykaną wcześniej bezwzględnością są ujawniane i piętnowane w mediach patologiczne zachowania duchownych, w tym szczególnie w sferze seksualnej.

Rząd podjął próbę ograniczenia transferu środków budżetowych do związków wyznaniowych. Mimo zachodzących zmian Kościół katolicki jest nadal pozytywnie oceniany przez większość społeczeństwa polskiego. Kościół katolicki otwarcie angażował się w analizowanym okresie w sprawy będące przedmiotem decydowania publicznego w Polsce, w tym przede wszystkim dotyczące prawnego uregulowania procedury *in vitro*, związków homoseksualnych oraz konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

W decydowaniu politycznym coraz większe znaczenie przypisuje się różnym formom i metodom partycypacji społecznej, interaktywności, partnerstwa, deliberacji społecznej oraz delegowania zadań. W centrum sfery publicznej funkcjonują mechanizmy społeczeństwa obywatelskiego, które są podstawą uczestnictwa społecznego, a także socjalizacji i mobilizacji społecznej. W związku z tą problematyką należy podkreślić kilka okoliczności:

I. Partycypacja wymaga nie tylko określonych regulacji normatywnych i odpowiedniej kultury politycznej urzędowych decydentów, ale i istnienia infrastruktury instytucjonalnej służącej wyrażaniu zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań w ramach sektora *non profit*, a także – czy raczej przede wszystkim – gotowości poszczególnych ludzi do osobistego zaangażowania się w działania na rzecz interesu publicznego, do włączania się w rozstrzygnięcie spraw publicznych.

II. Wyniki badań empirycznych dotyczące podstawowych wskaźników partycypacji społecznej (*m.in.*: poziomu frekwencji wyborczej, gotowości do zrzeszania się, zainteresowania angażowaniem się w sprawy istotne społecznie oraz dobroczynności i wielkości wolontariatu) nie są optymistyczne i nakazują przyjąć, że cechą charakterystyczną współczesnej Polski jest niski stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz – związany z tym – niski poziom kompetencji obywatelskich. Do mobilizacji społecznej dochodzi najczęściej w celu wyrażenia protestu przeciw jakiemuś rozwiązaniu. Przekonanie o celowości współdziałania na rzecz pożytku publicznego najczęściej nie idzie w parze z osobistą gotowością do włączenia się w takie działania. W polskim społeczeństwie powszechna jest postawa bierności i apatii politycznej. Obywatele wykazują ograniczone zaangażowanie zwłaszcza w sprawy ogólnokrajowe, ale i w sprawach lokalnych często przejawiają niewielką aktywność.

III. Wyraźnie rysuje się konieczność eliminowania z przestrzeni publicznej tego, co osłabia aktywność obywatelską lub wiąże się z nadużywaniem tej aktywności do celów partykularnych. Społeczeństwo obywatelskie może funkcjonować tylko wtedy, gdy: istnieje choćby minimalne zaufanie społeczeństwa do rządzących; faktycznie, a nie tylko formalnie dopuszcza się rozstrzygnięcie deliberatywne; obywatele są przekonani, że dzięki swojej aktywności

mogą wpływać na bieg spraw publicznych; uczestnicy sceny politycznej rozumieją, że partycypacja, dialog, interaktywność są wprawdzie bardziej prącochłonne, ale dają efekty pewniejsze i wyższej jakości. Biorąc pod uwagę powyższe warunki, należy uznać, że w tej dziedzinie mamy jeszcze w Polsce wiele do zrobienia. O słabości społeczeństwa obywatelskiego m.in. przesądza – i zarazem zaświadcza – brak wiary Polaków w to, że mają rzeczywisty wpływ na sytuację w kraju. Udział w demokratycznym życiu społeczno-politycznym zajmuje jedno z ostatnich miejsc w katalogu wartości cenionych przez Polaków.

IV. Do wskaźników stanu społeczeństwa obywatelskiego należy zaangażowanie w działalność organizacji pozarządowych, a w Polsce nie jest ono duże. W opinii społecznej przeważają pozytywne oceny organizacji pozarządowych. Ale w dyskusji prowadzonej przez teoretyków nie brak opinii, że organizacje pozarządowe są w istocie jeszcze jedną formą prowadzenia działalności zawodowej lub gospodarczej i służą interesom partykularnym. Pojawiają się też głosy, że zlecanie tym organizacjom wykonywania zadań publicznych wiąże je na tyle silnie z podmiotami władz publicznych, iż tracą zdolność reprezentowania interesów obywateli. Podnoszony jest także problem nasilającej się polityzacji organizacji pozarządowych, która klóci się z pierwotnym założeniem traktowania organizacji non profit jako alternatywy dla struktur politycznych.

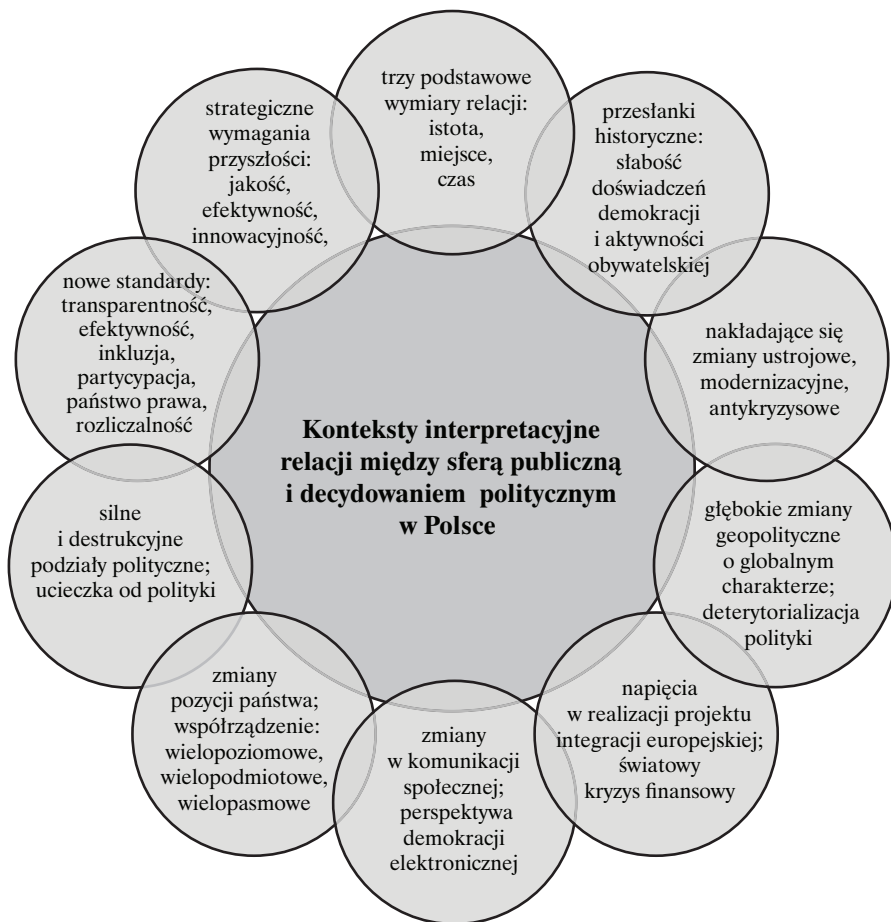
V. Istnieje zależność między pozytywną oceną działania organizacji pozarządowych i gotowością do dokonania odpisu w wysokości 1 proc. na rzecz organizacji pożytku publicznego przy rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych. Rejestruje się stały wzrost liczby podatników korzystających z tego rozwiązania. Natomiast jeśli chodzi o wskaźniki zaangażowania w wolontariat, tj. dobrowolną i bezpłatną pracę na rzecz innych (spoza grona rodziny, kolegów, przyjaciół) lub całego społeczeństwa, Polacy wypadają nie najlepiej na tle obywateli innych państw Unii Europejskiej.

Istotne zmiany zachodzą w sferze społecznej i politycznej w Polsce w wyniku upowszechniania się interaktywnej komunikacji elektronicznej. Należy w tej dziedzinie zwrócić uwagę na dwie podstawowe kwestie:

I. Internet, nowe media i inne interaktywne narzędzia komunikacji przebiegającej w czasie rzeczywistym stwarzają nowe możliwości prowadzenia sporów i dialogu. Cyberprzestrzeń, w której w sposób interaktywny wyrażane są stanowiska, oceny i postulaty oraz kształtowana jest opinia publiczna, staje się ważnym elementem sfery publicznej. Pojawiają się możliwości przedstawiania i upowszechniania w czasie rzeczywistym określonego stanowiska w środowisku osób, które nie mają ze sobą bezpośredniego kontaktu, oraz wywoływania konkretnych zachowań społecznych znacznej

liczby ludzi, bez potrzeby tworzenia w tym celu struktur instytucjonalnych i hierarchicznych.

II. Powstają nowe przestrzenie aktywności społecznej i obywatelskiej, których wykorzystanie wymaga jednak rozwiązania licznych problemów wiążących się z bezpieczeństwem i wolnością oraz prywatnością i odpowiedzialnością w komunikacji elektronicznej.



Opracowanie własne.

Zamiast zakończenia. Konteksty interpretacyjne

Nawet najbardziej szczegółowa i całościowa prezentacja rzeczywistości społecznej i politycznej wymaga wskazania kontekstów interpretacyjnych. W polityce każda relacja jest osadzona w trzech podstawowych kontekstach. Pierwszy z nich ma charakter uniwersalny i dotyczy istoty zjawisk, których wzajemne relacje próbuje się zbadać. W niniejszym opracowaniu ogólne ramy i prawidłowości analizowanych relacji są określone przez istotę sfery publicznej i decydowania politycznego oraz mechanizmy ich wzajemnych stosunków. Drugi kontekst ma już charakter różnicujący. Jest on wyznaczony przez specyfikę miejsca, w którym zachodzi badana relacja. Trzeci kontekst, także różnicujący, odnosi się do cech charakterystycznych czasu, w którym zachodzi ta relacja. Działanie tych trojakiich czynników daje taki efekt, że w różnych miejscach, a nawet i w tych samych miejscach, ale w różnym czasie, wzajemne relacje między zjawiskami i procesami zachodzącymi w sferze publicznej a decydowaniem politycznym są odmienne, zaś formalnie te same uwarunkowania pociągają za sobą różne, nieraz wręcz przeciwstawne, następstwa.

We wcześniejszej części tego opracowania skoncentrowano się na naszkicowaniu modelu i uchwyceniu istoty rekonstruowanej relacji oraz na przedstawieniu charakterystyki aksjologicznej, społecznej, instytucjonalnej i procesualnej miejsca analizowanego spotkania sfery publicznej i decydowania politycznego w Polsce współczesnej. Wszystkie zjawiska i procesy społeczne dokonują się w określonym czasie (Sztompka 2012, s. 533). Dla pełnego wyjaśnienia relacji między sferą publiczną i decydowaniem politycznym należy jeszcze przedstawić różne aspekty czasu owego spotkania. Trudno bowiem o zrozumienie analizowanej rzeczywistości bez odniesienia się do czasu, w którym ta rzeczywistość jest zanurzona. Ma bez wątpienia rację Piotr Borowiec, gdy stwierdza, że kategorie czasowe odgrywają istotną rolę w budowaniu rzeczywistości politycznej, i przypomina za Elżbietą Tarkowską o „zjawisku polityzacji czasu, czyli zdominowaniu przez politykę także tej ważnej dla człowieka sfery istnienia społecznego i biologicznego” (Borowiec 2013, s. 13; Tarkowska 1996, s. 10). Słusznie podkreśla też, że: „Konteksty nie są dane raz na zawsze i statyczne, odtwarzają się tak jak całe społeczeństwa w ludzkiej praktyce” (Borowiec 2013, s. 28).

Kontekst czasu określają w przypadku decydowania politycznego we współczesnej Polsce przede wszystkim następujące czynniki: przesłanki historyczne, szybko zachodzące zmiany, przeobrażenia geopolityczne o globalnym charakterze, zupełnie nowe zjawiska i procesy zachodzące w komunikowaniu społecznym i politycznym, cechy kształtującego się nowego modelu władzy w przestrzeni publicznej, proces redefinicji pozycji państwa, aktualne standardy sfery publicznej i polityki, destrukcyjne i antagonistyczne podziały sfery publicznej oraz projekcje wymagań przyszłości.

