

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

CZĘŚĆ I

DECYDOWANIE PUBLICZNE – UJĘCIE TEORETYCZNE

Rozdział 1. Konceptualizacja i operacjonalizacja kluczowych terminów badawczych.	31
1.1. Teoria podejmowania decyzji	31
1.2. Założenia analizy decyzyjnej w naukach politycznych.	34
1.3. Kategorie analizy decyzyjnej: sytuacja decyzyjna (problem decyzyjny), ośrodek decyzyjny, proces decyzyjny (decydowanie), decyzja, implementacja decyzji.	37
1.4. Typologie decyzji.	59
1.5. Ryzyko decyzyjne i zarządzanie ryzykiem w procesie decyzyjnym	64
1.6. Decydowanie polityczne a decydowanie publiczne (w przestrzeni publicznej)	73
1.7. Istota decydowania w praktyce życia publicznego	76
Rozdział 2. Wojewoda w systemie decydowania publicznego.	82
2.1. Wojewoda jako element systemu administracji publicznej.	82
2.2. Wojewoda jako ośrodek decyzyjny i podmiot decydowania publicznego	91
2.3. Pola decydowania wojewody w przestrzeni publicznej	93

CZĘŚĆ II

UWARUNKOWANIA POZYCJI I ROLI WOJEWODY W SYSTEMIE DECYDOWANIA PUBLICZNEGO – NAJISTOTNIEJSZE OBSZARY DECYDOWANIA WOJEWODY

Rozdział 3. Pozycja wojewody w systemie rządzenia państwem	105
3.1. Konstytucjonalizacja urzędu wojewody. Wojewoda w świetle projektów ustaw zasadniczych oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku.	105
3.2. Wojewoda w systemie organów państwa polskiego po 2009 roku. Polityczne uwarunkowania reformy w okresie rządów koalicji PO-PSL.	117
3.3. Kto może być wojewodą? Analiza kryteriów selekcyjnych i podstawowych warunków związanych ze stosunkiem pracy	125
3.4. Wojewoda versus marszałek województwa – dualistyczny model administracji na szczeblu wojewódzkim.	141
3.5. Decentralizacja czy centralizacja? – spór o model rządzenia i miejsce wojewody w systemie władzy	158
3.6. Polityczny charakter urzędu wojewody – polityczne i partyjne zaplecze wojewody.	170
3.7. Relacje wojewodów z wybranymi grupami interesów	188

Rozdział 4. Wojewoda jako przedstawiciel rady ministrów w województwie	207
4.1. Kompetencje i zadania wojewody jako przedstawiciela rady ministrów w województwie	207
4.2. Instytucjonalno-systemowe i polityczne uwarunkowania relacji prezesa rady ministrów z wojewodami. Symbioza czy polityczna rywalizacja?	227
4.3. Współpraca wojewodów z ministrami i kierownikami urzędów centralnych – uwarunkowania instytucjonalno-prawne i faktyczne	247
4.4. Wojewoda a administracja niezespółona w województwie. Mechanizmy współpracy i oddziaływania wojewody na administrację niezespółoną.	254
4.5. Wojewoda jako zwierzchnik wojewódzkiej administracji zespolonej.	266
4.6. Kompetencje wojewody w zakresie decydowania personalnego	269
4.7. Problemy i wyzwania w realizacji funkcji przedstawiciela rady ministrów oraz kluczowe determinanty pozycji wojewody	284
Rozdział 5. Decydowanie wojewody w systemie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego	289
5.1. Kompetencje decyzyjne wojewody w stanach nadzwyczajnych.	289
5.2. Obszary decyzyjne wojewody w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego i obrony cywilnej.	304
5.3. Zarządzanie kryzysowe jako kluczowy obszar decydowania wojewody	313
5.4. Kompetencje wojewody w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i utrzymania porządku publicznego	339
5.5. Rola i zadania wojewody w działaniach antyterrorystycznych	362
5.6. Decydowanie wojewody w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego	374
5.7. Kompetencje i zadania wojewody w okresie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2	386
Rozdział 6. Decydowanie w ramach kompetencji nadzorczych, kontrolnych i prawotwórczych.	396
6.1. Nadzór nad uchwałami i zarządzeniami organów jednostek samorządu terytorialnego jako konstytucyjny obszar decydowania wojewody	396
6.2. Zarządzenie zastępcze wojewody jako pozytywny środek nadzoru nad samorządem terytorialnym.	414
6.3. Stanowienie aktów prawa miejscowego jako prawotwórczy obszar decydowania wojewody.	432
6.4. Decydowanie wojewody w ramach uprawnień i kompetencji kontrolnych. Kontrola jako narzędzie wspierające wykonywanie zadań publicznych	454

