

WSTĘP

Dla politologa rządzenie to przede wszystkim formy i mechanizmy wykonywania władzy publicznej i realizacji polityk publicznych. To złożony system reguł, podmiotów, procedur, rozwiązań kadrowych, skoordynowanych zachowań i korelacji. Rozwiązania normatywne i instytucjonalne są oczywiście ważne, a ich rekonstrukcja i analiza musi stanowić punkt wyjścia badań funkcjonalnych. Kiedy jednak dążymy do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak działa dany system, trzeba przede wszystkim przeanalizować faktyczne procesy, by dowiedzieć się, kto, według jakich zasad i w jakim zakresie rozstrzyga w przestrzeni publicznej o zagospodarowaniu dostępnych zasobów i kierunkach rozwoju. Taki też zamiysł stał u podstaw zaproponowanego w tej książce spojrzenia na rządzenie w Polsce w latach 1918–2018. Nie trzeba chyba uzasadniać wyboru tego tematu. Setna rocznica odzyskania przez Polskę w 1918 r. niepodległości jest ważną okazją do badań nad różnymi aspektami naszego bytu narodowego i państwowego. Wyzwanie to narzuca się także w dziedzinie badań politologicznych nad rządzeniem.

Książka składa się z trzech części analityczno-opisowych, aneksu i obszernej bibliografii. W części pierwszej przedstawiam przedmiot opracowania oraz założenia i narzędzia badawcze. W części drugiej, podzielonej na cztery rozdziały, ukazuję wszystkie rządy – składające się na swoistą sztafetę rządzenia – w Polsce w latach 1918–2018. W części trzeciej zestawiam i komentuję węzłowe, ponadczasowe problemy rządzenia w Polsce w latach 1918–2018 i podejmuję próbę ujęcia zmian zachodzących w tej dziedzinie na tle przeobrażeń w rządzeniu w innych państwach.

W rozdziale pierwszym koncentruję się na ukazaniu przydatności kategorii „rządzenie” do badania instytucji i zjawisk z zakresu władzy wykonawczej i decydowania publicznego w Polsce w ostatnich stu latach. Ustalam też kryteria przydatne przy prezentacji, porównywaniu i wartościowaniu zjawisk oraz procesów zachodzących w Polsce. W tym fragmencie książki przyjmuję założenie, że w ostatnich stu latach, pod wpływem różnorodnych uwarunkowań, dochodziło w Polsce do zmian struktury instytucjonalnej, mechanizmów i standardów rządzenia. Analiza tego procesu wymaga odpowiedniego aparatu badawczego. Trzeba bowiem podkreślić, że rządzenie, polityka, władza publiczna i system polityczny są przedmiotem różnorodnych opisów i opracowań, w których dość

często przyjmuje się potoczne – dalekie od terminologicznej czy myślowej precyzji – rozumienie desygnatów tych pojęć lub też buduje się ich obraz czysto normatywny, niejednokrotnie daleki od stanu faktycznego.

W czterech kolejnych rozdziałach prezentuję rządy i rządzenie w Polsce w latach 1918–2018, sięgając po ujęcie procesualne i systemowe. To fragment publikacji skierowany również do tych czytelników, którzy są zainteresowani empirycznym wymiarem rządzenia. W rozdziałach tych przedstawiam kalendarium wydarzeń, referuję zmiany w ramach „sztafety” rządów ostatniego stulecia i kreślę obraz każdego z nich, składający się ze stałych części: sylwetki stojącego na jego czele polityka, uwarunkowań powołania, charakteru politycznego, relacji z innymi podmiotami, najważniejszych elementów programu, aktywności w przekształcaniu administracji, głównych napięć towarzyszących funkcjonowaniu rządu oraz okoliczności zakończenia jego działania. Sprawy dotyczące poszczególnych rządów zawsze rozpatruję w kontekście specyfiki politycznej okresu, w którym one działały.

