

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
Rozdział 1. <i>Grzegorz Rydlewski</i> — Decydowanie	13
1.1. Decyzje i decydowanie	13
1.2. Sytuacja decyzyjna.....	15
1.3. Proces decyzyjny	16
1.4. System decyzyjny.....	18
1.5. Mechanizmy i techniki decyzyjne	18
1.6. Ograniczenia praktycznego znaczenia ujęć modelowych decydowania	24
Rozdział 2. <i>Grzegorz Rydlewski</i> — Decydowanie w przestrzeni publicznej	27
2.1. Przestrzeń publiczna.....	27
2.2. Pole decydowania publicznego	31
2.3. Specyfika podmiotowa decydowania publicznego	34
2.4. Specyfika przedmiotowa decydowania publicznego.....	38
2.5. Charakter sytuacji decyzyjnych w przestrzeni publicznej	39
2.6. Kontekst kultury politycznej społeczeństwa	41
2.7. Kierunki zmian w decydowaniu publicznym.....	50
Rozdział 3. <i>Grzegorz Rydlewski</i> — Prakseologia decydowania publicznego	58
3.1. Decydowanie jako działalność praktyczna.....	58
3.2. Kryteria wartościowania decyzji w przestrzeni publicznej.....	59
3.3. Główne napięcia i błędy w decydowaniu w przestrzeni publicznej... ..	60
3.4. Mechanizmy wspomagania procesów decyzyjnych w przestrzeni publicznej.....	63
3.5. Przesłanki skuteczności i efektywności w decydowaniu publicznym ..	64
Rozdział 4. <i>Jarosław Szymanek</i> — Decydowanie parlamentarne	70
4.1. Pole decydowania parlamentarnego.....	70
4.2. Strona podmiotowa decydowania parlamentarnego	82
4.3. Strona przedmiotowa decydowania parlamentarnego.....	93
4.4. Strona proceduralna decydowania parlamentarnego.....	101

4.5. Decydowanie parlamentarne w Polsce na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej	113
Rozdział 5. <i>Jarosław Szymanek</i> — Decydowanie przez Prezydenta RP ...	116
5.1. Pole decydowania przez Prezydenta RP	116
5.2. Strona podmiotowa decydowania przez Prezydenta RP	131
5.3. Strona przedmiotowa decydowania przez Prezydenta RP	141
5.4. Strona proceduralna decydowania przez Prezydenta RP	150
5.5. Decydowanie przez Prezydenta RP na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej	161
Rozdział 6. <i>Grzegorz Rydlewski</i> — Decydowanie rządowe	165
6.1. Pole decydowania rządowego	165
6.2. Strona podmiotowa decydowania rządowego	169
6.3. Strona przedmiotowa decydowania rządowego	177
6.4. Strona proceduralna decydowania rządowego	178
6.5. Decydowanie rządowe w Polsce na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej	185
Rozdział 7. <i>Jolanta Itrich-Drabarek</i> — Decydowanie w organach stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego	191
7.1. Pole decydowania przez organy samorządu terytorialnego	191
7.2. Strona podmiotowa decydowania przez organy samorządu terytorialnego	194
7.3. Strona przedmiotowa decydowania przez organy samorządu terytorialnego	197
7.4. Strona proceduralna decydowania przez organy samorządu terytorialnego	201
7.5. Decydowanie przez organy samorządu terytorialnego w Polsce na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej	205
Rozdział 8. <i>Andżelika Mirska</i> — Decydowanie w trybie postępowania administracyjnego	210
8.1. Pole decydowania w trybie postępowania administracyjnego	210
8.2. Strona podmiotowa decydowania w trybie postępowania administracyjnego	215
8.3. Strona przedmiotowa decydowania w trybie postępowania administracyjnego	218
8.4. Strona proceduralna decydowania w trybie postępowania administracyjnego	220
8.5. Główne napięcia i kierunki zmian w decydowaniu administracyjnym	224

8.6. Decydowanie w trybie postępowania administracyjnego w Polsce na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej	227
--	-----

Rozdział 9. Izolda Bokszczanin — Mechanizmy demokracji bezpośredniej w decydowaniu publicznym	231
9.1. Pole decydowania w trybie demokracji bezpośredniej	231
9.2. Strona podmiotowa decydowania w trybie demokracji bezpośredniej	240
9.3. Strona przedmiotowa decydowania w trybie demokracji bezpośredniej	244
9.4. Strona proceduralna decydowania w trybie demokracji bezpośredniej	249
9.5. Decydowanie w trybie demokracji bezpośredniej w Polsce na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej	256