CZĘŚĆ III

PRAKSEOLOGIA DECYDOWANIA PUBLICZNEGO I ANALIZA PROGNOSTYCZNA

Rozdział 7. Podnoszenie jakości procesów decydowania publicznego – kluczowe obserwacje, wnioski i postulaty	479
7.1. Wykorzystanie dorobku prakseologii w profesjonalizacji procesów decyzyjnych w sferze publicznej	479
7.2. Najważniejsze dysfunkcje i napięcia w decydowaniu publicznym.	486
7.3. Doradztwo w administracji publicznej – wykorzystanie potencjału naukowo-eksperckiego w podnoszeniu jakości procesów decydowania.	491

7.4. Decydowanie publiczne w epoce cyfryzacji i sztucznej inteligencji	501
7.5. Zarządzanie przez cele jako narzędzie podnoszenia jakości i efektywności działania wojewódzkiej administracji rządowej.	515
7.6. Zarządzanie strategiczne jako klamra spinająca mechanizmy i narzędzia zwiększające jakość rządzenia i decydowania.	527
Rozdział 8. Co dalej z wojewodą? – kluczowe wnioski systemowe oraz prawnoustrojowe	538
8.1. Reforma centrum rządowego jako kluczowa przesłanka skutecznego rządzenia państwem	538
8.2. Przyszłość wojewody i wojewódzkiej administracji rządowej w programach i deklaracjach partii politycznych.	547
8.3. Wnioski <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	566
Zakończenie	582
Bibliografia	599

Wstęp

Każdego dnia tysiące jednostek tworzących szeroko pojęty sektor publiczny (w szczególności organy władzy ustawodawczej i wykonawczej) podejmują działania i decyzje, które wpływają na życie obywateli oraz innych interesariuszy, takich jak przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe czy podmioty międzynarodowe. Politycy i urzędnicy tworzący sektor publiczny decydują o obowiązującym systemie poboru danin publicznych, organizacji systemu edukacji oraz ograniczaniu swobód obywatelskich w świetle pojawiających się zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, a w ostatnim czasie także w związku z zagrożeniem pandemicznym. Administracja rządowa decyduje o sposobie redystrybucji setek miliardów złotych pochodzących z podatków. Wdraża także standardy jakości świadczonych usług publicznych. Działania te wpływają na stan gospodarki oraz zaufanie obywateli do państwa i jego instytucji. Administracja publiczna jako monteskiuszowska część władz państwa z założenia ma realizować ustawy, które następnie są rozpisywane na zadania i kompetencje poszczególnych organów i instytucji. Istotnym elementem tego systemu jest bez wątpienia wojewoda, który realizuje szereg kompetencji decyzyjnych oraz wykonuje dużą liczbę zadań publicznych. Wojewodę w wykonywaniu władztwa publicznego rozumianego jako decydowanie wspiera rozbudowany aparat merytoryczny skupiony w urzędzie wojewódzkim oraz wokół wojewódzkiej administracji zespolonej i niezespolonej.

Nie ulega wątpliwości, że państwo jest obecnie *de facto* jedną wielką „przestrzenią decyzyjną”, w ramach której rozstrzygane są kluczowe kwestie mające znaczenie zarówno dla obywateli, jak i innych interesariuszy systemu rządzenia, w wymiarze wewnętrznym, i zewnętrznym. To z kolei powoduje, że decydowanie, czyli dokonywanie nielosowych wyborów spośród dostępnych alternatyw (rozwiązań), stanowi podstawową formę działania poszczególnych decydentów tworzących system rządzenia państwem, w tym wojewody oraz szerzej – rządu sensu *largo*.

Procesy decyzyjne oraz decydowanie w sferze, którą można określić jako przestrzeń publiczną, stają się fundamentalnym problemem badawczym w nauce o polityce i administracji. To z kolei skutkuje koniecznością prowadzenia badań pozwalających na ustalenie zasad i reguł rządzących systemem decyzyjnym w ramach instytucji państwa, kluczowych determinantów wpływających na jakość rządzenia, w tym decydowania o sprawach publicznych oraz umiejscowieniem poszczególnych ośrodków decyzyjnych w ramach wielkiej „przestrzeni decyzyjnej”.