W ciągu ostatnich stu lat w Polsce funkcjonowało sześćdziesiąt kilka rządów. Miały one zróżnicowany charakter i status polityczny. Różny był też mechanizm polityczny leżący u podstaw ich powoływania i odwoływania. Niektóre gabinety ministrów powstawały i upadały w związku z istotnymi zmianami politycznymi. Wiele rządów pojawiało się i odchodziło do historii z powodów taktycznych lub w ramach zwyczajowej praktyki politycznej wynikającej z kadencyjności parlamentu. Jedne gabinety ministrów funkcjonowały kilka dni, inne kilka lat. Zdarzało się, że w tym samym czasie działały dwa rządy, które wzajemnie siebie nie uznawały. Rządy i rządzenie w omawianym okresie naszej historii wymagają nadal analizy, mimo że są już dostępne liczne dokumenty źródłowe i wartościowe publikacje na ten temat. Trzeba pamiętać, że w przypadku instytucji i procesów politycznych nie ma jednej, raz na zawsze napisanej, historii. W dalszym ciągu wzrasta przecież nasza wiedza o faktach, dochodzą też nowe punkty odniesienia do analiz i ocen.

W ostatnim rozdziale wyodrębniam i komentuję podstawowe problemy, które mają – moim zdaniem – szczególnie istotne znaczenie w rządzeniu. Aspektowe ujęcie tematu stu lat polskiej niepodległości zmusza do dyscypliny w wyborze przedstawianych faktów, do uważnej ich selekcji. W przeciwnym razie można się łatwo zagubić w gąszczu faktów, które składają się na historię rządzenia i rządów w ostatnim stuleciu w Polsce. Analiza musi tymczasem prowadzić do wskazania charakterystycznych rysów badanych zjawisk i procesów. Zachowując szacunek dla faktów, trzeba wydobywać i eksponować uwarunkowania, tendencje, korelacje, cechy stałe i zmienne. Odreśniam komentuję pojawiające się od roku 1918 r. zagadnienia: ciągłości i zmian w rządzeniu, relacji między rządzeniem i jego otoczeniem, zasobów rządzenia, relacji między polityką i administracją,

pozycji rządu w rządzeniu, napięć pojawiających się w sferze rządzenia, statusu kontroli, odpowiedzialności i jakości w rządzeniu. Rozważając te kwestie, sytuuję je na tle kierunków zmian w rządzeniu w innych państwach.

Książka ta mówi przede wszystkim o przeszłości, o zdarzeniach i procesach, które już się dokonały. W narodowym widzeniu spraw publicznych w Polsce historia i teraźniejszość zlewają się jednak bardzo często w pewną całość. Niejednokrotnie w polityce ważniejsze staje się zagospodarowanie na własnych warunkach – czy mówiąc wprost: zawłaszczenie – historii niż przedstawienie klarownej wizji przyszłości. Tym ważniejsze jest, aby historia była ukazywana możliwie obiektywnie. Fałszywa wizja przeszłości stanowi bowiem przeszkodę w budowaniu lepszej przyszłości.

Sto ostatnich lat w polskiej historii stanowi przedmiot narracji i interpretacji – często skrajnie przeciwstawnych – narzucanych przez poszczególne siły polityczne. W tych interpretacjach niejednokrotnie daje o sobie znać dążenie do pielęgnowania mitów narodowych i tradycji patriotycznych, podtrzymywania pamięci historycznej, ochrony i wzmocnienia idealnej wizji Polaków i Polski. Wizji, w której nasz naród jest obrońcą i nośnikiem najlepszych wartości, a której podstawą jest zwykle przekonanie o wyjątkowym charakterze narodu polskiego jako gwaranta kulturowej ciągłości i tożsamości chrześcijańskiej Europy, ba, nawet szerzej: całej chrześcijańskiej cywilizacji.