1. Przesłanki historyczne. Mają rację Wojciech Rafałowski i Przemysław Sadura, gdy podkreślają, że „Współczesna polityka w Polsce czerpie z historii i tradycji, a wyobraźnia polityczna jest kształtowana przez zjawiska i procesy sprzed 1989, a nawet sprzed 1918 roku” (Rafałowski, Sadura 2012, s. 416). Próbuąc wyjaśniać współczesne relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym w Polsce, nie można zapominać o piętnie tragicznej historii wyciśniętym na zbiorowej świadomości Polaków. Długi okres istnienia narodu bez własnego państwa, lata funkcjonowania państwa z nieakceptowanym przez znaczną część społeczeństwa ustrojem politycznym oraz doświadczenia czasów fasadowej demokracji zwanej ludową i pozorowanej debaty publicznej w ramach socjalistycznej organizacji społeczeństwa – wszystko to zostawiło wyraźne ślady we współczesnym stosunku obywateli do państwa, władz państwowych i prawa, dobra wspólnego oraz do aktywności w przestrzeni publicznej i rozwijania kultury uczestnictwa. Właśnie w przeszłości można szukać źródeł słabej aktywności obywatelskiej Polaków, dystansu wobec państwa, relatywnie dużej nieufności do innych narodów i państw oraz postawy roszczeniowej, której towarzyszy przekonanie o specjalnej roli Polski i Polaków w zmianach politycznych zachodzących w Europie.

Polskie dokonania historyczne w dziedzinie demokracji, które znalazły wyraz w treści Konstytucji 3 maja 1791 r., nie zmieniają faktu, że długie okresy braku własnej utrwalonej praktyki demokracji, przypadające przede wszystkim na wiek dziewiętnasty oraz na znaczną część wieku dwudziestego, sprawiły, że dziś tak trudno w Polsce przerzucić pomost między demokracją konstytucyjną – znajdującą odzwierciedlenie w obowiązujących regulacjach prawnych, i demokracją społeczną – utrwaloną w świadomości społecznej i traktowaną jako wartość podstawowa. Co więcej, w czasach kryzysu demokracja zaczyna podlegać różnorodnym zagrożeniom zewnętrznym (Lewandowska-Malec 2013, s. 327 i nast.), wśród których na plan pierwszy wysuwa się populizm. Demokracja staje się w efekcie dla wielu rozwiązaniem nieoczywistym, mającym co najwyżej status politycznej poprawności (Józefowicz, Perczyński 2001).

W sytuacji umacniania się współcześnie w przestrzeni publicznej cywilizacji widowiska i komercji (Filipowicz 2007) również sama demokracja ulega wewnętrznej degradacji i staje się bardziej mechanizmem sprawowania władzy

i uzasadniania swojej pozycji przez dzisiejszą klasę polityczną – w dużej mierze zawodową i pozbawioną głębszej tożsamości programowej – niż sposobem zbiorowego wyboru celów społecznych, politycznych i gospodarczych oraz metod ich realizacji. Dialog poglądów zastępowany jest w tych warunkach manifestacją wzajemnej wrogości, konfrontacją ugrupowań i polityków oraz powiązanych z nimi struktur instytucjonalnych, która wykracza daleko poza świat czystej polityki. Cele partykularne są przedkładane nad dobro wspólne. Postawy defensywne i zaczepne wygrywają z dążeniem do współdziałania i szukania tego, co wspólne – i co może się stać osnową dialogu oraz impulsem do przyspieszenia rozwoju. Uwarunkowania historyczne decydują też w dużej mierze o tym, że w Polsce tak trudno o wspólnych bohaterów i wspólne myślenie o dniu dzisiejszym i planach na przyszłość. Niestety, nic nie zapowiada rychłej zmiany tego stanu rzeczy.

Im słabsze są świadomościowe fundamenty demokratycznego dyskursu i decydowania, tym bardziej realne się stają wyżej wspomniane zagrożenia. Demokracja, będąca przecież narzędziem decydowania wysokiej jakości, zaczyna się jawić w świadomości społecznej, zwłaszcza zaś w umysłach ludzi mających trudności w zaspokojeniu swoich elementarnych potrzeb, jako przeszkoda w sprawnym i efektywnym działaniu w sprawach publicznych. Od takiej oceny już tylko krok do przyzwolenia na wprowadzenie „łatwych rozwiązań” bazujących na koncepcji rządów silnej ręki. Rzecz w tym, że w Polsce fundamenty świadomościowe demokracji są, jak to pokazują coraz wyraźniej wyniki badań społecznych, wyjątkowo kruche. Badacze z kręgu psychologii społecznej zwracają uwagę na znaczenie demokratycznej osobowości – jako czynnika niezbędnego dla praktycznego przyjęcia i afirmacji systemu demokratycznego oraz dla włączenia się do walki z próbami ograniczenia demokracji (Czapiński 2013; Dahl 1998; Garlicki, Noga-Bogumilska 2004; Reykowski 1995; Urban 2013, s. 43). Wszystkie podniesione wyżej kwestie nakazują uważnie odbierać sygnały o słabnięciu w świadomości Polaków jednoznacznej preferencji dla rozwiązań demokratycznych.

Przewijające się przez polską historię dwie zasadnicze postawy społeczne i polityczne: programowego dystansu i opozycyjności oraz adaptacji i konformizmu, stworzyły trwałe podstawy głębokich, utrwalonych w sferze emocji, w dużej mierze nieprzekraczalnych podziałów społecznych. Z całą mocą owe podziały dają o sobie znać współcześnie, zwłaszcza w sposobach rozumienia patriotyzmu i politycznej przyzwoitości. W kulturze politycznej Polaków, zakorzenionej w historii i spuściznie duchowej narodu, mieszczą się dwa różne paradygmaty działania: romantyczny i racjonalny. Oba te paradygmaty stanowią oczywiście istotną wartość, ale tylko wtedy, gdy postawy z nimi związane wzajemnie się uzupełniają, zaś ukształtowane na ich podstawie odmienne oceny i dyspozycje w sprawie decydowania publicznego nie prowadzą do zderzenia wywołującego wyniszczające napięcia i zaburzenia równowagi społecznej. Takie zderzenie jest obecnie w Polsce faktem i nic nie wskazuje na to, aby mogła nastąpić szybka

poprawa sytuacji. W efekcie różnice, górując na poczuciem więzi wspólnotowych, stoją na przeszkodzie pełnemu wykorzystaniu obiektywnie istniejących zasobów społecznych i gospodarczych.

Rozdarcie polskiego społeczeństwa widać szczególnie dobrze na tle zdarzeń traumatycznych, takich jak katastrofa prezydenckiego samolotu w Smoleńsku. W tak skrajnych sytuacjach wielu Polaków w swym rozumieniu patriotyzmu zwraca się w stronę martyrologii, narodowego cierpiętnictwa, heroizacji ofiar i teorii spiskowych, zaś problemy i dylematy narodowego rozwoju zostają zepchnięte na dalszy plan. Decydenci polityczni muszą brać pod uwagę fakt, że w tej sytuacji próby operowania wyłącznie faktami mogą się okazać zawodne. Potrzebna jest umiejętność stworzenia więzi emocjonalnej z określonym wyborem.

Obfitujące w tragiczne wydarzenia, arcytrudne stosunki z państwami i narodami sąsiadującymi na szczęście mamy już za sobą, ale balast historii nadal ciąży na mentalności Polaków (głównie starszego pokolenia), zwłaszcza na naszym nastawieniu do Rosji i Niemiec. Brak należytego wywiązania się w przeszłości z zobowiązań sojuszniczych przez państwa, z którymi Polska zawarła porozumienia o wspólnej obronie bezpieczeństwa i interesów, odcisnął trwały ślad w świadomości zbiorowej, toteż Polacy z dużą nieufnością podchodzą do zewnętrznych gwarancji, układów i porozumień. Polska aktywność militarna w warunkach odrodzonego państwa, której ukoronowaniem była bitwa warszawska w 1920 r., traktowana jako powstrzymanie ekspansji Rosji sowieckiej na zachód Europy (ożywiony został mit przedmurza), oraz znaczenie zrywu polskiej „Solidarności” w demontażu ustroju socjalistycznego sprawiają, że w mniemaniu wielu Polaków należy się nam wieczna wdzięczność innym państw i społeczeństw. Kult zasług dziejowych przekłada się więc na postawę roszczeniową.

Powyższe okoliczności współdecydują w dużej mierze o tym, że w dzisiejszych warunkach intensywnych zmian transformacyjnych oraz przeobrażeń wynikających z kształtowania się nowej architektury politycznej Europy i procesów globalizacji różnorodne lęki, frustracje i roszczenia są tak silne i powszechne, zaś postawa nadziei i zaufania ma tak ograniczony wymiar. Polacy w swoim zbiorowym myśleniu politycznym są bardzo wyczuleni na wszelkie sygnały dające podstawy do powzięcia podejrzeń o zagrożenie suwerenności naszego kraju oraz są równocześnie bardzo ostrożni wobec innych narodowości i kultur. Wielu Polaków uważa, że zmiany globalizacyjne i integracyjne we współczesnym świecie są instytucjonalnie inicjowane przez podmioty mające w tym swoje własne, partykularne, zwykle ukryte i nieraz godne napiętnowania interesy polityczne i finansowe. Ten sposób myślenia znajduje także odzwierciedlenie w refleksji naukowej, np. w – warsztatowo skądinąd bardzo ciekawej – analizie procesów „panowania nad globalizacją” zaproponowanej przez Joannę Szlachtę-Jarmużek, badaczkę, która deklaruje, że wywodzi się ze szkoły Andrzeja Zybertowicza,

i zalicza swoje rozważania do gatunku „socjologii niesentymentalnej” (Szlachta-Jarmużek 2013).

2. Naruszona równowaga. Na relacje między sferą polityczną i decydowaniem politycznym w Polsce współcześnie w dużym stopniu wpływa charakter czasu, w którym żyjemy – czasu naruszonej równowagi w przestrzeni publicznej w wyniku nakładania się kolejnych fal transformacyjnych i modernizacyjnych. Zmiana społeczna i polityczna jest zawsze trudnym wyzwaniem: narusza różne interesy, łamie przyzwyczajenia, wymaga dodatkowej mobilizacji, osłabia znaczenie jednych podziałów i stratyfikacji, a wzmacnia znaczenie innych, uruchamia i unieczynnia różne mechanizmy awansu społecznego i materialnego, w nowy sposób rozdziela role społecznych beneficjentów i przegranych oraz kształtuje nowe zasady i metody oddziaływania na sprawy publiczne.

W Polsce zmiany związane z odchodzeniem od zasad i rozwiązań ustroju politycznego obowiązującego do 1989 r. oraz przewartościowania łączące się z nowym statusem naszego kraju w konfiguracji politycznej Europy i świata (znajdujące wyraz między innymi w członkostwie w Unii Europejskiej, NATO i OECD) nałożyły się na głębokie przekształcenia modernizacyjne zachodzące we współczesnym świecie. Relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym należy więc współcześnie ujmować nie tylko w kontekście odchodzenia od rozwiązań ustroju socjalistycznego, ale i na tle megazmian w przestrzeni publicznej.

Demokratyzacja stwarza nowy układ aktorów, mechanizmów i standardów w sferze publicznej oraz oznacza rezygnację z władzy opierającej się na sile, pozbawionej oparcia w tradycji i niemającej społecznej akceptacji. Globalizacja odrywa rządzenie od granic poszczególnych państw, prowadzi do ograniczenia dominacji polityki i prawa państwowego nad ekonomią, finansami i gospodarką oraz sprzyja swobodzie przepływu ponad granicami państwowymi ludzi, towarów, usług, kapitału i informacji. Informatyzacja radykalnie zmienia mechanizmy pozyskiwania i zarządzania informacjami oraz komunikowania się. Kreuje ona także globalne, horyzontalne sieci interaktywnej komunikacji ponad granicami, różnicami kulturowymi, politycznymi i ekonomicznymi. Nadaje nowe znaczenie działaniu w czasie rzeczywistym, a w efekcie kształtuje nowy typ społeczeństwa, wspomagany przez internet, pocztę elektroniczną, telefonię komórkową, elektroniczne wyszukiwarki informacji oraz elektroniczne wspólnoty dyskusyjne. Integracja ponadnarodowa włącza do gry nowych ponadpaństwowych uczestników procesów rządzenia o charakterze międzypaństwowym. Tworzy nowe warunki udziału w tych procesach organów państw narodowych oraz wymusza redefinicję pojęcia suwerenności. Nowy model konkurencji między państwami wzmacnia znaczenie rozwiązań proefektywnościowych. Deterytorializacja licznych zagrożeń, takich jak przestępczość zorganizowana, patologie przestrzeni publicznej, nieuporządkowana migracja, a zwłaszcza terroryzm, nakazuje współdziałać

ponad granicami państw w wielu dziedzinach, które jeszcze niedawno stanowiły przedmiot odrębnych działań władz państwowych. Wzrastająca siła mediów i tabloidyżacja sfery publicznej zapewniają publikatorom pozycję kreatorów zachowań i ocen społecznych w sprawach dotyczących decydowania publicznego oraz wpływają na zasady i sposób działania podmiotów publicznych w kontekście nowego rodzaju władzy: władzy nadawania znaczeń faktom. Komplikowanie się rzeczywistości, w ramach której odbywa się decydowanie publiczne, powoduje konieczność odwoływania się do wiedzy i umiejętności specjalistów i ekspertów.

