

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 multicytryczności 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 wyludniająca 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, nasilenie 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 zgłasować; 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 Badań 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 zazębieniu 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.