Rozważania pracy dotyczą umiejscowienia wojewody w systemie decydowania publicznego, który pełni funkcję przedstawiciela rady ministrów w województwie. Jest on jednym z kluczowych instytucjonalnych podmiotów zapewniających

sprawne funkcjonowanie terenowej administracji rządowej i szerzej – państwa jako całości. Należy przy tym pamiętać, że wojewodę cechuje podwójna tożsamość funkcjonalno-ustrojowa. Z jednej strony pełni on funkcję *stricte* polityczną, a z drugiej na wskroś administracyjną. Pierwsza związana jest z funkcjonowaniem w ramach układu politycznego, realizacją zamierzeń i celów konkretnego ugrupowania politycznego oraz budowaniem poparcia dla niego. W ramach tej tożsamości wojewoda pełni funkcję rasowego polityka, który dąży do realizacji programu partyjnego oraz zwiększania poparcia społecznego. Druga tożsamość wynika z realizacji kompetencji i zadań przypisanych konkretnymi regulacjami prawnymi m.in. w zakresie kierowania administracją zespoloną, reprezentowaniem Skarbu Państwa oraz pełnieniem funkcji organu w postępowaniu administracyjnym. Często zdarza się, że te obie tożsamości są względem siebie konkurencyjne, a wojewoda staje przed koniecznością dokonania wyboru, którą z tożsamości powinien wybrać w procesie podejmowania decyzji. Zdaniem autora kluczowe jest jednak zapewnienie synergii tożsamości politycznej i administracyjnej. Można to osiągnąć poprzez realizację powierzonych obowiązków zgodnie z przepisami prawa i założeniami programowymi reprezentowanej partii. Takie podejście może w konsekwencji przyczynić się do zwiększenia zaufania obywateli do państwa i jego instytucji, a tym samym wzmocnienia pozycji wojewody w systemie decydowania publicznego.

Uzasadnienie wyboru tematu

Pozycja i rola wojewody w systemie decydowania publicznego jest tematem ważkim. Za jego podjęciem przemawia wiele argumentów. Przede wszystkim w polskim dyskursie naukowym nie istnieje kompleksowe opracowanie prezentujące politologiczną perspektywę w odniesieniu do tego zagadnienia. Reprezentanci nauk o polityce i administracji nie przeprowadzili dotychczas szerszych badań w tym zakresie. Zdecydowana większość prac naukowych poświęcona jest zagadnieniom prawnym, ekonomiczno-zarządczym lub historycznym. Niniejsza praca ma na celu częściowe wypełnienie tej luki poprzez przeprowadzenie pogłębionej analizy dotyczącej pozycji wojewody w systemie decydowania publicznego III Rzeczypospolitej Polskiej (III RP). W tym kontekście praca może być postrzegana jako nowatorska w zakresie badań nad organami władzy publicznej i ich pozycją w systemie decydowania publicznego. Ponadto badanie procesów decyzyjnych w administracji publicznej z perspektywy politologicznej ma walor prakseologiczny i może być pomocne w procesach reformowania państwa polskiego.

Jak podkreśla się w literaturze metodologicznej, granicę pola badawczego wyznacza szereg kryteriów, między innymi rzeczowe, temporalne czy przestrzenne. W przypadku niniejszej monografii kryterium rzeczowe w ujęciu przedmiotowym zostało ograniczone do urzędu wojewody definiowanego jako organ terytorialnej administracji rządowej uczestniczący w kluczowych procesach decyzyjnych oraz będący przedstawicielem rady ministrów w województwie. W ujęciu podmiotowym

ograniczono się do badania wybranych polityk publicznych¹ oraz wpływu wojewodów na te polityki. Co istotne, badaniem objęto aktywności wojewodów piastujących urzędy po reformie z 2009 roku. Kryterium przestrzenne – ze względu na temat badań – wydaje się oczywiste i ogranicza się do terytorium RP oraz zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Kryterium temporalne odnosi się do czasu, który jest objęty zakresem badań, czyli lata III RP, ze szczególnym uwzględnieniem okresu od 2009 roku do wyborów parlamentarnych w roku 2019. Analizie poddano pozycję wojewody w systemie decydowania publicznego w ciągu 10 lat, dwóch i pół kadencji sejmu (VI, VII i VIII kadencji) oraz pod rządami czterech premierów. Przyjęcie początkowej cezury wynikało z faktu uchwalenia w 2009 roku nowej regulacji rangi ustawowej odnoszącej się do urzędu wojewody i organizacji systemu terenowej administracji rządowej oraz faktu, że ewolucja pozycji wojewody w systemie władzy publicznej była przedmiotem wcześniejszych badań autora, których efektem była wydana w 2020 roku monografia *Ewolucja pozycji wojewody w systemie władzy politycznej w Polsce do 2009 roku*. Data graniczna badań – choć nie w pełni zamknięta, o czym mowa poniżej – odnosi się do wyborów parlamentarnych w 2019 roku. Powstał wówczas program wyborczy Koalicji Obywatelskiej, który zawierał rewolucyjne propozycje w kontekście urzędu wojewody. Stwierdzono w nim między innymi, że należy ograniczyć rolę urzędu wojewody – przedstawiciela rady ministrów w województwie, mianowanego bez konsultacji z lokalnymi społecznościami. Zdaniem autorów tego programu kompetencje wojewodów powinny przejść samorządy województw. W tym miejscu niezbędne jest jednak podkreślenie, że praca była finalizowana w pierwszym półroczu 2021 roku, więc autor zdecydował się na przywołanie wybranych zmian prawnych dotyczących wojewody w związku z nadzwyczajną sytuacją spowodowaną pandemią koronawirusa SARS-CoV-2. A zatem w pracy prezentowany jest stan prawny na 31 grudnia 2020 roku, z wyjątkiem kwestii związanych z kompetencjami wojewody w związku z pandemią koronawirusa, w tym przypadku analiza obejmuje przepisy wdrażane do połowy listopada 2021 roku.