Intensywność zmian pociąga za sobą konieczność przystosowania do działania w warunkach napięć oraz w stanach nadzwyczajnych. Celowi temu służy uelastycznianie rozwiązań, nabywanie umiejętności działania w czasie rzeczywistym oraz opanowywanie zdolności zarządzania kryzysowego.

Zmiany zachodzące współcześnie w Polsce mają charakter integralny i jakościowy. Są w dużej mierze obciążone czynnikiem ryzyka i niepewnością. Zmiany te wpisują się w proces przeistaczania się społeczeństwa ryzyka (Beck 2002) w społeczeństwo światowego ryzyka, w którym „coraz trudniej jasno i wiążąco odróżnić historię i zamierzoną politykę strachu od uzasadnionych obaw i działań prewencyjnych” (Beck 2012), zaś „ryzyko staje się przyczyną i ośrodkiem przebudowy społecznej” (tamże, s. 33). Wiele zjawisk i procesów, które przebiegają w tym – jak sugestywnie określił za Wańkowiczem Edmund Wnuk-Lipiński – świecie międzypoki, można uznać tylko za wstęp do dalszych, jeszcze głębszych zmian (Wnuk-Lipiński 2004). Z wielką siłą dają o sobie znać nowe ryzyka, w tym zwłaszcza demograficzne, gospodarcze, kulturowe, energetyczne i ekologiczne. Wywołują one w społeczeństwie poczucie zagrożenia i niepewności; zawsze znajdzie się ktoś, kto spróbuje na tym żerować. Celnie ujmuje to zjawisko Jakob Arnoldi: „Ryzyko wykorzystuje się do wytwarzania społecznego lęku i wroga, mobilizowania ludzi oraz zarządzania na dystans wolnymi podmiotami” (Arnoldi 2011, s. 214). Zdolność definiowania ryzyka sama w sobie staje się czynnikiem władczym (tamże, s. 31). Umiejętność zarządzania ryzykiem (*government of risk*) uzyskuje status niezbędnego składnika współczesnego rządzenia.

3. Przeobrażenia geopolityczne. Relacje między sferą publiczną i decydowaniem politycznym w Polsce należy rozpatrywać na tle zasadniczych przeobrażeń geopolitycznych w świecie współczesnym. Wyznaczają one nowe ramy działań, które mają na względzie interes narodowy, a więc dotyczą dalszego istnienia i umacniania państwa polskiego oraz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i zrównoważonego rozwoju państwa (szerzej zob. *Biała Księga* 2013).

Kolejny etap procesu globalizacji stawia na porządku dziennym problem rządzenia światowego. Wydarzenia lat 2012–2013 potwierdziły, że w czasach globalizacji, gdy świat staje się w dużej mierze wspólną przestrzenią, a kryzys nie potrzebuje już paszportu, aby przemieszczać się szybko między kontynentami i poszczególnymi państwami, sprawą zasadniczą w decydowaniu politycznym

zaczyna być skuteczne blokowanie lub przynajmniej ograniczanie przepływu do Polski negatywnych zjawisk kryzysowych. Jak słusznie stwierdza Tadeusz Klementewicz, „w rozwiniętej fazie globalizacji, układem sterowniczym może być tylko jakaś forma globalnego rządzenia” (Klementewicz 2013, s. 481). W ostatnich latach jeszcze wyraźniej rysuje się problem usytuowania współczesnych państw i społeczeństw narodowych w przestrzeni światowej (Beck 2005) i europejskiej (Giddens 2009; Beck, Grande 2009; Walters, Haahr 2011).

Pojawiają się nowe tendencje w relacjach ogólnoświatowych. W światowym układzie sił wzrasta znaczenie państw Azji, Afryki i Ameryki Południowej. Relatywnie słabnie dominująca pozycja Europy i USA, maleje też zaangażowanie USA w sprawy europejskie. W istocie nasila się konkurencja między Europą i Stanami Zjednoczonymi, która wiąże się z koniecznością dokonywania ważnych wyborów strategicznych, w szczególności w dziedzinie budowy infrastruktury bezpieczeństwa narodowego. Zasadniczej wagi nabierają zagadnienia polityki energetycznej, bezpieczeństwa finansowego, bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni oraz kwestie związane z imigracją z terenów położonych poza Unią Europejską. Trwa proces oddalania się modelu władzy w przestrzeni publicznej od tradycyjnie rozumianej polityki prowadzonej przez podmioty władzy poszczególnych państw, a rozwój wydarzeń w sferze publicznej jest w coraz większym stopniu uzależniony od czynników ściśle gospodarczych i finansowych oraz od działań podmiotów medialnych polegających na nadawaniu faktom określonych znaczeń.

Zachodzące zmiany geopolityczne zmuszają do opracowywania rozwiązań wariantowych uwzględniających różne prognozy dalszego rozwoju sytuacji. W scenariuszu optymistycznym zakłada się intensyfikację pozytywnych i pożądanых zjawisk i tendencji, zwłaszcza dotyczących rozwoju gospodarczego UE i Polski. W scenariuszu negatywnym przewiduje się nagromadzenie niekorzystnych i niebezpiecznych zjawisk zewnętrznych i wewnętrznych, w tym załamanie się integracji europejskiej i osłabienie tempa rozwoju cywilizacyjnego kraju. Zgodnie ze scenariuszem najbardziej prawdopodobnym, zakładającym przemieszanie negatywnych i pozytywnych zjawisk i tendencji, realizacja najważniejszych celów strategicznych Polski ma przebiegać w warunkach zasadniczej kontynuacji procesów integracyjnych w Europie, opanowania podstawowych napięć w strefie euro oraz utrzymania gwarancji wspólnej obrony w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Każdy z tych scenariuszy wymaga uporządkowanych, tworzących efekt synergiczny, relacji między sferą publiczną i decydowaniem publicznym, w tym decydowaniem politycznym. Trzeba więc wzmacniać w przestrzeni publicznej mechanizmy, które pozwalają wypracowywać – w dialogu, ponad podziałami politycznymi – konsens w sprawach dotyczących interesów narodowych. Wydaje się, że w istniejącej sytuacji ustrojowej i politycznej do tego celu może być przydatny przede wszystkim polityczny arbitraż „deliberatywny” Prezydenta RP (Szymanek 2009).

4. Napięcia w realizacji projektu integracji europejskiej i światowy kryzys finansowy. W ostatnich latach nastąpiły też zmiany w podejściu do kwestii związanych z instytucjonalną integracją w ramach Unii Europejskiej. Integracja europejska przestaje być w świadomości wielu Polaków wyłącznie źródłem nadziei. Staje się również przedmiotem lęków i niepokojów. Uchwalenie w listopadzie 2013 r. przez Parlament Europejski budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020, w którym Polska uzyskała 105,8 mld euro (w tym w ramach polityki spójności obejmującej m.in. budowę dróg – 72,9 mld, a w ramach wspólnej polityki rolnej – 28,9 mld), może przejściowo poprawić społeczne oceny procesu integracji, nie usunie to jednak istotnych kontrowersji dotyczących tempa i zakresu wzmocnienia kompetencji Unii Europejskiej kosztem państw członkowskich. Okolicznościami istotnymi w dłuższym okresie dla decydowania politycznego w Polsce będą nadal napięcia w realizacji projektu integracji europejskiej oraz spór między zwolennikami dalszej integracji ekonomicznej i politycznej a tymi, którzy uważają, że integracja europejska już obecnie zaszła zbyt daleko.

Wyraźny kryzys projektu europejskiego w dotychczasowym kształcie wymaga udzielenia odpowiedzi na kluczowe pytania dotyczące zasad organizacji przestrzeni politycznej w Europie. Integracja ekonomiczna i walutowa tak znacznie wyprzedziła integrację polityczną, że musiało to wywołać dysharmonię systemową. Decydenci polityczni stawiani są przed koniecznością dokonania wyboru programowego między ograniczeniem integracji ekonomicznej a wzmocnieniem integracji politycznej. Pierwszy z członów tej alternatywy – w wariantcie skrajnym – musiałby oznaczać likwidację wspólnej waluty w strefie euro, co w praktyce wydaje się mało realne. Drugi – oznaczałby pójście w kierunku tworzenia organizmu politycznego w formie podobnej do konfederacji lub nawet federacji, co w sposób oczywisty musiałoby skutkować dalszym obniżaniem pozycji państw narodowych oraz koniecznością ponownej redefinicji pojęcia suwerenności państwowej. Wybór między koncepcją Europy ojczyzn a koncepcją federacji europejskiej zdaje się coraz bardziej nieunikniony. Opinia publiczna i siły polityczne w Polsce są, jak pokazano we wcześniejszych fragmentach tego opracowania, zdecydowanie podzielone w sprawie tego wyboru.

Wyżej zarysowany problem, wraz z kwestią przyjęcia w Polsce waluty euro, będzie w najbliższych latach wyznaczał jedną z głównych linii podziałów. Trudno się temu dziwić, skoro także w Europie w dyskursie publicznym pojawiają się w tych kwestiach poglądy przeciwstawne. Jeden z kierunków myślenia prezentuje francuski filozof André Glucksmann, który uważa, że „narody europejskie zbyt się od siebie różnią, aby złąć się w jedno. Ich spoiwem nie jest wspólnota, lecz określony model społeczeństwa”, a tym samym „europejskie państwo federalne, tudzież europejska konfederacja, stanowi dalekosiężny cel pozostający na płaszczyźnie abstrakcji” i jest chybionym dążeniem, zaś „Europę należy postrzegać jako jedność w podziale lub podział w jedności, w żadnym wypadku jednak nie jako wspólnotę – ani pod względem religijnym, ani językowym, ani moral-

nym” (Glucksman 2012, s. 35). Skrajnie odmienną optykę prezentują w tych sprawach np. Daniel Cohn-Bendit i Félix Marquardt, współzałożyciele powołanego w sierpniu 2013 r. ruchu Europeans Now, autorzy manifestu „Młodzi Europejczycy, łączcie się”, który został opublikowany na początku września 2013 r. w kilkunastu gazetach na świecie. W swoim posłaniu do mieszkańców Europy napisali oni m.in.: „W przyszłorocznych wyborach europejskich musimy wydrzeć politykom ich najpilniej strzeżony sekret; otóż to, co postrzegają oni jako absolutnie nieodzowne w nowoczesnym rządzeniu – państwo narodowe – szybko staje się przestarzałą strukturą polityczną”. Stwierdzili też, że: „Młodzież Europy staje przed wyborem: albo przyspieszona integracja, albo bierne przyglądanie się, jak nasz kontynent powoli traci znaczenie na świecie” (Cohn-Bendit, Marquardt 2013).

Sprawa kształtu Unii Europejskiej wyszła poza ramy dyskusji teoretyków i publicystów. We wrześniu 2012 r. w orędziu o stanie Unii szef Komisji Europejskiej José Manuel Barroso apelował w Parlamencie Europejskim: „Nie bójmy się tych słów: musimy pójść w kierunku federacji państw narodowych. Tęgo potrzebujemy!” („Gazeta Wyborcza”, 13.09.2012, s. 1). Szef liberałów w Parlamencie Europejskim Guy Verhofstadt w dyskusji nad wspomnianym orędziem sformułował dalej idącą tezę, a mianowicie, że potrzebna jest „europejska federacja obywateli”.

Obok wyzwań decyzyjnych związanych z modelem Europy, przed decydentami politycznymi stoją też problemy bardzo praktyczne. Wiadomo już, że w następnych perspektywach finansowych Unii Europejskiej Polska nie może liczyć na tak znaczne zasilanie bezzwrotnymi środkami finansowymi, jakie miało miejsce w latach poprzednich i utrzyma się jeszcze w perspektywie zaczynającej się w 2014 r. Zmianie ulegną także preferencje Unii – z inwestycji infrastrukturalnych na inwestycje innowacyjne, co spowoduje wzrost wymagań stawianych adresatom tych środków. Koniecznością chwili jest więc poszukiwanie nowych źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych samorządów terytorialnych.

Znakiem czasu są zjawiska kryzysowe w finansach i gospodarce. W Polsce nastąpiło spowolnienie rozwoju gospodarczego, pogorszyła się też sytuacja na rynku pracy, szczególnie zaś dotyka to ludzi młodych, którzy mają trudności w podjęciu swojej pierwszej pracy zawodowej. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2012 r. wynosiła 13,4 proc., a na koniec 2013 r. może, zdaniem analityków, wynosić nieco ponad 13 proc.