Rozdział 10. Grzegorz Rydlewski — Decydowanie w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego	262
10.1. Pole decydowania w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego	262
10.2. Strona podmiotowa decydowania w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego	267
10.3. Strona przedmiotowa decydowania w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego	275
10.4. Strona proceduralna oraz problemy funkcjonalne decydowania w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego	278
10.5. Decydowanie w Polsce w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej	290

Rozdział 11. Stanisław Sulowski — Decydowanie w sprawach polityki zagranicznej państwa	293
11.1. Polityka zagraniczna jako specyficzna dziedzina polityki	293
11.2. Specyfika decydowania w polityce zagranicznej	294
11.3. Podmiotowy aspekt decydowania w polityce zagranicznej	298
11.4. Przedmiotowy aspekt decydowania w polityce zagranicznej	301
11.5. Procesualny aspekt decydowania w polityce zagranicznej	302
11.6. Podejmowanie decyzji w polskiej polityce zagranicznej	304

Rozdział 12. Tomasz Kołodziej — Decydowanie w sprawach stanowiska państwa w relacjach z Unią Europejską	309
12.1. Pole decydowania w sprawach stanowiska państwa w relacjach z Unią Europejską	309
12.2. Strona podmiotowa decydowania w sprawach stanowiska państwa w relacjach z Unią Europejską	310

12.3. Strona przedmiotowa decydowania w sprawach stanowiska państwa w relacjach z Unią Europejską	317
12.4. Strona proceduralna decydowania w sprawach stanowiska państwa w relacjach z Unią Europejską	325
12.5. Decydowanie w Polsce w sprawach stanowiska państwa w relacjach z Unią Europejską na tle innych państw	329
Informacja o autorach	341

WSTĘP

Państwo można obrazowo przedstawić jako wielką przestrzeń decyzyjną, w ramach której symultanicznie rozstrzygane są kwestie o fundamentalnym znaczeniu dla jednostek, grup pośrednich oraz funkcjonowania samego państwa i jego relacji z podmiotami ponadnarodowymi i ponadpaństwowymi.

Decydowanie, które odbywa się w tej przestrzeni, jest jednym z zasadniczych problemów badawczych o charakterze politologicznym. W polu zainteresowań badaczy znajdują się w szczególności mechanizmy decyzyjne, błędy i napięcia towarzyszące decydowaniu oraz przesłanki i metody wyboru optymalnego działania. Sedno decyzji tkwi w wyborze najlepszego wariantu zachowania spośród zbioru dostępnych działań, przy uwzględnieniu obowiązujących lub dowolnie przyjętych kryteriów. Skuteczność i efektywność decydowania publicznego urastają współcześnie — w sytuacji nasilającej się konkurencji na wielu różnych płaszczyznach i wyczerpywania się prostych rezerw — do rangi jednego z podstawowych uwarunkowań zdolności państwa oraz jego instytucji ustrojowych i politycznych do wykonywania swoich zadań.

Wyłania się nowy model organizacji i funkcjonowania sfery publicznej, którego wyznacznikami są wielopoziomowość, wielopodmiotowość i wielopasmowość; być może pozwoli on lepiej wykorzystać zasoby naturalne, społeczne, polityczne i materialne, pozostające w dyspozycji poszczególnych państw. Obok stosunków o charakterze władcym pojawiają się w tym obszarze liczne relacje o charakterze partycypacyjnym. Zmienia się usytuowanie państw i rządów w decydowaniu publicznym. Zaczynają się kształtować nowe relacje między rządem, zarządzaniem i administrowaniem, a także między polityką i administracją oraz między polityką i ekonomią.

Nadszedł więc czas, by całościowo zbadać rozwiązania instytucjonalne, proceduralne i kadrowe funkcjonujące w domenie publicznej w Polsce. Z doświadczeń innych współczesnych państw można czerpać interesujące przykłady: a) nowego definiowania swojej misji przez organy państwa, partie polityczne i struktury społeczeństwa obywatelskiego; b) nowych sposobów legitymizacji czy afiliacji tych podmiotów; c) ukierunkowania prakseologicznego; d) uczenia się sposobów zwiększania zasobów działania oraz przygotowania do efektywnego decydowania w warunkach zmienności i konfliktowości sfery publicznej.