Najważniejszym celem badawczym pracy jest zrekonstruowanie i zdefiniowanie pozycji i roli wojewody w systemie decydowania publicznego w latach 2009–2019. Chodzi o identyfikację najistotniejszych determinantów wpływających na kształt systemu decydowania publicznego na szczeblu wojewódzkiej administracji rządowej, ocenę pozycji i roli wojewody w tym systemie, a także zasygnalizowanie kluczowych kierunków modernizacyjnych, które powinny zostać poddane pogłębionej analizie w procesie doskonalenia systemu zarządzania państwem.

Kolejne zamierzenie badawcze to zidentyfikowanie i wyjaśnienie procesów zachodzących w otoczeniu społeczno-politycznym wojewody oraz wyjaśnienie, jak wpływają one na skuteczność i efektywność decydowania na szczeblu wojewódzkiej administracji rządowej.

¹ Analizie nie poddano wszystkich aspektów decydowania, gdyż zakres kompetencji wojewody jest bardzo szeroki i analiza wszystkich aspektów wykracza poza zakres pracy.

Autor podejmuje również próbę wykazania, że wdrażanie nowoczesnych narzędzi informatycznych, systemów zarządzania wiedzą i wykorzystywania potencjału środowisk naukowo-eksperckich wpływa pozytywnie na jakość i skuteczność procesów decyzyjnych oraz stanowi doskonałą bazę do dalszej profesjonalizacji systemu zarządzania państwem i świadczenia usług publicznych.

Uzupełniające cele badawcze to ustalenie, jakie czynniki wpływają na przebieg procesu decyzyjnego oraz na ostateczne decyzje, a także analiza i ocena konkretnych narzędzi wspierających procesy podejmowania decyzji. Dla ich realizacji podjęto próbę zweryfikowania zależności pomiędzy pozycją wojewody w strukturach partii rządzącej a samodzielnością decyzyjną wynikającą z instytucjonalno-prawnych i politycznych uwarunkowań.

Hipoteza główna zakłada, że pozycja wojewody w systemie decydowania publicznego w Polsce po 1989 roku podlega ciągłej ewolucji, gdyż wpływ na nią mają reformy ustrojowe nakierowane na zwiększanie poziomu decentralizacji i dekoncentracji zadań publicznych, uwarunkowania polityczne i prawne oraz dynamiczne zmiany w systemie bezpieczeństwa państwa, w szczególności odnoszące się do bezpieczeństwa wewnętrznego i zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa zdrowotnego, którego znaczenie unaoczniała pandemia koronawirusa.

Pierwsza hipoteza pomocnicza zakłada, że rozbudowany system podmiotów decyzyjnych w województwie (marszałek województwa, zarząd województwa, szefowie służb, inspekcji i straży oraz kierownicy urzędów rządowej administracji niespolonej) i nieprecyzyjny podział kompetencji oraz zadań między nimi tworzą sytuacje konfliktowe a tym samym wpływają negatywnie na skuteczność procesów rządzenia w ujęciu systemowym oraz pozycję wojewody w systemie decydowania publicznego².

Druga hipoteza pomocnicza zakłada, że sposób wdrażania przez wojewodę zamierzeń strategicznych i polityki rządu, sprawność działania wojewódzkiej administracji rządowej, a w szczególności realizacja zadań w sytuacjach kryzysowych są niewystarczające, a powody takiego stanu to: zbyt wiele organizacyjno-prawnych niespójności, niski poziom przejrzystości mechanizmów decydowania na poziomie rządowym, brak długofalowej strategii programowej i politycznej, a także deficyt narzędzi wspierających merytorycznie, analitycznie i ekspercko wojewodę i jego zaplecze.