Napięcia gospodarcze mają swoje istotne konsekwencje psychologiczne. Różne podmioty w domenie publicznej uciekają się do straszenia kryzysem gospodarczym. Warunkami, które dyktuje kryzys, próbuje się uzasadniać niepopularne działania władz publicznych i poszczególnych pracodawców. Temat kryzysu na stałe zagościł też w mediach. W sposób nieunikniony przekłada się to na zachowania społeczne, które w dużej mierze kształtują się pod wpływem

zbiorowych – i często również podsycanych – lęków, nie zaś pod wpływem osobistych doświadczeń związanych z załamaniem rozwoju gospodarczego. Jest rzeczą charakterystyczną, że społeczne oceny dotyczące zagrożeń kryzysowych są w większym stopniu uwarunkowane ogólną sytuacją na świecie i w państwie niż konkretnymi negatywnymi skutkami spowolnienia gospodarczego w najbliższym otoczeniu osób oceniających. Zakrawa to na paradoks, ale odbudowanie w społeczeństwie przekonania, że sprawy idą w dobrą stronę, wymaga więcej czasu niż opanowanie negatywnych tendencji w finansach i gospodarce. W praktyce oznacza to obniżenie poparcia dla rządzących oraz ograniczenie konsumpcji indywidualanej.

Także bezrobocie jest problemem nie tylko ekonomicznym, ale i psychologicznym. Lęk i stres związany z utratą pracy utrzymują się nawet wówczas, gdy bezrobotny uzyska już ponownie zatrudnienie. Przedłużające się pozostawanie bez pracy stanowi jedną z podstawowych przesłanek wykluczenia społecznego i wielu innych negatywnych zjawisk społecznych. Problemem samym w sobie staje się znaczny wzrost bezrobocia wśród młodzieży z wyższym wykształceniem. Trzeba w tym widzieć przede wszystkim dramat młodych ludzi rozpaczliwie szukających dla siebie miejsca na rynku pracy, ale i dotkliwe marnotrawstwo, bowiem nie wykorzystuje się cennych zasobów kapitału ludzkiego, zaprzepaszcza się efekty nakładów na edukację.

Niszczące skutki bezrobocia wykraczają jednak poza środowisko osób dotkniętych tym stanem. Kwestia bezrobocia ma także czysto polityczny wydźwięk, rzutuje na ogólny wizerunek społeczny państwa i władz publicznych, przyczynia się do wzrostu negatywnych ocen sposobu funkcjonowania państwa, jego władz i instytucji, a w efekcie do wzmacniania potencjału protestów społecznych. Nie ulega wątpliwości, że to jeden z podstawowych problemów wymagających systemowych działań w ramach rządzenia.

5. Zmiany w komunikacji społecznej i politycznej. Komunikowanie polityczne podlega procesowi ciągłych zmian (Nieć 2013, s. 7 i nast.). Przedstawione w jednym z fragmentów tego opracowania zmiany w komunikacji społecznej i politycznej, jakie zachodzą pod wpływem wszechobecnej interaktywnej komunikacji elektronicznej w czasie rzeczywistym, mają charakter jakościowy. Rodzi się bezprecedensowe zjawisko polityczne – cyberprzestrzeń jako globalne forum, służące do wyrażania stanowisk, ocen i postulatów oraz kształtowania opinii publicznej i prowadzenia sporów i dialogu.

Szybkie tempo rozwoju technologii informatycznych oraz pojawianie się coraz to nowych możliwości ich wykorzystania w domenie publicznej nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że wiele rozwiązań, które wchodzi dopiero do użytku, w dość krótkim czasie zastąpi kolejna ich generacja; to jeden z najważniejszych mechanizmów zmian społecznych i politycznych. W sferze publicznej ukształtował się już nowy jej wymiar: sfera publiczna online. Jest wielce prawdopo-

dobne, że w nieodległym czasie realnym faktem stanie się demokracja online (Musiał-Karg 2013).

We współczesnych relacjach sfery publicznej i decydowania politycznego w Polsce pojawiają się coraz silniejsze napięcia między demokracją przedstawicielską i bezpośrednią. Znajdują one wyraz przede wszystkim w coraz większej liczbie referendów w sprawie odwołania organów wykonawczych i przedstawicielskich samorządu terytorialnego oraz w negatywnym stosunku większości posłów do obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Jak wyraźnie widać, partie polityczne odkryły, że istnieją spore możliwości korygowania wyników wyborów powszechnych przy wykorzystaniu narzędzi demokracji bezpośredniej. Dziś jeszcze dość trudno orzekać, czy zjawisko to ma doraźne przyczyny w krytycznych opiniach społecznych o klasie politycznej oraz w nikłym zaufaniu do polityków czy też mamy już do czynienia ze zmianą systemową.

Nie ulega jednak wątpliwości, że – w ślad za postępem w informatyzacji – powstają warunki techniczne do tego, aby częściej sięgać po instrumenty demokracji bezpośredniej. Szwajcaria nie musi pozostawać wyjątkiem w dziedzinie wykorzystywania narzędzi internetowych w decydowaniu publicznym (Musiał-Karg 2012). Różnego rodzaju projekcje rozwiniętej demokracji elektronicznej i partycypacji politycznej w internecie przestają być już tylko wizją entuzjastów i w coraz większym stopniu stają się realną perspektywą zmian w domenie publicznej. Trwa zresztą ożywiona dyskusja na ten temat, która sama w sobie może być przesłanką zmian (m.in. Marczevska-Rytko 2013; Porębski 2012; Mider 2008). W każdym razie, zastępowaniu niektórych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej procedurami demokracji elektronicznej obecnie stoi na przeszkodzie przede wszystkim brak bieżącej i powszechnej aktywności politycznej społeczeństwa, nie zaś – ciągle zresztą doskonałona – strona techniczna tego procesu. Te i inne ograniczenia w zakresie powszechnego uczestnictwa w procedurach demokracji elektronicznej będą oczywiście spowalniały zmiany, ale mimo to obecny model demokracji nie przetrwa w istniejącej współcześnie formie. W ślad za pojawianiem się kolejnych rozwiązań elektronicznego państwa i elektronicznej administracji muszą iść zmiany tego modelu. Trudno bowiem zakładać, że decydowanie w sprawach publicznych będzie wyjątkiem w toczącym się procesie przemian. Perspektywa demokracji online w sposób bezalternatywny wyznacza kierunek zmian w decydowaniu politycznym.

6. Zmiany modelu władzy i pozycji państwa. Obecny czas charakteryzuje istotna redefinicja modelu władzy i pozycji państwa w decydowaniu publicznym. Kształtuje się model władzy wielopoziomowej, wielopodmiotowej i wielopasmowej. W sferze władzy publicznej następuje ograniczanie relacji hierarchicznych (Rothert, Wierzychowska 2013; Rydlewski 2009; Krauz-Mozer, Borowiec 2008; Sroka 2008; Scott 2006; Staniszkis 2003). Władza opierająca się na sile i na przymusie normatywnym jest wypierana przez oddziaływanie kontekstowe, stan-

daryzację, proceduralizację, zdolności nadawania znaczeń faktom i zbiorowe przetargi społeczne. Jak zauważa Rafał Drozdowski (2011, s. 93), władza „nie opiera się już na górowaniu, przymuszaniu, kontrolowaniu itd., lecz na *produktywności w wytwarzaniu relacji wiążących ludzi, zdarzenia i przedmioty* (koniec końców: owa nowa horyzontalna władza jest władzą o tyle i w takim stopniu, o ile i w jakim potrafi ona uruchamiać rozmaite aktywności, a wraz z nimi mniej lub bardziej globalne przepływy: informacji, postaw, idei, towarów, symboli itp.)”. Jest to więc władza z założenia uspołeczniona, co muszą brać pod uwagę wszyscy aktorzy sceny politycznej.

Obecnie jesteśmy świadkami nie tylko wyraźnego kryzysu koncepcji państwa wszechobecnego, ale także krachu formuły państwa nieobecnego, uciekającego od wykonywania swoich podstawowych zadań. Pojawia się zapotrzebowanie społeczne na nadejście państwa usług publicznych i odpowiedzialnej pomocniczości. Kierunek zmian wyznacza koncepcja państwa, która zakłada znaczną swobodę przepływu ludzi, towarów, usług, kapitału i informacji, ponadto uwzględnia możliwości decentralizacji, dekoncentracji, zespolenia terytorialnego oraz integracji ponadpaństwowej, w tym przede wszystkim w ramach Unii Europejskiej. Decydowanie polityczne na trwałe przekroczyło granice państw; funkcjonuje w nim skomplikowany wieloelementowy układ podmiotów, co oznacza, że państwa i rządy stają się tylko jednymi z graczy w dziedzinie rządzenia, zaś polityka jest tylko jedną z płaszczyzn kształtowania domeny publicznej. Dziś widać już jednak, szczególnie pod wpływem doświadczeń kryzysu finansowego i gospodarczego, który ujawnił z całą mocą słabe strony świata globalnych finansów i międzynarodowej biurokracji, że mimo znacznego osłabienia pozycji państw i polityki, także w fazie transnacionalizacji (Klementewicz 2013, s. 481) nie mają dostatecznego uzasadnienia koncepcje zakładające rządzenie bez rządów i polityki – w ramach globalnej, „pozapolitycznej” technologii bazującej na globalnych korporacjach finansowych i gospodarczych oraz strukturach ponadpaństwowych.

Obecne doświadczenia pokazują coraz wyraźniej, że strategia zwiększania spójności i sprawności działania w sferze publicznej oraz program poprawy dostępu do usług publicznych ma swoje bezpośrednie przełożenie na organizację terytorialną sfery publicznej, od której w dużej mierze zależy zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy. Organizacja państwa jest jednym z uwarunkowań zdolności efektywnego wykorzystania zasobów rozwojowych. Teraźniejszy stan rozdrobnienia jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (w istocie na wszystkich szczeblach tego podziału) w dłuższej perspektywie będzie zagrażać peryferyjnością i marginalizacją znacznych obszarów kraju (Zaborowski 2013). Konieczne jest więc programowanie i wdrażanie różnorodnych powiązań funkcjonalnych między poszczególnymi jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego, w tym zwłaszcza tymi, które są zagrożone peryferyjnością i depopulacją. Postęp regionalizacji jest możliwy tylko w przypadku zagwarantowania w podziale terytorialnym na poziomie regionów niezbędnego potencjału demograficznego

i ekonomicznego. Bez tego wzmacnianie kompetencyjne regionów kosztem ograniczania kompetencji centrum będzie niemożliwe, a przynajmniej utrudnione (Smętkowski 2013).

7. Nowe standardy w sferze publicznej i polityce. Analizowane w tej książce lata to okres kształtowania się nowych standardów sfery publicznej i polityki. Przed decydowaniem politycznym współcześnie stoją następujące wymogi: profesjonalizacja (uruchamianie nowych mechanizmów poprawy jakości kadr i procedur), zapewnienie produktów wysokiej jakości (przez wdrażanie mechanizmów ewaluacji oraz rozwój narzędzi mierzenia i wartościowania wyników działania), zagwarantowanie przejrzystości, rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności (przez dostęp do informacji publicznej, kodyfikację procedur, ograniczanie zagrożeń konfliktem interesu, realizację standardów etycznych i rozliczalność), zwiększanie efektywności (uruchamianie nowych mechanizmów poprawy zagospodarowania zasobów, zarządzania i koordynacji, wykorzystywanie możliwości organizacji pożytku publicznego oraz partnerstwa publicno-prywatnego, wprowadzanie zarządzania projektami i zadaniami w miejsce biurokratycznego administrowania), ukierunkowanie proinnowacyjne (wprowadzanie koncepcji „państwa uczącego się” oraz efektywne wykorzystywanie nowoczesnych technik informatycznych i komunikacyjnych), ukierunkowanie strategiczne (w ramach średnio- i długoterminowego programowania) oraz umiejętność efektywnego działania we wspólnej europejskiej przestrzeni politycznej i administracyjnej.

Ważnym elementem międzynarodowego otoczenia decydowania politycznego stają się standardy dobrego rządzenia (*good governance*), o których mowa m.in. w dokumentach OECD, Banku Światowego, Rady Europy i Unii Europejskiej, w tym w Białej Księdze o Europejskim Rządzeniu z 2001 r. Do tych standardów zaliczają się: transparentność władzy, sprawność i efektywność rządu, inkluzja i partycypacja społeczna, przestrzeganie zasad demokratycznego państwa prawnego, rozliczalność (*accountability*). Tworzą one podstawy ewaluacji funkcjonowania podmiotów publicznych (Gąciarz 2011, s. 53 i nast.).