Publikacja niniejsza stawia sobie za cel przedstawienie tematyki decydowania publicznego w Polsce w ujęciu funkcjonalnym, w sposób systemowy i całościowy, na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej, z uwzględnieniem

uwarunkowań i kierunków zmian zachodzących w tej dziedzinie. Nie unikając oceniania i opisywania praktyk decyzyjnych, rozważania zawarte w tej książce idą w kierunku analizy i wyjaśniania mechanizmów szeroko pojętego decydowania publicznego oraz sformułowania wniosków prognostycznych.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat w Polsce dokonują się jakościowe zmiany, których istotnym elementem, a w dużej mierze również uwarunkowaniem, jest konsolidacja i odnowa demokracji. Mają w tym udział zarówno te zjawiska i procesy, które wynikają ze zmian ustrojowych wprowadzonych w naszym kraju, jak i te, które stanowią reakcję na zmiany zachodzące współcześnie w innych krajach. Praktyka dowodzi, że innowacyjne doskonalenie rozwiązań dotyczących instytucji i mechanizmów demokracji jest w obecnej sytuacji intensywnych i wielowymiarowych zmian w świecie jednym z istotnych czynników poprawy funkcjonowania i zwiększenia efektywności sfery publicznej. W niniejszej pracy podjęto próbę ukazania korelacji między dokonującą się w Polsce konsolidacją i modernizacją demokracji a zwiększaniem efektywności i skuteczności decydowania publicznego dzięki kształtowaniu się modelu wielopoziomowego, wielopodmiotowego i wielopasmowego współrządzenia.

Podstawą tej pracy jest przekonanie, że w przestrzeni publicznej współczesnych państw dochodzi nieustannie do spotkania wartości, zasad, norm, procedur i wymogów charakterystycznych dla szeroko rozumianego decydowania politycznego oraz decydowania państwowego (w tym administracyjnego). W przestrzeni tej koegzystują dwa rodzaje stosunków. Fundamentem i punktem odniesienia dla stosunków pierwszego rodzaju są przepisy konstytucji i innych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w tym przede wszystkim normy prawa regulujące relacje między państwem oraz jego organami i urzędami a innymi podmiotami (w tym przede wszystkim obywatelami i ich organizacjami). Stosunki drugiego rodzaju mają swoje źródła i punkty odniesienia w sytuacji politycznej, na którą składa się w każdym państwie układ oraz kształt programowy i organizacyjny sił uczestniczących w artikulacji i agregacji interesów politycznych. W tym przypadku podstawowe znaczenie mają struktura i organizacja polityczna społeczeństwa, linie podziałów politycznych oraz kultura polityczna i prawna. W pewnych istotnych kwestiach oba te rodzaje stosunków mogą się nakładać, niektóre podmioty instytucjonalne (np. rządy) mają bowiem — za sprawą swojej podwójnej (politycznej i państwowej) legitymizacji oraz odpowiedzialności — zarówno tożsamość polityczną, jak i tożsamość organu państwowego. Na tym tle wyodrębnia się sfera decydowania publicznego, w której rozstrzygnięcie ma swoisty charakter, zasługujący na osobną analizę.

Decydowanie publiczne jest tutaj rozumiane jako aktywność decyzyjna tych podmiotów, które poprzez swoje rozstrzygnięcia uczestniczą w programowaniu, organizowaniu i ukierunkowywaniu działań państwa, terytorialnych wspólnot regionalnych i lokalnych w państwie oraz w kształtowaniu relacji publicznych z podmiotami instytucjonalnymi funkcjonującymi w przestrzeni ponadpaństwowej i międzypaństwowej. Wynika stąd, że decydowanie publiczne koncentruje

się na kwestiach związanych z koegzystencją władzy, prawa i polityki, dystrybucją dóbr oraz usług materialnych i niematerialnych, a także zarządzaniem zasobami publicznymi.

