

WSTĘP DO WYDANIA NOWEGO

Jeśli nawet zganicie w tym dziele nieudolność wysłowienia,
to możecie zeń przynajmniej zaczerpnąć wątku
do wnikliwszego i bardziej uzasadnionego przedstawienia.

Anonim Gall, *Kronika...*

Czytelnik takiej książki może wiedzieć więcej, niż mu się wydaje, a jednak to analityk lepiej analizuje politykę państwa. Niejedna osoba mogłaby prowadzenie polityki pojąć dużo lepiej, gdyby je umiała analizować choćby trochę sprawniej, niż to zwykle czyni, tymczasem nawet bardzo politycznie świadomy obywatel rzadko wykorzystuje swój potencjał w pełni. Natomiast analityk nie powinien być w pełni zadowolony, głównie z powodu zawodności narzędzi analitycznych. Nie może ich przecież być całkowicie pewny nawet pracownik nauki zawodowo posługujący się metodologią i metodami analizowania polityki. Rozwijać swoje umiejętności analityczne może więc każdy, a niektórzy – powinni koniecznie. Zwłaszcza początkujący analitycy.

Mamy w Polsce do czynienia z ustrojową transformacją zależnego państwa autokratycznego socjalizmu państwowego w bloku sowieckim w suwerenne państwo praworządnej demokracji i społecznej gospodarki rynkowej w Unii Europejskiej. Skupiam więc uwagę na elementarnych sposobach analizowania aktualnej polityki rządu i celów stawianych (realizowanych) przez niektórych jego członków oraz ich najbliższych politycznych współpracowników (sekretarz stanu,

podsekretarz stanu), ale odnotowuję literaturę z konieczności wcześniejszą. Uwzględniam też problem współdziałania prezydenta z rządem i przejawy kontroli sejmowej nad rządem. Nie zajmuję się jednak specjalnie analityką parlamentarną ani sądową, ani samorządową, ani reprezentacyjno-prezydencką, choć w tych dziedzinach utrzymywane są kontakty transgraniczne (zgodnie z każdorazowo aktualną polityką zagraniczną państwa). Podane tu wskazówki analityczne mają odpowiednie zastosowanie do całego okresu transformacji, zwłaszcza do analizowania polityki prowadzonej pod rządami Konstytucji 1997 roku. Informacja w przypisach ma ułatwić rozszerzenie lektury.

Polityka rządu bywa zarówno narzędziem, jak i wynikiem ustrojowej przemiany, ale zawsze ze skupieniem na zaprogramowanych i sejmowo zaaprobowanych celach danego rządu, warunkowanych stosunkami społecznymi w państwie. Podobnie kształtuje się polityka partii politycznej. Przyczyny nierzadko mieszają się obserwatorowi ze skutkami, ale analityk wspierający polityka-decydenta musi mieć odpowiednie tego rozeznanie. Najważniejsza miara odnosi się do świadomości, czyli doświadczenia dla obywateli wspólnego. Polski ustrój współczesny nabiera w obserwowanej epoce cech transformacji zaawansowanej w odzyskaniu suwerenności, reformie struktury właścielskiej i norm gospodarowania, pozbyciu się wojsk mocarstwa już niedominującego, przyjęciu konstytucji (1997), otwarciu na światowy rynek i kapitał, z umasowieniem kształcenia wyższego i z gotowością licznych obywateli do prowadzenia dalszych reform, w tym budowania praworządnej demokracji, bezpieczeństwa, sprawiedliwości społecznej i osiągania pozostałych celów. Polska – już w Unii Europejskiej i NATO – przemieszcza się transformacyjnie z peryferii do światosystemowego centrum. O niektórych przejawach transformacji i polityce państwa piszę, niektóre inne są powszechnie znane. W procesie ustrojowych przemian, nawet w państwie uczestniczącym w europejskiej integracji takie przemiany ułatwiające, trzeba przezwyciężyć wiele komplikacji – wystarczy popatrzeć na zakres praworządnego stosowania artykułu 10 ust. 1 Konstytucji RP („Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”) i art. 173 („Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”), czy art. 25 (m.in. dotyczy stosunków między politykami – organami władzy publicznej a hierarchami Kościoła rzymskokatolickiego) lub popatrzeć na tempo kształtowania się systemu partyjnego.