Pojawia się zapotrzebowanie na merytoryczne rozważanie zdolności rządu i decydowania publicznego w nowych warunkach (Dror 2006; Rydlewski 2009; Kjær 2009) oraz badanie, monitorowanie i poprawianie jakości rządu (Wilkin 2013). Efektywnościowe przewartościowanie kryteriów ocen w polityce powoduje, że wzrasta znaczenie wszystkich elementów relacji między sferą publiczną i decydowaniem politycznym, które współdecydują o właściwej realizacji przez władze publiczne, w tym przede wszystkim władze wykonawcze, zadań w zakresie: pozyskiwania informacji i zarządzania tymi informacjami w czasie rzeczywistym; zachowania integralności programowej; ograniczania napięć wewnątrz systemów decyzyjnych; a także wzmacniania synergii w relacjach między centrum i terytoriami, układem branżowym i funkcjonalnym, polityką i administracją, rozstrzy-

ganiem i implementacją decyzji. Rządzenie staje się, bardziej niż kiedykolwiek dotąd, procesem (a w istocie układem wielu równoległe zachodzących procesów) o znacznym zróżnicowaniu podmiotowym i przedmiotowym, w tej sytuacji nie może więc dać pozytywnego wyniku oddzielne, oderwane od szerszego tła, badanie relacji między decydowaniem politycznym a demokratyzacją, globalizacją, integracją ponadnarodową, informatyzacją czy wzrastającą siłą mediów.

W obecnej chwili coraz pilniejsza staje się potrzeba ograniczania dysfunkcji sfery publicznej, które – zdaniem Barbary Gąciarz – wynikają w szczególności z biurokratycznej logiki funkcjonowania instytucji publicznych, blokad spontaniczności i indywidualizacji, dominacji filozofii redystrybucyjno-rozdawniczej, nierównowagi w zakresie sprawności funkcjonowania instytucji państwa (w tym zwłaszcza złego funkcjonowania segmentu kreowania i wdrażania polityk publicznych) oraz z zakłóceń w funkcjonowaniu instytucji sprawnościowych (Gąciarz 2011).

W latach 2012–2013 wyraźnie dały o sobie znać patologie polegające na mieszaniu interesów publicznych i prywatnych oraz wykorzystywaniu pozycji publicznej do osiągania dodatkowych profitów w postaci zatrudnienia na dobrze opłacanych posadach w instytucjach państwowych i samorządowych członków rodzin i innych protegowanych osób na wysokich stanowiskach państwowych. Nepotyzm i prywata uwidoczniły się z całą mocą – najpierw w związku z tzw. aferą taśmową w PSL, a następnie w świetle informacji o mechanizmach pozyskiwania sobie głosów przez poszczególnych polityków w ramach kampanii wyborczej w strukturach regionalnych PO. Liczne przykłady przywoływane w mediach potwierdziły, że nadal istnieją niezdrowe relacje między polityką, sferą funkcjonowania podmiotów publicznych i gospodarką. Formalnie obowiązujące regulacje prawne w tej dziedzinie, jak widać, nie załatwiają sprawy. Ukształtował się niezbyt pochlebny wizerunek publiczny ugrupowań politycznych uczestniczących w rządzeniu – jako wehikułów służących do politycznego obsadzania stanowisk w strukturach administracji gospodarczej oraz w instytucjach gospodarczych z udziałem Skarbu Państwa lub mających charakter samorządowy. Istniejący mechanizm naboru na stanowiska kierownicze w spółkach Skarbu Państwa oraz w gospodarczych strukturach samorządu terytorialnego okazał się nieskuteczny. Dysfunkcje te w poważnym stopniu przyczyniają się do narastania dystansu obywateli wobec władz publicznych.

Ujawnianie przez służby specjalne, w tym CBA, przypadki sytuacji patologicznych, a niejednokrotnie wręcz praktyk przestępczych w uzyskiwaniu przez podmioty prywatne zleceń na wykonywanie zadań finansowanych ze środków publicznych sygnalizują, że szczególnie w dziedzinie zamówień publicznych niezbędne jest lepsze zabezpieczenie przestrzegania standardów uczciwości i praworządności. Jednym z przykładów naruszania tych standardów jest ujawniona pod koniec 2013 r. zмова przetargowa w procedurze uzyskania zleceń na obsługę prezydencji Polski w Radzie UE, która – jak wiele wskazuje – była ściśle powią-

zana z wcześniejszą aferą korupcyjną w Centrum Projektów Informatycznych w byłym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

8. Głębokie podziały polityczne i kryzys zaufania. Cechą obecnego okresu w Polsce są rozdzielające sferę publiczną – i osłabiające poczucie wspólnotowe – głębokie podziały polityczne. To one w dużej mierze utrudniają, a w zasadzie blokują dialog i deliberację w sprawach publicznych. Jak zauważa Joanna Dzwonczyk: „Ukształtowane i głęboko zinternacjonalizowane w okresie realnego socjalizmu podziały: «my» – «oni», «swoi» – «obcy» nie tylko nie zanikły, ale uległy swego rodzaju wzmocnieniu «dzięki» pluralizacji ich desygnatów. «My» to dziś nie tylko społeczeństwo pozostające w mniejszej lub większej opozycji wobec władzy, ale również ci, którzy podzielają nasze poglądy w wielu innych kwestiach – gospodarczych, moralnych czy religijnych. «Oni» to nasi przeciwnicy w każdej z tych sfer” (Dzwonczyk 2011, s. 160).

Charakterystykę tych podziałów przedstawiono już we wcześniejszych fragmentach tego opracowania. Tu zauważmy tylko, że podziały polityczne znajdują ugruntowanie w nierównościach społecznych – zróżnicowaniu sytuacji materialnej i życiowej poszczególnych jednostek i grup społecznych. Kolejne zastępy ludzi zawiedzionych, wykluczonych z partycypacji w efektach rozwoju kraju oraz zagrożonych lub dotkniętych bezrobociem stanowią naturalne zaplecze środowiska oponentów aktualnej władzy. Wielu przeciwników systemu politycznego rekrutuje się spośród tych, którzy obwiniają go o swoją życiową przegraną. Ten mechanizm stanowi poważne zagrożenie ładu społecznego w Polsce.

Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy demokratyzacja sprawia, że rządzenie staje się w zdecydowanie większym stopniu niż poprzednio zdeterminowane przez strukturę i charakter podziałów politycznych w społeczeństwie oraz przez dominujący w nim model kultury politycznej.

W Polsce coraz więcej ludzi ucieka od polityki, życia publicznego i różnych form działalności zbiorowej, w tym od aktywności obywatelskiej. W wielu przypadkach jest to coś więcej niż nieaktywność. Upowszechnia się postawa niechęci do angażowania się, bazująca na braku zaufania do uczestników życia politycznego oraz na przekonaniu o braku możliwości osobistego wpływu na bieg spraw społecznych. To szczególnie groźne zjawisko. Jak bowiem podkreśla Manuel Castells, analizując przetaczającą się w ostatnich latach przez cały świat falę niepokoju społecznych: „zaufanie spaja społeczeństwo, rynek i instytucje. Bez zaufania nic nie może działać. Bez zaufania kontrakt społeczny przestaje obowiązywać, a naród zastępują jednostki zdecydowane na wszystko w walce o przetrwanie” (Castells 2013, s. 13).

9. Wymagania przyszłości. W charakterystyce obecnego czasu nie można pominąć wyłaniającego się obrazu wymagań przyszłości, zdominowanego przez orientację strategiczną, efektywnościową i jakościową. Zmniejsza się

rola władztwa terytorialnego, mocy militarnej, zdolności wymuszania zachowań społecznych siłą i za pomocą groźby użycia przymusu. Maleje znaczenie różnorodnych zasobów ilościowych. W decydowaniu publicznym odchodzi się od kursu na stabilizację i od ocen dokonywanych wyłącznie z perspektywy partykularnych interesów pojedynczych państw lub przeciwstawnych bloków państw. Aktywność struktur instytucjonalnych, w tym branżowych, ma ustępować miejsca działaniom prowadzonym za pomocą projektów i zespołów zadaniowych. Już w najbliższej przyszłości preferowane będą przede wszystkim: różnorodność i współzależność, rządzenie przez koordynację, dynamika i elastyczność, współuczestnictwo, ocenianie zadań i efektów rządzenia w szerszej (europejskiej i światowej) perspektywie. Rośnie ranga wiedzy, autorytetu i zaufania, partnerstwa, uczestnictwa, innowacyjności oraz myśli technicznej. Władze publiczne muszą się wykazywać zdolnością strategicznego myślenia, sprawnością w dziedzinie komunikacji społecznej, przywództwa, wyciągania wniosków z błędów, umiejętnością sprostania standardom kultury prawnej i politycznej. Rośnie wartość zdolności ściśle politycznych – skupiania i aktywizowania potencjału politycznego i społecznego oraz budowania sojuszy na rzecz określonych wyborów i rozstrzygnięć.

W poszukiwaniu rozwiązań innowacyjnych i rozwojowych kluczowe znaczenie ma właściwe ukształtowanie relacji między wiedzą, nauką i praktyką. Stanowi to jedno z zasadniczych zadań, jakie współczesność stawia przed decydowaniem publicznym. W działaniach mających przygotować infrastrukturę normatywną i instytucjonalną nauki i szkolnictwa wyższego do lepszego powiązania z potrzebami praktyki sięgnięto do doświadczeń innych państw europejskich w realizacji porównywalnych standardów jakościowych w wartościowaniu i finansowaniu nauki. Obok rozwiązań zasługujących na pozytywną ocenę, wśród których pierwszorzędne znaczenie ma wyraźne powiązanie poziomu finansowania ze środków publicznych z uzyskiwanymi wynikami, występują także zjawiska negatywne. Należą do nich m.in.: próby mechanicznego przenoszenia kryteriów wartościowania z nauk ścisłych do społecznych, dyskryminacja publikacji w języku polskim przy wartościowaniu wyników badawczych, rozrośnięte ponad wszelką miarę procedury biurokratyczne oraz brak rozsądnego kompromisu między potrzebą ekonomizacji nauki a zachowaniem niezbędnej przestrzeni dla badań teoretycznych prowadzonych na uniwersytetach, które nie mają bezpośrednich odniesień do bieżącej praktyki, lecz bez których trudno sobie wyobrazić w dłuższej perspektywie rozwój nauki. Doświadczenia innych krajów pokazują, że w budowaniu właściwych relacji między nauką i praktyką ważną rolę do odegrania mają think tanki. Szerszy udział doradców i ekspertów w decydowaniu w sprawach publicznych musi też zostać powiązany z precyzyjnym ustaleniem zasad i granic ich odpowiedzialności za wyniki procesów decyzyjnych.

W sprzeczności z rysującymi się wymaganiami przyszłości pozostaje fakt, że obecne relacje w obszarze władzy i polityki w Polsce nie mieszczą w sobie

wizji długoterminowych działań strategicznych prowadzących do jakościowych zmian. Rzeczywistość polityczna jest miałka i opiera się na „dojutrkowaniu”, a myśl programowa to w niej towar wielce deficytowy. Oto wymowny komentarz Roberta Krasowskiego na temat obecnej sytuacji: „Coraz wyraźniej widać, że polityczny minimalizm na trwałe zakorzenia się w polskiej polityce. Bo nie jest wyborem, nie jest stylem działania, ale koniecznością narzuconą przez panujące reguły gry. Gdyby Kaczyński doszedł do władzy, prawdopodobnie zachowałby się podobnie. Zmieniłby tylko sztandary. Pozorną modernizację Tuska zastąpiłby pozornym patriotyzmem Kaczyńskiego. Iluzję rozwoju zastąpiłby iluzją wstawania z kolan przed Niemcami i Rosją. Przekazy dnia byłyby inne, ale logika działania pozostałaby ta sama” (Krasowski 2011).