Nie ulega wątpliwości, że nakładanie się mechanizmów decydowania politycznego w wykonaniu podmiotów ściśle politycznych (takich jak partie i ruchy polityczne) i podmiotów publicznych o tożsamości zarówno politycznej, jak i państwowej — zjawisko, któremu powinno się nadawać podstawowe znaczenie w analizie sfery publicznej — jest nadal dość słabo zbadane. Rozważanie w izolacji od siebie tych aspektów funkcjonowania sfery publicznej zdaje się znacznie utrudniać analizę działalności podmiotów, które integrują w swoim działaniu obie te tożsamości. Jest pewnym paradoksem, że istnieje pokaźna i stale uzupełniana literatura na temat decydowania w biznesie i w zarządzaniu podmiotami komercyjnymi, zawierająca analizy i wskazówki mające na celu poprawę jakości podejmowanych decyzji, zaś decydowanie w przestrzeni publicznej — w ramach którego rozstrzygają się kwestie fundamentalne dla całego społeczeństwa, wyznaczone są kierunki działania państwa oraz określone sposoby zagospodarowania istniejących zasobów społecznych, materialnych i ekonomicznych — znajduje się w Polsce właściwie na marginesach zainteresowań badawczych. W przeciwieństwie do publikacji zagranicznych¹, prace polskich autorów poświęcone problemom decydowania publicznego mają — poza nielicznymi wyjątkami² — zakres ograniczony albo do decydowania politycznego³, albo do szeroko rozumianego decydowania administracyjnego⁴. Na tym tle za wartościowe należy uznać próby zbudowania koncepcji zarządzania publicznego⁵, aczkolwiek w sposób dyskusyjny osadzają tę problematykę w ramach nauki o zarządzaniu, poszerzając ją o wątki właściwe podejściu ekonomicznemu.

¹ Zob.: E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*, New York 1992 (tam też obszerna bibliografia angielska, francuska i niemiecka); E.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa 1999; tegoż, *The Future of Governing*, Kansas 2001; D. Waldo, *The Administrative State*, San Francisco 1946 (zob. zwłaszcza cenne uwagi osnute wokół tezy, że „każda teoria administracji publicznej jest teorią polityki”); J. Supernat, *Współczesne teorie administracji publicznej*, [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009, s. 26 i nast.).

² Zob.: *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 1999; *Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002; L. Habuda, *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wrocław 2005; *Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wrocław 2000; G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006; tegoż, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009.

³ A. Bodnar, *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, Warszawa 1985; Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998; tegoż, *Teoria gier jako sposób analizy procesów podejmowania decyzji politycznych*, Lublin 1997.

⁴ E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011.

⁵ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008; B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004; *Zarządzanie publiczne — elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2009.

W tym stanie rzeczy, daje się odczuć dotkliwy brak szerszej refleksji politologicznej na temat procesów rozstrzygania w sferze publicznej, w których dochodzi do zderzenia logiki działania politycznego i administracyjnego.

Praca ta ma charakter monograficzny i składa się z trzech zasadniczych części. W rozdziałach wstępnych podjęto próbę ujęcia teoretycznego problematyki decydowania publicznego. W części drugiej (prezentującej podejście podmiotowe) poddano analizie rozwiązania i problemy związane z udziałem w decydowaniu publicznym parlamentu, głowy państwa, rządu i podmiotów administracji samorządowej oraz kwestie decydowania przez społeczeństwo w ramach poszczególnych form demokracji bezpośredniej. W części końcowej pracy (prezentującej podejście przedmiotowe) przedstawiono charakterystykę decydowania w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, polityki zagranicznej oraz relacji państwa z Unią Europejską.

Jest to publikacja zbiorowa i, jak zawsze w takiej sytuacji, mimo prób metodologicznego porządkowania całości tekstu, poszczególne części opracowania odzwierciedlają różnorodność opcji badawczych ich autorów. Wnioski wieńczące tę pracę były przedmiotem dyskusji na seminarium tematycznym w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, co nie zmienia faktu, że w pierwszym rzędzie dają one wyraz poglądom poszczególnych autorów.

Książka została przygotowana z myślą o wszystkich zainteresowanych problemami teorii i praktyki politycznej w Polsce i w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wydaje się, że publikacja ta może być przydatna poznawczo — jako swego rodzaju kompendium decydowania, pokazujące jego różne przekroje, formy i uwarunkowania, oraz w badaniu konkretnych procesów decyzyjnych, a także w wymiarze praktycznym — jako przyczynek do doskonalenia jakości decyzji publicznych.

Grzegorz Rydlewski