Przyjęte hipotezy badawcze będą weryfikowane poprzez szukanie odpowiedzi na następujące pytania: jaka jest istota decydowania publicznego? Jakie są najważniejsze pola decydowania wojewody? Jakie są kluczowe czynniki wpływające na pozycję wojewody w systemie decydowania publicznego? Jakie są kluczowe pola

² Inspiracją do sformułowania hipotezy był referat prof. Zygmunta Niewiadomskiego *Miejsce samorządu wojewódzkiego w systemie ustrojowym państwa – doświadczenia i perspektywy* wygłoszony na konferencji 27–28 listopada 2008 r. w Pułtusku „10 lat samorządu województwa – dokonania i perspektywy”, <https://bip.mazovia.pl/aktualnosci/art,1656,10-lat-funkcjonowania-samorzadu-wojewodztw.html> [dostęp: 10.10.2021].

aktywności wojewody w procesach decydowania publicznego w świetle obowiązujących regulacji prawnych? Jak kształtują się relacje wojewody z prezesem rady ministrów, ministrami i kierownikami urzędów centralnych? Jakie czynniki wpływają na relacje między wojewodą a marszałkiem województwa? Jakie są uprawnienia nadzorcze wojewody w stosunku do samorządu terytorialnego? Na jakie podmioty oddziałuje wojewoda? Jaki jest charakter tego wpływu oraz możliwości oddziaływania? Jakie grupy interesu mogą potencjalnie wpływać na procesy decyzyjne realizowane przez wojewodę? Jakie są kluczowe przesłanki sprawności decydowania wojewody? Jaką funkcję w procesach decyzyjnych wojewody pełnią ciała opiniodawczo-doradcze, eksperckie i naukowe? Jaki jest wpływ czynników politycznych (pozamerytorycznych) na procesy decydowania publicznego? Jakie są kluczowe przesłanki sprawności decydowania na szczeblu wojewódzkiej administracji rządowej? Jakie narzędzia i metody mogą wspierać sprawność i jakość procesów decyzyjnych?

Warto również zadać inne pytania: czy wojewoda jest realnym uczestnikiem procesów decyzyjnych w ogólnopolskiej polityce, czy też jest wyłącznie „administratorem” terenowej administracji rządowej? Jaki jest wpływ wojewody na procesy decyzyjne realizowane w ministerstwach i urzędach centralnych? Czy wojewodowie są podmiotami podejmującymi decyzje, czy też decyzje podejmują eksperci i doradcy (w tym z centrum partyjnego), a wojewoda staje się wyłącznie publiczną „twarzą” danej decyzji? Poszukiwano również odpowiedzi na pytanie o charakter urzędu wojewody w systemie organów państwa, w tym celu dążono do ustalenia, czy wojewoda jest urzędem upartyjnionym, czy też jest to urząd ekspercki i wykonawczy?

Metody badawcze

Proces decyzyjny powinien być przedmiotem analizy nie tylko teoretyków organizacji i zarządzania oraz prawników, ale również politologów. Takie ujęcie tej tematyki powoduje, że zagadnienie decydowania wymaga analizy interdyscyplinarnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wojewoda będący istotnym ośrodkiem decyzyjnym w systemie organów państwa polskiego podejmuje decyzje, które mają charakter decyzji politycznych (wszak wojewoda bardzo często jest aktywnym politykiem), decyzji administracyjnych (na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw), decyzji finansowych (jest dysponentem części budżetowej), a także decyzji zarządczych (jako kierownik urzędu wojewódzkiego oraz szef administracji zespolonej). Powyższe wyliczenie ma charakter przykładowy i niepełny, gdyż obszar władztwa decyzyjnego wojewody rozciąga się na szereg innych polityk publicznych. Ich szczegółowa analiza wykracza jednak poza zakres pracy.

W pracy zastosowano podejście interdyscyplinarne nie tylko w odniesieniu do doboru źródeł, ale również do formułowania hipotez i pytań badawczych oraz analizy mechanizmów funkcjonujących w ramach procesów wdrożeń konkretnych narzędzi i rozwiązań w organizacjach tworzących system administracji publicznej, a także

w wymiarze analizy mechanizmów decydowania publicznego w polskim systemie prawnym. Należy mieć jednak na uwadze, że interdyscyplinarność badań nad administracją publiczną jest podstawą krytyki za „brak ontologicznej wyrazistości, epistemologicznej spójności i metodologicznej wiarygodności dla dojrzałych dyscyplin”³.