Troska o przyszłość wymaga w pierwszej kolejności zmiany mechanizmów funkcjonowania sfery publicznej i politycznej w Polsce. Potrzebna jest systemowa modernizacja, która musi przebiegać równolegle w płaszczyźnie ekonomicznej, politycznej, społecznej i kulturowej (Morawski 2009). Modernizacja stanowi dla decydowania politycznego istotne uwarunkowanie, ale jest równocześnie poważnym zadaniem, z którym decydenci muszą się zmierzyć. Doświadczenie uczy, że Polacy są skłonni wyzwolić w sobie dodatkową energię przede wszystkim przy realizacji projektów o doniosłym znaczeniu, w mniejszym stopniu natomiast przykładają się do wykonywania zadań codziennych. Strategiczne i prestiżowe projekty są więc ważnym instrumentem mobilizacji zasobów, jednoczą ponad podziałami i stają się okazją do poszukiwań nowych, proefektywnościowych rozwiązań finansowych i organizacyjnych sprzyjających rozwojowi. Kluczowymi projektami były w niedalekiej przeszłości starania Polski o członkostwo w NATO i Unii Europejskiej; warto też wspomnieć dwa inne zakończone sukcesem projekty, tj. przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. oraz organizowanie mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012. Programowanie przedsięwzięć o charakterze prestiżowych projektów, które pobudzają energię społeczną, to jedno z podstawowych zadań decydentów politycznych, ponoszą oni bowiem odpowiedzialność za mobilizację i jak najlepsze wykorzystanie istniejących zasobów społecznych. Wydaje się, że w najbliższych kilku latach takie projekty mogą być w sposób naturalny powiązane m.in. z właściwym wykorzystaniem środków zapisanych w budżecie Unii Europejskiej.

Modernizacja i postęp wymagają odważnego przywództwa. Henry Kissinger w wywiadzie prasowym ujął to w następujący sposób: „Społeczeństwa idą naprzód dzięki przywództwu ludzi, którzy mają odwagę mierzyć się z nieznanym i potrafią dźwigać ciężar samotności do czasu, aż społeczeństwo zrozumie ich cel i ich wsparze. A współczesna polityka kieruje się tak krótkoterminowymi względami, że trudno pogodzić je z długoterminową perspektywą! [...] większość przywódców stoi przed wyborem: albo robić rzeczy słuszne, albo wygrać wybory” (Kissinger 2012).

Podstawowa literatura przywołana

- Antkowiak P. (2012), *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa.
- Antoszewski A. (2003), *Grupy interesu w systemie politycznym*, w: Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń.
- Antoszewski A. (2004), *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław.
- Antoszkiewicz J. (1990), *Metody heurystyczne. Twórcze rozwiązywanie problemów*, Warszawa.
- Arnoldi J. (2011), *Ryzyko*, przeł. B. Reszuta, Warszawa.
- Barney D. (2008), *Spółeczeństwo sieci*, przeł. M. Fronia, Warszawa.
- Beck U. (2002), *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, przeł. S. Cieřła, Warszawa.
- Beck U. (2005), *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, przeł. J. Łoziński, Warszawa.
- Beck U. (2012), *Spółeczeństwo światowego ryzyka. W poszukiwaniu utraconego bezpieczeństwa*, przeł. B. Baran, Warszawa.
- Beck U., Grande E. (2009), *Europa kosmopolityczna. Spółeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, przeł. A. Ochocki, Warszawa.
- Bednarczyk M. (2001), *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, Warszawa.
- Bejma A. (2012), *Wolontariat w Polsce i w Europie Środowo-Wschodniej. Prawo i praktyka*, Warszawa.
- Bendyk E. (2012), *Blogi – manufaktury kapitalizmu semantycznego*, w: J.W. Rettberg, *Blogowanie*, przeł. M. Szczubiałka, Warszawa.
- Beyme K. von (2005), *Współczesne teorie polityczne*, przeł. J. Łoziński, Warszawa.
- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2013), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa.
- Bidziński M. (2011), *Finansowanie partii politycznych w Polsce. Studium porównawcze*, Warszawa.
- Błuszkowski J., Mider D. (2012), *Demokracja późnej nowoczesności*, Warszawa.
- Bodnar A. (1985), *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, Warszawa.
- Bodnar A., Szczepański W.J. (red.) (1987), *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, Warszawa.
- Boguszewski R. (2008), *Polak – na zawsze katolik? Polska religijność w latach 1989–2008 na podstawie badań CBOS*, „Więź” nr 9 (599).
- Borowiec P. (2013), *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*, Kraków.

- Brzozowska K. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, Warszawa.
- Bsoul M., Bylok F. (red.) (2013), *Związki zawodowe w procesie przemian społeczno-gospodarczych w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej*, Katowice.
- Castells M. (2007), *Społeczeństwo sieci*, przeł. M. Marody i in., Warszawa.
- Castells M. (2013a), *Władza komunikacji*, przeł. J. Jedliński, P. Tomanek, Warszawa.
- Castells M. (2013b), *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze internetu*, przeł. O. Siara, Warszawa.
- Chmaj M. (2011), *Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej*, w: M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek (red.), *O demokracji w polskich partiach politycznych*, Warszawa.
- Cohn-Bendit D., Marquardt F. (2013), *Precz z państwem narodowym*, „Gazeta Wyborcza”, 4 września.
- Czapiński J., Panek T. (red.) (2011), *Diagnoza Społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa.
- Czapiński J., Panek T. (red.) (2013), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Warszawa.
- Czech M. (2012), *Tuska smuga cienia*, „Gazeta Wyborcza”, 2 sierpnia.
- Czyżewski M., Kowalski S., Tabako T. (red.) (2010), *Retoryka i polityka. Dwudziestolecie polskiej transformacji*, Warszawa.
- Dahl R.A. (2000), *O demokracji*, przeł. M. Król, Kraków.
- Dahl R.A. (2006), *On Political Equality*, London.
- Dobek-Ostrowska B. (2006), *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa.
- Dror Y. (2006), *Zdolność do rządzenia. Raport dla Klubu Rzymskiego*, przeł. A. Hlebowicz-Kozioł, M. Florczykowska, Białystok.
- Drozdowski R., *Stare i nowe formy władzy i uspołecznienia, czyli o przetartych i mniej przetartych ścieżkach socjologicznej refleksji na temat władzy*, w: M. Flis, K. Frysztacki, G. Skąpska, P. Polak (red.), *Co dzieje się ze społeczeństwem?*, Kraków.
- Dzwończyk J. (2011), *Dobro wspólne czy przede wszystkim własne? Polska klasa polityczna w oczach opinii publicznej*, w: A. Kasińska-Metryka, K. Bochenek-Cichoń (red.), *Władza czy służba? Problem dobra wspólnego w polityce*, Toruń.
- Ehrlich S. (1995), *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*, Warszawa.
- Filipowicz S. (2007), *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*, Warszawa.
- Frankiewicz S. (2012), *Dlaczego polski Kościół milczy w najważniejszych sprawach?*, gazetawyborcza.pl, 17 listopada.
- Frieske K.W., Machol-Zajda L. (1999), *Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce. Szanse i zagrożenia*, w: K.W. Frieske, L. Machol-Zajda, B. Urbaniak, H. Zarychta, *Dialog społeczny. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, Warszawa.
- Gackowski T. (2013), *Władza na dywaniku. Jak polskie media rozliczają polityków? Nowy model komunikacji politycznej*, Toruń.
- Gardawski J., Mrozowski A., Czarzasty J. (2012), *Historia i teraźniejszość związków zawodowych w Polsce*, „Dialog”, nr 3 (www.wkds.lublin.uw.gov.pl).
- Garlicki J., Noga-Bogumińska A. (2004), *Kultura polityczna w społeczeństwie polskim*, Warszawa.

- Gąciarz B. (2011), *Niesprawne państwo versus przedsiębiorcze samorządy. Instytucjonalne dysfunkcje rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce jako szansa?*, w: M. Flis, K. Frysztacki, G. Skąpska, P. Polak (red.), *Co dzieje się ze społeczeństwem?*, Kraków.
- Gdula M., Sadura P. (red.) (2012), *Style życia i porządek klasowy w Polsce*, Warszawa.
- Giddens A. (2009), *Europa w epoce globalnej*, przeł. M. Klimowicz, M. Habura, Warszawa.
- Gilejko L.K. (2010), *Klasy i warstwy we współczesnym społeczeństwie polskim*, w: M. Jarosz (red.), *Polacy równi i równiejsi. Klasy i warstwy we współczesnym społeczeństwie polskim*, Warszawa.
- Gilejko L.K., Błaszczuk B. (red.) (2011), *Aktywność obywatelska na poziomie lokalnym. Formy i uwarunkowania*, Pułtusk.
- Gliński P. (2006), *Style organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy nacisku czy pożytku publicznego*, Warszawa.
- Gliński P. (2007), *Obszary aktywności i apatii obywatelskiej*, w: A. Kojder (red.), *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, Kraków.
- Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.) (2002), *Samoorganizacja społeczeństwa. Trzeci sektor*, Warszawa.
- Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.) (2004), *Samoorganizacja społeczeństwa. III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa.
- Glucksmann A. (2012), *Kontynent zgryzoty*, „Forum”, nr 35 (rozmowa przeprowadzona przez R. Leicka, za: „Der Spiegel”, 20 sierpnia).
- Goffman E. (2011), *Relacje w przestrzeni publicznej. Mikrostudia porządku publicznego*, przeł. O. Siara, Warszawa.
- Golinowska S., Kocot E. (2013), *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Warszawa.
- Golinowski J. (2007), *Perspektywa porządku postpolitycznego. W stronę technologii władzy*, Warszawa.
- Górecki P. (2013), *Ćwierkanie po polsku*, „Gazeta Wyborcza”, 18–19 maja.
- Grabias S. (2001), *Język w zachowaniach społecznych*, Lublin.
- Grabowska M. (red.) (2010), *Samorząd – władze lokalne – wybory lokalne*, Warszawa.
- Grabowska M. (red.) (2013), *Kobieta w rodzinie, pracy, w przestrzeni publicznej*, CBOS, Opinie i Diagnozy nr 25, Warszawa.
- Haber L.H. (red.) (2011), *Komunikowanie i zarządzanie w społeczeństwie informacyjnym*, Kraków.
- Habermas J. (2007), *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, przeł. W. Lipnik, M. Łukasiewicz, Warszawa.
- Habuda L. (2010), *Media, demokracja, obywatelskie społeczeństwo*, w: K. Sobolewska-Myślik, A. Hess, K. Kowalczyk (red.), *Polska scena polityczna. Środowiska, komunikacja polityczna, strategie*, Kraków.
- Halman L. (2010), *Wartości polityczne*, w: R.J. Dalton, H.-D. Klingemann (red.), R. Markowski (red. wyd. pol.), *Zachowania polityczne*, t. 2, Warszawa.
- Hartliński M. (2012), *Przywództwo partyjne w Polsce*, Toruń.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- Hausner J. (i in.) (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków.
- Held D. (2010), *Modele demokracji*, przeł. W. Nowicki, Kraków.

- Henzler M. (2012), *Mniejsza Polska*, „Polityka”, nr 35.
- Herbut R. (2003), *Grupy interesu a proces decyzyjny*, w: Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń.
- Hudzik J.P., Woźniak W. (red.) (2006), *Sfera publiczna. Kondycja, przejawy, przemiany*, Lublin.
- Ihnatowicz I., Mączak A., Zientara B., Żarnowski J. (1988), *Spółeczeństwo polskie od X do XX wieku*, Warszawa.
- Jakubowicz K. (2013), *Media a demokracja w XXI wieku. Poszukiwanie nowych modeli*, Warszawa.
- Janicki M., Władysław W. (2013), *Jestem trochę socjaldemokratą*, rozmowa z premierem D. Tuskiem, „Polityka”, nr 23.
- Jarosz M. (red.) (2008), *Naznaczeni i napiętnowani. O wykluczeniu politycznym*, Warszawa.
- Jarosz M. (red.) (2008a), *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*, Warszawa.
- Jarosz M. (red.) (2013), *Polskie bieguny. Społeczeństwo w czasach kryzysu*, Warszawa.
- Jastrzębowski S. (2013), *Daję ludziom to, czego chcą*, rozmowa przeprowadzona przez A. Kalinowską, „Rzeczpospolita”, PlusMinus, 22–23 czerwca.
- Jasińska-Kania A. (red.) (2012), *Wartości i zmiany. Przemiany postaw Polaków w jednoczącej się Europie*, Warszawa.
- Jezierski M. (red.) (2008), *Nowe media i polityka. Internet, demokracja, kampanie wyborcze*, Toruń.
- Kargol-Wasiluk A. (2013), *Ewolucja sfery publicznej – prolegomena do rozważań teoretycznych*, w: J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Warszawa.
- Karwat M. (2007), *O złośliwej dyskredytacji. Manipulowanie wizerunkiem przeciwnika*, Warszawa.
- Karwat M. (2013), *Polityczność*, w: M. Karwat, J. Ziółkowski (red.), *Leksykon pojęć politycznych*, Warszawa.
- Kissinger H. (2012), *Globalny realizm*, rozmowa przeprowadzona przez J. Baczyńskiego i M. Ostrowskiego, „Polityka”, nr 27.
- Kjær A.M. (2009), *Rządzenie*, przeł. M. Dera, Warszawa.
- Kleer J. (red.) (2005), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Warszawa.
- Klementewicz T. (2010), *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki o polityce*, Warszawa.
- Klementewicz T. (2013), *Geopolityka trwałego rozwoju. Ewolucja cywilizacji w trakcie dziejowotwórczych kryzysów*, Warszawa.
- Kmiecik R., Antkowiak P., Walkowiak K. (2012), *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa.
- Knosala E. (2011), *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa.
- Kolczyński M., Mazur M., Michalczyk S. (red.) (2009), *Mediatyzacja kampanii politycznych*, Katowice.
- Kołodziej J.H. (2011), *Wartości polityczne. Rozpoznanie, rozumienie, komunikowanie*, Kraków.
- Kondzińska A. (2012), *O katolickiej krucjacie PiS, co Polskę uratuje*, „Gazeta Wyborcza”, 7 grudnia.
- Kornak M. (2012), *Brunatna księga 2011–2012*, Warszawa.