W interpretacjach zdarzeń, jakie zaszły w ostatnich stu latach w Polsce, dochodzi do konfrontacji dwóch typów narracji o sprawach historii, dnia dzisiejszego i przyszłości. Narracja pierwszego typu mieści się w ramach racjonalnej refleksji intelektualnej operującej faktami, pokazującej rzeczywiste związki przyczynowe między nimi i ich oddziaływanie na siebie. Narracja drugiego typu posługuje się głównie środkami oddziałującymi na uczucia i emocje, często ma cechy wypowiedzi o charakterze perswazyjnym. Konfrontacja tych dwóch typów narracji ma przełożenie także na inne dziedziny, objawia się m.in. w sferze medialnej i w kulturze politycznej. Żyjemy w świecie tzw. postprawdy – świecie, w którym wizerunki medialne stają się ważniejsze od faktów materialnych, uzyskując status autonomicznego narzędzia kształtowania rzeczywistości. Obrazy umocowane w świadomości społecznej stają się niejednokrotnie ważniejsze od faktów.

Nie sposób nie zauważyć, że pewne zdarzenia w rządzeniu, którym dzisiaj nadaje się walor niepowtarzalności i wyjątkowości, pojawiały się już w podobnej postaci w przeszłości. Przykładem może być spór o model rządzenia czy ostra konfrontacja między rządzącymi i opozycją. Sprawa ta ma zresztą uniwersalny wymiar, dotyczy nie tylko nas i naszych czasów. Tukidydes uważał, że historia się powtarza, że wgląd w przeszłość pozwala „wyrobić sobie sąd o takich samych lub podobnych wydarzeniach, jakie zgodnie ze zwykłą kolejną spraw ludzkich

mogą zajść w przyszłości”¹. Niewątpliwie, z perspektywy historycznej można zidentyfikować elementy ciągłości i zmiany w rządzeniu oraz mechanizmy, które występują w tej dziedzinie. Przeszłość (ta dalsza – mierzona dziesiątkami lat, ale i ta nieodległa – sięgająca tylko czasów transformacji ustrojowej 1989 r.) to jedno z zasadniczych uwarunkowań tego, co obecnie dzieje się w przestrzeni wokół rządzenia.

Na wydarzenia przedstawione w tej książce patrzę z perspektywy politologicznej. W swych opisach i rozważaniach poruszam się na gruncie historii, ale nie próbuję konkurować ze specjalistycznymi opracowaniami historycznymi, których – trzeba stwierdzić z zadowoleniem – znacznie przybyło w ostatnich latach. Wielokrotnie wykorzystuję ten dorobek w swojej prezentacji, szczególnie wówczas, kiedy syntetycznie przypominam tło historyczne funkcjonowania poszczególnych gabinetów ministrów. Nawiązuję również do licznych opracowań prawników i administratywistów, ekonomistów i socjologów. Chcąc pełniej naświetlić sposób interpretacji spraw rządzenia w poszczególnych okresach, sięgam także do publikacji, które zawierają treści i ujęcia odrzucone w latach późniejszych. Odwołuję się do regulacji ustrojowych i prawnych oraz faktów z praktyki politycznej, aby udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące wybranych przeze mnie problemów, ale nie podejmuję się ich całościowego opisu.

Wszystkie przywołane pozycje są zestawione w końcowej nocie bibliograficznej.

Ocena tego opracowania – jak zwykle w takich razach – należy do czytelników. Ze swej strony wyrażam nadzieję, że książka będzie pomocna w myśleniu o istocie rządzenia w zmieniających się warunkach oraz o możliwościach jak najlepszego wykorzystania dostępnych zasobów w prowadzeniu spraw społeczeństwa i państwa.

Dziękuję recenzentom oraz moim koleżankom i kolegom z Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego za ich cenne podpowiedzi po lekturze projektu niniejszej publikacji.

Dziękuję też mojej żonie Ewie, która podjęła się niełatwego zadania opracowania redakcyjnego tej książki.

¹ Tukidydes, *Wojna peloponeska*, księga pierwsza, tłum. i oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1988, s. 10.