W pracy zastosowano wiele metod i technik badawczych właściwych dla nauk o polityce i administracji, nauk prawnych i nauk o zarządzaniu. Metodami głównymi były: 1. neoinstytucjonalna analiza systemu administracji rządowej i zachodzących w niej procesów; 2. metoda decyzyjna, w szczególności w zakresie procesów decyzyjnych, ich wpływu na wykonywanie zadań publicznych oraz pozycję wojewody; 3. metoda prognostyczna. Częściowo wykorzystano również metodę historyczną oraz metody empiryczne: obserwację uczestniczącą wynikającą z osobistego doświadczenia autora, wywiady eksperckie oraz indywidualne wywiady pogłębione. Przeprowadzono również krytyczną analizę naukową literatury przedmiotu, orzecznictwa i dokumentów wewnętrznych wytworzonych w instytucjach publicznych.

Kluczową z perspektywy prowadzonych rozważań była metoda neoinstytucjonalna, którą zastosowano nie tylko w odniesieniu do analizy źródeł prawnych i innych dokumentów źródłowych, ale również do zbadania współzależności wynikających z umiejscowienia urzędu wojewody w kontekście systemu administracyjnego, i szerszej politycznego. Szczegółowej analizie poddane zostały interakcje zachodzące na styku systemu politycznego z podsystemem administracyjnym reprezentowanym przez wojewodę, zwłaszcza w odniesieniu do: 1. pól współpracy z kluczowymi interesariuszami wewnątrzsystemowymi; 2. zakresu samodzielności instytucjonalnej, politycznej i finansowej wojewody; 3. możliwości wpływania na najważniejsze polityki publiczne. Dzięki tej metodzie udało się w pracy odpowiedzieć na pytanie dotyczące roli interesów poszczególnych aktorów politycznych (w wymiarze rządowym i partyjnym) w kształtowaniu prawnych i faktycznych rozwiązań odnoszących się do procesów decydowania w sferze publicznej. Metoda ta przyczyniła się również do wyjaśnienia efektów działań politycznych decydentów w sferze zarządzania państwem.

Metoda neoinstytucjonalna (zwana również nowym instytucjonalizmem) powstała w wyniku niedostatków instytucjonalizmu i jego krytyki. Co istotne dla prezentowanych w pracy rozważań, neoinstytucjonalizm nakazuje uwzględnienie w analizie „niematerialnych cech” instytucji. Dla prowadzonych badań istotną kategorią poznawczą stają się normy i wartości, a także przekonania i stosowane matryce poznawcze. W tym kontekście metoda neoinstytucjonalna pozwala na lepsze wyjaśnienie efektów działania poszczególnych instytucji państwa, między innymi urzędu wojewody i szerszej wojewódzkiej administracji rządowej, poprzez odwołanie się do ich roli.

W ramach podejścia neoinstytucjonalnego przeprowadzono również analizę materiału normatywnego. Na potrzeby prawidłowego wnioskowania dokonano szczegółowej analizy źródeł prawa krajowego, zarówno w ujęciu historycznym, jak i współczesnym. Dogmatyczna analiza materiału normatywnego wymagała rekonstrukcji

³ S. Mazur, *Współzarządzanie a administracja publiczna* [w:] *Współzarządzanie publiczne*, red. tegoż, Warszawa 2015, s. 38.

norm prawnych dotyczących urzędu wojewody, administracji rządowej i samorządowej oraz szerzej – systemu ustrojowego państwa polskiego za pomocą wykładni językowej i systemowej.

Ważna dla procesu badawczego była również analiza systemowa, która mieści się w ramach metody neoinstytucjonalnej. Jej wykorzystanie pozwoliło na określenie głównych interesariuszy systemu terenowej administracji rządowej, na której czele stoi wojewoda, oraz scharakteryzowanie podstawowych zależności prawnych i organizacyjnych, zarówno pionowych, jak i poziomych. Autor starał się uzyskać odpowiedzi na pytania dotyczące wewnętrznych grup interesów oraz ich roli w procesach decyzyjnych na szczeblu wojewódzkiej administracji rządowej. Analiza systemowa pozwoliła również na ustalenie zakresu samodzielności i niezależności wojewody, zarówno w kontekście ustrojowo-prawnym, jak i politycznym. W prowadzonych rozważaniach założono, że podejście systemowe pozwoli na zbadanie terenowej administracji rządowej jako względnie jednolitej całości.