- Korporowicz L. (2012), *Wyzwania ewaluacji rozwojowej*, w: *II Ogólnopolski Kongres Politologii „Polska i Europa wobec wyzwań współczesnego świata”*, Poznań, 19–21 września 2012 r.
- Kowalski J.K. (2012), *235 tys. bezrobotnych po studiach. Tak źle jeszcze nie było*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 31 października – 1 listopada.
- Kozak M.W. (2013), *Dysproporcje regionalne. Postawy i reakcje społeczeństwa*, w: M. Jarosz (red.), *Polskie bieguny. Społeczeństwo w czasach kryzysu*, Warszawa.
- Krasowski R. (2011), *Jak rządzić, wyborco?*, „Polityka”, nr 43.
- Krauz-Mozer B., Borowiec P. (red.) (2008), *Globalizacja – nieznośne podobieństwo? Świat i jego instytucje w procesie uniformizacji*, Kraków.
- Kubiak J. (2012), *Nie naprawiać niepopsutego*, „Polityka”, nr 31.
- Laska A., Nocoń J. (2010), *Teoria polityki. Wprowadzenie*, Warszawa.
- Leszczyński A. (2012), *Polska bieda 2012*, „Gazeta Wyborcza”, 29–30 grudnia.
- Lewandowska-Malec I. (2013), *Demokracje polskie. Tradycje – współczesność – oczekiwania*, Kraków.
- Lipiński A. (2013), *Idziemy po władzę*, rozmowa przeprowadzona przez A. Kondzińską, „Gazeta Wyborcza”, 24 lipca.
- Lipowicz I. (2012), *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo”, nr 7.
- Lowndes V. (2006), *Instytucjonalizm*, w: D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków.
- Mach B.W. (2012), *Jakość demokracji a struktura społeczna. Uwagi koncepcyjne i ilustracje empiryczne*, w: B.W. Mach (red.), *Jakość naszej demokracji. Społeczno-kulturowe podstawy polskiego życia publicznego*, Warszawa.
- Maciejewicz P. (2012), *Biednym wiatr w oczy*, „Gazeta Wyborcza”, 24–26 grudnia.
- Magoska M. (2001), *Obywatel w procesie zmian*, Kraków.
- Majone G. (2004), *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, przeł. D. Siel-ski, Warszawa.
- Majone G. (2012), *Wiarygodność polityki. Dlaczego jest ważna i jak można ją osiągnąć*, w: A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Warszawa.
- Małyska A. (2012), *Strategie komunikacyjne we współczesnym dyskursie politycznym*, Lublin.
- March J.G., Olsen J.P. (2005), *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przeł. D. Siel-ski, Warszawa.
- Marcjanik M. (2007), *Grzeczność w komunikacji językowej*, Warszawa.
- Marczewska-Rytko M. (2003), *Wspólnoty religijne jako grupy interesu*, w: Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń.
- Marczewska-Rytko M. (red.) (2013), *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, Lublin.
- Marczuk B. (2013), *Zniknie 8 milionów Polaków*, „Rzeczpospolita”, 7 sierpnia.
- Mariański J. (red.) (2002), *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, Kraków.
- Mider D. (2008), *Partycypacja polityczna w Internecie*, Warszawa.
- Mikołajewski K. (2010), *Pragmatyczne i moralne granice sterowania politycznego. Ujęcie systemowo-cybernetyczne*, Warszawa.
- Mill J.S. (1959), *Utylitaryzm. O wolności*, przeł. A. Kurlandzka, Warszawa.

- Mill J.S. (1995), *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*, przeł. G. Czernicki, Warszawa.
- Morawski W. (red.) (2006), *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, Warszawa.
- Musiał-Karg M. (2012), *Elektroniczne referendum w Szwajcarii*, Poznań.
- Musiał-Karg M. (red.) (2013), *Demokracja w obliczu nowych mediów*, Toruń.
- Noll R.G. (2012), *Uwagi o prywatyzacji przemysłów infrastrukturalnych*, w: A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Warszawa.
- Nowak J. (2011), *Aktywność obywateli online. Teorie a praktyka*, Lublin.
- Olech A. (red.) (2012), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Olech A., Sobiesiak-Penszko P. (2013), *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie nr 3, Warszawa.
- Olson M. (2012), *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*, przeł. S. Szymański, Warszawa.
- Ossowska M. (1970), *Normy moralne. Próba systematyzacji*, Warszawa.
- Ost D. (2011), *Klasa i ład społeczny. Następstwa polityczne przejścia od klasy do kultury*, w: M. Flis, K. Frysztański, G. Skąpska, P. Polak (red.), *Co dzieje się ze społeczeństwem?*, Kraków.
- Paradowska J. (2012), *Tydzień w polityce według Paradowskiej*, „Polityka”, nr 30.
- Parsons T. (2009), *System społeczny*, przeł. M. Kaczmarczyk, Kraków.
- Pawłowicz K. (2013), *Modlę się, żeby UE się sama rozwalila*, rozmowa przeprowadzona przez E. Olczyk, www.rp.pl, 1 czerwca.
- Peters B. Guy (1999), *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa.
- Pietraś M. (2007), *Aksjologiczne elementy polityki*, w: B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin.
- Pietraś Z.J. (1998), *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków.
- Podgórska J. (2013), *Wszegobecny*, „Polityka” nr 27.
- Pokorna-Ignatowicz K. (2010), *Rodzina Radia Maryja jako elektorat*, w: K. Sobolewska-Myślik, A. Hess, K. Kowalczyk (red.), *Polska scena polityczna. Środowiska, komunikacja polityczna, strategie*, Kraków.
- Poławski P. (red.) (2012), *Trzeci sektor. Fasady i realia*, Warszawa.
- Porębski L. (2012), *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Kraków.
- Praweńska-Skrzypek G. (red.) (1996), *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, Kraków.
- Putnam R.D. (2008), *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, przeł. P. Sadura, S. Szymański, Warszawa.
- Raciborski J. (2010), *Wprowadzenie. Oblicza obywatelstwa*, w: J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*, Warszawa.
- Raciborski J. (2011), *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa.
- Radwan A. (2012), *Szara strefa rządowej biurokracji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20 września.
- Rafałowski W., Sadura W. (2012), *Polityka i władza w Polsce w perspektywie historycznej*, w: A. Giza, M. Sikorska (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie*, Warszawa.

- Regulski J. (2013), *Kilka uwag i refleksji na tle raportu „Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy i konieczne działania”*, Warszawa.
- Reizer K. (2013), *Radni sejmiku się modlą. „To hipokryzja i zakłamanie”*, „Gazeta Wyborcza”, 25 lipca.
- Reykowski J. (red.) (1995), *Potoczne wyobrażenia o demokracji. Psychologiczne uwarunkowania i konsekwencje*, Warszawa.
- Rokita J. (2012), *Strategia oskarżania Tuska o zdradę doprowadzi Kaczyńskiego do władzy*, rozmowa przeprowadzona przez J. Nizinkiewicza, Onet.pl, 30 grudnia.
- Rothert A., Wierchowska A. (red.) (2013), *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*, „Studia Politologiczne”, nr 27 (monograficzny).
- Runciman D., Brito Vieira M. (2011), *Reprezentacja*, przeł. K. Sosnowska, Warszawa.
- Ruszkowski P. (2012), *Segmentacja społeczeństwa polskiego*, Warszawa.
- Rydlowski G. (2009), *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa.
- Rydlowski G. (2011), *Decydowanie w przestrzeni publicznej*, w: G. Rydlowski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Rydlowski G. (2013), *Współczesne rządy wobec wyzwań nowego modelu rządzenia*, w: A. Materska-Sosnowska, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja, wybory, partia*, Warszawa.
- Sadurski W. (2013), *Spór nierytualny*, „Gazeta Wyborcza”, 26 lipca.
- Sarnowska-Tyczyńska J. (2011), *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin.
- Sasińska-Klas T. (2012), *Ewolucja kampanii negatywnej w kontekście kreowania wizerunku polityki i polityków (w stronę medialnego demontażu polityki)*, w: A. Kasińska-Metryka, P. Olszewski (red.), *Forma czy treść? Rzecz o wizerunku w życiu społecznym i politycznym*, Toruń.
- Scott J. (2006), *Władza*, przeł. S. Królak, Warszawa.
- Shirky C. (2012), *Zainstaluj nowy system*, „Süddeutsche Zeitung”, 31 lipca (za: „Forum”, nr 38).
- Skrzypiec R. (2004), *Mapy społecznego uczestnictwa obywatelskiego w Polsce*, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa.
- Sniderman P.M., Levendusky M.S. (2012), *Instytucjonalna teoria wyborów politycznych*, w: R.J. Dalton, H.-D. Klingemann (red.), R. Markowski (red. wyd. pol.), *Zachowania polityczne*, t. 2, Warszawa.
- Słownik języka polskiego* (1979), M. Szymczak (red.), Warszawa.
- Smętkowski M. (2013), *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa.
- Smolkowska U. (2011), *Wspieranie organizacji pożytku publicznego z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych*, Warszawa, Biuro Analiz Sejmowych, INFO nr 22.
- Sowa K.Z. (2012), *Szkice o sferze publicznej i polskim społeczeństwie obywatelskim*, Kraków.
- Sroka J. (2008), *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław.
- Staniszakis J. (2003), *Władza globalizacji*, Warszawa.
- Staniszakis J. (2012), *Zawładnąć. Zarys proceduralnej teorii władzy*, Warszawa.
- Stankiewicz A. (2012), *Zamożny jak PO-PiS*, „Rzeczpospolita”, 8 maja.
- Street J. (2006), *Mass media, polityka, demokracja*, przeł. T.D. Lubański, Kraków.

- Surdej A. (2012), *Wstęp. Potencjał i ograniczenia w stosowaniu analizy ekonomicznej w polityce publicznej*, w: A. Surdej (red.), *Analiza ekonomiczna w polityce publicznej*, Warszawa.
- Szczegóła L. (2013), *Bierność obywateli. Apatia w teorii demokratycznej partycypacji*, Warszawa.
- Szlachta-Jarmużek J. (2013), *Instrumentarium globalnego panowania. O podmiotowych aspektach globalizacji*, Poznań.
- Szostek A. (2008), *Polski sektor społeczny*, Warszawa.
- Szpociński A. (2012), *Przeszłość w polskim dyskursie publicznym. Demokracja a dyskusje o przeszłości*, w: B.W. Mach (red.), *Jakość naszej demokracji. Społeczno-kulturowe podstawy polskiego życia publicznego*, Warszawa.
- Szponar M. (red.) (2007), *Media a polityka*, Rzeszów.
- Sztompka P. (2007), *Socjologia zmian społecznych*, Kraków.
- Sztompka P. (2007a), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków.
- Sztompka P. (2012), *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków.
- Szustek A. (2008), *Polski sektor społeczny*, Warszawa.
- Szymanek J. (2009), *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa.
- Szymańczak J. (2012), *Starzenie się polskiego społeczeństwa. Wybrane aspekty demograficzne*, *Studia BAS*, nr 2.
- Szymczak W. (2013), *Partycypacja osób zaangażowanych społecznie. Struktura, funkcje, modele*, Lublin.
- Tabernacka M., Szadok-Bratuń A. (red.) (2012), *Public relations w sferze publicznej. Wizerunek i komunikacja*, Warszawa 2012.
- Tarkowska E. (red.) (1996), *O czasie, politykach i czasie polityków*, Warszawa.
- Thompson J.B. (2010), *Skandal polityczny. Władza i jawność w epoce medialnej*, przeł. M. Habura, Warszawa.
- Tokarz D. (2012), *Lista wstydu Platformy Obywatelskiej*, „Puls Biznesu”, 5 listopada.
- Trappmann V. (2012), *Związki zawodowe w Polsce. Aktualna sytuacja, struktura organizacyjna, wyzwania*, przeł. A. Peszke, Warszawa, <http://www.ferswar.org.pl>.
- Urban M. (2013), *Demokratyczna osobowość. Model i jego urzeczywistnianie w warunkach polskiej demokracji*, Warszawa.
- Walters W., Haahr J.H. (2011), *Rządzenie Europą. Dyskurs, zarządzanie i integracja europejska*, przeł. J. Grzymski, Warszawa.
- Weber M. (2012), *Samorządowcy powinni decydować o reformie powiatów*, <http://prawo.rp.pl>, 29 sierpnia.
- Wesołowski W. (red.) (2009), *Koncepcje polityki*, Warszawa.
- Wiśniewska K. (2012), *Kto tu gra Smoleńskiem*, „Gazeta Wyborcza”, 11–12 sierpnia.
- Wnuk-Lipiński E. (2004), *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Kraków.
- Wnuk-Lipiński E. (2008), *Socjologia życia publicznego*, Warszawa.
- Wnuk-Lipiński E., Bukowska X. (2012), *Dwadzieścia lat polskiego społeczeństwa (nie) obywatelskiego?*, w: B.W. Mach (red.), *Jakość naszej demokracji. Społeczno-kulturowe podstawy polskiego życia publicznego*, Warszawa.
- Woźniak Z. (red.) (2001), *Aktywność obywatelska w rozwoju społeczności lokalnej*, Warszawa.

- Wybieralski M. (2013), *Prezydenci są zmęczeni*, „Gazeta Wyborcza”, 22–23 czerwca.
- Wykrętowicz S. (2013), *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Opinie i Ekspertyzy E-200, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, luty 2013, www.senat.gov.pl.
- Yaziji M., Doh J. (2011), *Organizacje pozarządowe a korporacje*, przeł. M. Morel, Warszawa.
- Zaborowski Ł. (2013), *Podział kraju na województwa*, Warszawa.
- Zawadka G. (2013), *Śledczy ma mówić po ludzku*, „Rzeczpospolita”, 26 lipca.
- Zielniewski J. (1965), *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa.
- Ziółkowski J. (2012), *Autorytet polityczny*, Warszawa.
- Ziółkowski J. (2013), *Wpływ polityczny*, w: M. Karwat, J. Ziółkowski (red.), *Leksykon pojęć politycznych*, Warszawa.
- Ziółkowski J. (2013a), *Wartości społeczne/polityczne*, w: M. Karwat, J. Ziółkowski (red.), *Leksykon pojęć politycznych*, Warszawa.
- Ziółkowski J. (2013b), *Wrogość w stosunkach politycznych. Modelowa analiza funkcjonalna*, Warszawa.
- Ziółkowski M. (2006), *Zmiany systemu wartości*, w: J. Wasilewski (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, Warszawa.
- Zuba K. (2007), *Biurokracja jako podmiot polityczny w demokracji*, w: K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Toruń.
- Żakowski J. (2013), *Oni*, „Polityka” nr 27.
- Żuk P. (red.) (2010), *Podziały klasowe i nierówności społeczne. Refleksje socjologiczne po dwóch dekadach realnego kapitalizmu w Polsce*, Warszawa.

Podstawowe wyniki badań i zbiory danych

- CBOS BS/141/2011, *O religijnym i społecznym zaangażowaniu Polaków w lokalnych parafiach*, Komunikat z badań, Warszawa 2011 (badania przeprowadzone w dniach 29 września – 5 października 2011 r. na liczącej 1099 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/152/2011, *Między Kościołem a lokałem wyborczym – o politycznym zaangażowaniu księży*, Komunikat z badań, Warszawa 2011 (badania przeprowadzone w dniach 4–13 listopada 2011 r. na liczącej 969 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. W komunikacie omówiono też reprezentatywne dla ogółu dorosłych Polaków dane z „Polskiego Generalnego Studium Wyborczego 2011” zrealizowanego we współpracy Instytutu Studiów Politycznych PAN i CBOS w dniach 20 października – 13 listopada 2011 r. na próbie 1919 osób).
- CBOS BS/19/2012, *Gotowość Polaków do współpracy w latach 2002–2012*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 5–11 stycznia 2012 r. na liczącej 1058 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/44/2012, *Jan Paweł II i jego nauczanie w życiu Polaków*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 11–16 stycznia 2012 r. na próbie random route 15+ [N=1000]; dla zachowania porównywalności z poprzednimi

- pomiarami, w analizach uwzględniono w komunikacie wyłącznie osoby pełnoletnie [N=958]).
- CBOS BS/91/2012, *Autorytaryzm polityczny*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 14–20 czerwca 2012 r. na liczącej 1013 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/97/2012, *Potencjał niezadowolenia społecznego i stosunek do różnych form protestu*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 14–20 czerwca 2012 r. na liczącej 1013 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/103/2012, *Opinie o sytuacji w strefie Euro i integracji europejskiej*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 5–12 lipca 2012 r. na liczącej 960 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/121/2012, *Postawy wobec stosowania zapłodnienia in vitro*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 14–22 sierpnia 2012 r. na liczącej 1011 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/124/2012, *Polacy o nepotyzmie w życiu publicznym*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 14–22 sierpnia 2012 r. na liczącej 1011 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/130/2012, *Społeczne postawy wobec wyznawców różnych religii*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 5–12 lipca 2012 r. na liczącej 960 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/142/2012, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne i zaangażowanie obywatelskie*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 5–16 września 2012 r. na liczącej 985 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/144/2012, *Opinie o błędach w identyfikacji ofiar katastrofy pod Smoleńskiem*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 4–10 października 2012 r. na liczącej 1007 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/150/2012, *Ocena wiarygodności programów informacyjnych i publicystycznych*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 4–10 października 2012 r. na liczącej 1007 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/155/2012, *O dobrach wspólnych i moralności publicznej*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 4–10 października 2012 r. na liczącej 1007 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/162/2012, *Postrzeganie katastrofy smoleńskiej po „sprawie trotylu”*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 8–17 listopada 2012 r. na liczącej 952 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/164/2012, *Opinie na temat pracy dziennikarzy*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 4–10 października 2012 r. na liczącej 1007 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/167/2012, *Jak się różnimy w rozumieniu własnej historii*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w ramach projektu „Świadomość wielkiej zmiany: społeczna percepcja roli «Solidarności» w upadku komunizmu w Polsce”

- pod kierunkiem dr. Adama Mielczarka w dniach 24 maja – 10 czerwca 2012 r. na liczącej 982 osoby reprezentatywnej próbie losowej mieszkańców Polski mających 49 i więcej lat).
- CBOS BS/178/2012, *Samopoczucie Polaków w roku 2012*, Komunikat z badań, Warszawa 2012 (badania przeprowadzone w dniach 30 listopada – 6 grudnia 2012 r. na liczącej 1135 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/1/2013, *Zadowolenie z życia*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 30 listopada – 6 grudnia 2012 r. na liczącej 1135 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/5/2013, *O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 30 listopada – 6 grudnia 2012 r. na liczącej 1135 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/8/2013, *Opinie o działalności parlamentu i Prezydenta*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 3–9 stycznia 2013 r. na liczącej 1227 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/12/2013, *Stosunek Polaków do innych narodów*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 3–9 stycznia 2013 r. na liczącej 1227 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/24/2013, *Stosunek do praw gejów i lesbijek oraz związków partnerskich*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 31 stycznia – 6 lutego 2013 r. na liczącej 1111 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/26/2013, *O postępującej alienacji partii politycznych*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 3–9 stycznia 2013 r. na liczącej 1227 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/31/2013, *Równouprawnienie płci?*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 31 stycznia – 6 lutego 2013 r. na liczącej 1111 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/32/2013, *Spoleczne oceny alternatyw życia małżeńskiego*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 31 stycznia – 6 lutego 2013 r. na liczącej 1111 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/36/2013, *Polacy o rozwodach*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 31 stycznia – 6 lutego 2013 r. na liczącej 1111 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/43/2013, *Oceny sytuacji na rynku pracy i poczucie zagrożenia bezrobociem*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 7–13 marca 2013 r. na liczącej 1060 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/45/2013, *Czy Polacy skorzystają z odpisu podatkowego na Kościół?*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 7–13 marca 2013 r. na liczącej 1060 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/46/2013, *Oceny i prognozy materialnych warunków życia Polaków*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 7–13 marca 2013 r. na liczącej 1060 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).

- CBOS BS/55/2013, *Potencjał niezadowolenia społecznego – stosunek do różnych form protestu*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 4–10 kwietnia 2013 r. na liczącej 1150 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/56/2013, *Instytucje i obywatele w Unii Europejskiej*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 4–10 kwietnia 2013 r. na liczącej 1150 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/57/2013, *Oceny i prognozy sytuacji gospodarczej i warunków materialnych gospodarstw domowych w Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 3–9 stycznia 2013 r. na liczącej 1227 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Sondaż na Słowacji [FOCUS] realizowano w dniach 15–22 stycznia 2013 r. [N=1035], badanie na Węgrzech [TÁRKI] – w dniach 11–17 stycznia 2013 r. [N=1011], a w Czechach [CVVM Sociological Institute] – w dniach 14–21 stycznia 2013 r. [N=989]).
- CBOS BS/60/2013, *Doświadczenia aborcyjne Polek*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 8–17 listopada 2012 r. na liczącej 502 osoby reprezentatywnej próbie losowej kobiet, w dniach 30 listopada – 6 grudnia 2012 r. [N=631], w dniach 3–9 stycznia 2013 roku [N=664], w dniach 31 stycznia – 6 lutego 2013 r. [N=604], w dniach 7–13 marca 2013 r. [N=559], w dniach 4–10 kwietnia 2013 r. [N=616]).
- CBOS BS/61/2013, *Kto w Polsce czuje się „oburzony” i dlaczego*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 4–10 kwietnia 2013 r. na liczącej 1150 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/62/2013, *Członkostwo w związkach zawodowych i opinie o ich działalności*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 4–10 kwietnia 2013 r. na liczącej 1150 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/70/2013, *Opinie na temat dopuszczalności tzw. uboju rytualnego*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 9–15 maja 2013 r. na liczącej 960 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/72/2013, *Stosunek Polaków do integracji europejskiej*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 9–15 maja 2013 r. na liczącej 1101 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/73/2013, *Czy warto było zmieniać ustrój? Społeczna ocena przemian po 1989 roku*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 9–15 maja 2013 r. na liczącej 1101 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/75/2013, *Internauci 2013*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 9–15 maja 2013 r. na liczącej 1101 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/77/2013, *Nieufni czy zapominalscy? O odpisie podatkowym na rzecz organizacji pożytku publicznego*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 9–15 maja 2013 r. na liczącej 1101 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).

- CBOS BS/82/2013, *Ocena instytucji publicznych*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 6–12 czerwca 2013 r. na liczącej 1010 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/84/2013, *Nastroje społeczne w czerwcu*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 6–12 czerwca 2013 r. na liczącej 1010 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/95/2013, *Źródła złych nastrojów społecznych*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 6–12 czerwca 2013 r. na liczącej 1010 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/104/2013, *Powinności państwa wobec obywatela i obywatela wobec państwa*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 6–12 czerwca 2013 r. na liczącej 1010 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/111/2013, *Wartości i normy*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 4–11 lipca 2013 r. na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/116/2013, *Zaufanie do polityków w sierpniu*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 1–12 sierpnia 2013 r. na liczącej 904 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/119/2013, *Oceny i prognozy sytuacji gospodarczej i warunków materialnych gospodarstw domowych w Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 4–11 lipca 2013 r. na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Sondaż na Słowacji [FOCUS] zrealizowano w dniach 3–10 lipca 2013 r. [N=1055], badanie na Węgrzech [TÁRKI] – w dniach 10–17 lipca 2013 r. [N=1011], a w Czechach [CVVM Sociological Institute] – w dniach 3–10 czerwca 2013 r. [N=980]).
- CBOS BS/121/2013, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 4–11 lipca 2013 r. na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/122/2013, *Konflikty interesów i lobbing – dylematy polityków*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 1–12 sierpnia 2013 r. na liczącej 904 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/125/2013, *Polacy o demokracji*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich [face-to-face] wspomaganych komputerowo [CAPI] w dniach 4–11 lipca 2013 r. na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/134/2013, *Osoby niewierzące w Polsce – kim są i jakie uznają normy i wartości?*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich [face-to-face] wspomaganych komputerowo [CAPI] w dniach 4–11 lipca 2013 r. na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).
- CBOS BS/145/2013, *O problemach Kościoła w Polsce*, Komunikat z badań, Warszawa 2013 (badania przeprowadzone w dniach 1–12 sierpnia 2013 r. na liczącej 904 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski).