Pozycja każdej instytucji politycznej we współczesnych państwach może być analizowana w dwóch aspektach: instytucjonalnym i funkcjonalnym. Instytucjonalna analiza zakłada scharakteryzowanie umiejscowienia danej instytucji w systemie politycznym i administracyjnym państwa oraz zestawienie jej konstytucyjnych i ustawowych kompetencji i zadań. Celem analizy funkcjonalnej jest zobrazowanie metod i sposobów funkcjonowania danej instytucji. Co istotne, analiza ta musi być zawsze poprzedzona analizą instytucjonalną. W tym kontekście zaprezentowano umiejscowienie wojewody w systemie administracji publicznej, a z drugiej strony przeprowadzono analizę procesów decyzyjnych realizowanych przez wojewodę. Analiza instytucjonalna pozwala na uzyskanie odpowiedzi na szereg pytań istotnych z perspektywy prowadzonych w pracy rozważań.

Druga z metod – decyzyjna – pozwoliła na analizę rzeczywistości przestrzeni publicznej pod kątem wpływu decyzji wojewodów na zmiany w systemie rządzenia państwem oraz procesy decyzyjne. W piśmiennictwie podkreśla się, że metoda ta charakteryzuje się zmiennością w zależności od przyjętej i stosowanej siatki pojęć. Proces zastosowania metody decyzyjnej w pracy polegał na sformułowaniu ośrodka decyzyjnego (wojewoda), analizie procesów decyzyjnych, w tym zarówno procesów podejmowania decyzji, jak i wprowadzenia decyzji w życie. Do powyższego katalogu można również dodać analizę skutków decyzji *ex post*, gdyż celem decydenta podejmującego i wdrażającego decyzję jest osiągnięcie zakładanego efektu (zmiany). Ustalenie, czy zmiana ta została osiągnięta, jest istotne dla oceny skuteczności procesu decyzyjnego.

Jednym z celów metody decyzyjnej jest również dążenie do scharakteryzowania przebiegu procesów decyzyjnych, a także ustalenie, jakie grupy interesu na nie wpływają. Wyzwaniem w tym zakresie jest właściwe rozpoznanie i zrozumienie mechanizmów oraz podmiotów i interesariuszy, które są zaangażowane w ten proces. Coraz częściej niezbędne jest również zanalizowanie motywacji uczestników procesów decyzyjnych. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście analizowania wpływu grup interesów na procesy decyzyjne.

W odniesieniu do wojewody analizie poddano między innymi decyzje nadzorcze wojewodów, które wpływają bez wątpienia na sposób funkcjonowania i realizowania zadań przez organy administracji samorządowej, decyzje w zakresie zarządzania kryzysowego oraz decydowanie związane ze sprawami personalnymi. Analizowano również aspekty związane z samodzielnością decyzyjną wojewody w systemie władzy wykonawczej w Polsce, a także z wpływem grup interesów na procesy decyzyjne realizowane na szczeblu wojewódzkiej administracji rządowej. Metoda decyzyjna pozwoliła również na zrekonstruowanie zakresu samodzielności decyzyjnej wojewodów w stosunku do organów wojewódzkiej administracji zespolonej i niezespolonej.

Również na potrzeby prognozowania wykorzystano metodę decyzyjną. Pozwala ona na holistyczne i całościowe ujmowanie analizowanych zjawisk politycznych, a także zawiera wymóg pogłębionej analizy rzeczywistości politycznej w jej dynamice. Dzięki tej metodzie możliwe jest ustalenie i wyjaśnienie, dlaczego bieg zmian dotyczących konkretnych zjawisk politycznych czy reform jest taki, a nie inny. W kontekście urzędu wojewody prognozowanie z wykorzystaniem metody decyzyjnej przeprowadzono na podstawie kierunków wdrażanych zmian oraz ich skutków, a także zapowiedzi kluczowych decydentów politycznych co do dalszego kierunku zmian tej instytucji, na przykład w zakresie relacji z organami administracji samorządowej. Na podstawie analizy materiału empirycznego i faktycznych działań można założyć, że pozycja wojewody w systemie decydowania publicznego będzie wzmacniana między innymi „kosztem” jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów rządowej administracji niezespolonej.

Metodę tę wykorzystano również w badaniach prognostycznych, o czym będzie mowa w dalszej części wprowadzenia.

Nauki o polityce i administracji dostarczają bogatego materiału opisowego dotyczącego zjawisk i procesów, realizując eksplanacyjną funkcję nauki. Należy jednak pamiętać, że materiał ten pozwala na prognozowanie przyszłych zjawisk, wyzwań i zmian, a więc realizację funkcji predyktywnej nauki. Obie te funkcje są ze sobą sprzężone, co powoduje, że prognozowanie w nauce, a w szczególności w nauce o polityce i administracji, może wpływać na bieżące i planowane działania legislacyjne, organizacyjne czy też modernizacyjne. Z powyższych powodów w pracy zastosowano metodę prognostyczną, gdyż „celem każdej dyscypliny naukowej jest dostarczanie trafnych przewidywań”⁴.

Zjawiska i procesy poddawane analizie w naukach społecznych często nie są jeszcze zakończone, trwają i podlegają dalszym zmianom. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej pracy, gdyż urząd wojewody w systemie administracyjnym RP funkcjonuje nadal – i nie zanoszą się na jego likwidację, co wynika wprost z jego konstytucyjnego umocowania. Wobec tego praca nie ma charakteru analizy *ex post*. Zdecydowano się w niej na pozostawienie otwartej granicy badania, próbując – przy

⁴ T. Klementewicz, *Mądry politolog po szkodzie polityka. O praktycznej funkcji nauki o polityce*, „Studia Politologiczne” 1996, nr 1, s. 171. Zob. także: T. Bodio, A. Chodubski, *O prognostyce w politologii*, „Studia Politologiczne” 2004, nr 8.

wykorzystaniu prognostycznej funkcji nauki – sformułować szereg przewidywań i postulatów, zarówno prawnych, jak i organizacyjno-zarządczych. Rozwiązanie to jest ryzykowne, jednak zdaniem wielu reprezentantów nauk o polityce jest ciekawsze i wartościowsze, gdyż daje badaczowi możliwość formułowania wniosków prognostycznych, a także ich weryfikowania w przyszłości. Ryzyko to zostało podjęte przez autora, którego zdaniem niezbędne jest zreformowanie systemu zarządzania centrum rządowym oraz przededefiniowanie roli wojewody w systemie rządzenia państwem, a tym samym w strategicznych procesach decyzyjnych. Autor ma głęboką nadzieję, że wnioski sformułowane w pracy zostaną wykorzystane w procesie reformowania struktur administracji rządowej (i szerzej administracji publicznej), gdyż obecne rozwiązania zdają się nie do końca przystawać do dynamicznej rzeczywistości.

W pracy została zastosowana także technika pogłębionego wywiadu, która pozwoliła na określenie zasadniczych uwarunkowań dotyczących faktycznej pozycji wojewody w systemie decydowania publicznego. Wykorzystana została również przy formułowaniu wniosków dotyczących pożądanych kierunków zmian. Konsultacje eksperckie przeprowadzono między innymi z Prezydentem RP Andrzejem Dudą, byłymi i obecnymi ministrami oraz wojewodami, a także pracownikami ministerstw i urzędów wojewódzkich odpowiedzialnymi za analizowane w pracy polityki publiczne.

Na koniec należy podkreślić, że istotnym elementem badań jest obserwacja uczestnicząca autora, wynikająca z kilkunastoletniego doświadczenia zawodowego w różnych strukturach administracji rządowej. Pozwoliło to na praktyczną obserwację mechanizmów decydowania rządowego oraz pozycji wojewodów w tym procesie. A także na sformułowanie propozycji rozwiązań i kierunków działań modernizacyjnych, które powinny zostać podjęte w celu dalszej profesjonalizacji systemu zarządzania państwem, ze szczególnym naciskiem na aspekty decydowania publicznego. Obserwacja uczestnicząca pozwoliła również – zdaniem autora – wzbogacić rozważania naukowe o walor praktyczny, tak pożądany przez dzisiejszą naukę.

Podstawowe techniki badawcze⁵, które zastosowano w pracy, to między innymi obserwacja uczestnicząca, konsultacje eksperckie, wywiady pogłębione, pozyskiwanie i gromadzenie danych ilościowych i jakościowych, materiałów i literatury naukowej. Narzędzia badawcze, które były niezbędne do zrealizowania celów pracy, to między innymi kwestionariusze do indywidualnych wywiadów pogłębionych oraz konsultacji eksperckich, a także narzędzia informatyczne wspierające procesy analizy dużych zbiorów danych.

W pracy nie zostały poddane badaniu konkretne i jednostkowe decyzje czy też uwarunkowania psychologiczne prowadzące do podjęcia konkretnej decyzji. Wykraczało to poza założenia i cele badawcze przyjęte w pracy. Zagadnienia te wymagają jednak pogłębionej analizy, wobec czego zostały wzmiankowane.

⁵ A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2006, s. 118.