Za cezury dzielące proces transformacyjny na trzy stadia od 1989 r. przyjmuję lata 1997 i 2004 ograniczone rokiem wejścia w życie konstytucji i rokiem wejścia przez Polskę do Unii Europejskiej. W tych

latach Polska wkracza w fazę transformacji zaawansowanej i bardziej złożonej. Integracja europejska także jest pewnego rodzaju transformacją i to w świecie bezprecedensową. Skupiam się w tej książce na warsztacie analizowania polityki prowadzonej w okresie transformacji od 2004 r. Ta faza musi trwać długo, gdyż przemiany zachodzą nie tylko w Polsce, prowadząc do ustrojowej stabilizacji na wyższym poziomie integracji w Unii Europejskiej. Ponieważ zaś każda metodologia analityki jest zarazem nośnikiem wartości społecznych, dokumentuję swoją preferencję dla demokratycznego państwa prawa (*Rechtstaat, État du droit, lawful State*), państwa prawnego, praworządnego (*rule-of-law State*), państwa konstytucyjnie określonego, egzystencjalnie bezpiecznego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zapewniającego ochronę praw człowieka i podstawowych wolności oraz zrównoważony rozwój, działającego we współdziałaniu z innymi państwami, zwłaszcza w Unii Europejskiej i NATO, także ze wszystkimi gotowymi do współpracy rządami państw z Unią sąsiadującymi i z pozostałymi. Pochodną stosunków społecznych (z ich grupowymi sprzecznościami, zwłaszcza ekonomicznymi) w państwie jest jego całościowo pojmowana polityka państwa, prowadzona przez rząd, a w niej wszystko to, co dotyczy stosunku do podmiotów prawa międzynarodowego, czyli polityka zagraniczna.

Książka ta nie jest oczywiście wykładem historii polskiej polityki zagranicznej, tym bardziej – transformacji, choć w opisach sporo informacji o tym musiało się pojawić. Polityka polska czasów transformacji ma dużą – i rosnącą – literaturę autorstwa historyków, politologów, socjologów, ekonomistów.

Ściśle rzecz biorąc, książka ta nie jest nawet analizą systematyczną polityki, ona pokazuje tylko, jak to się robi, aczkolwiek w objaśnianiu prowadzenia polityki nie da się od jej treści całkowicie abstrahować. To opracowanie poświęcone jest temu, co zapowiadają jego tytuł i podtytuł – co trzeba wiedzieć, przyjmując rolę bezstronnego analityka polityki zagranicznej polskiego państwa ustrojowo transformowanego w Unii Europejskiej. Adekwatne nauczanie uniwersyteckie analityki politycznej wymagałoby pełnego i systematycznego ujęcia.

Każde z trzech poprzednich wydań zawierało też wątki tutaj mało albo wcale nie wykorzystane, wskutek czego wydania te zachowują pewną aktualność, nawet unikatowość dokumentacyjną, na przykład tom II wydania drugiego z przemówieniami sejmowymi jest dostępniejszy niż sejmowe sprawozdania stenograficzne, a wydanie trzecie zawiera obszerne kalendarium.

Organizację tekstu wyraźniej oparłem teraz na ustrukturuowanym, względnie spójnym zbiorze kategorii potrzebnych analitykowi.

Zaliczam do nich terminy i pojęcia z prawa powszechnie obowiązującego, nazwy organów władzy publicznej oraz obsługujących je urzędów, kategorie przyjęte z literatury przedmiotu i dyskursu publicznego, w tym kategorie raczej postulowane niż rządowo praktykowane (zwłaszcza formuła racji stanu i racja stanu). Analityk zwraca też uwagę na specjalne określenia używane przez zleceniodawcę / adresata analizy.

Każda z części zaczyna się podaniem jej problematyki, streszczonym poniżej:

„Część I. Pierwsze kroki” zawiera odpowiedzi na pytania: Jakie kategorie mają znaczenie, lecz rzadko są przedmiotem uwagi? Jak kultura zaznacza się w rozmaitych rodzajach analiz opublikowanych? Co w literaturze dotyczy budowania teorii polityki zagranicznej? Jaką rolę społeczną spełnia analityk, jak się ona kształtowała u progu transformacji i czym owocowała? Ta Część jest najściślej powiązana z Częścią IV.

„Część II. Prowadzenie polityki, realizowanie polityki, kontrola rządu” zawiera odpowiedzi na niektóre pytania dotyczące stanu wynikającego z wprowadzenia Konstytucji 1997 roku i członkostwa w Unii Europejskiej: Jaki organ państwa prowadzi politykę zagraniczną państwa? Na jakim zbiorze kategorii opiera się – albo opierać się może czy nawet powinien – program polityki Rady Ministrów, jaka jest ich treść i jak funkcjonują w praktyce z udziałem innych organów i obsługujących je urzędów administracji rządowej, prezydenckiej i sejmowej? Jak podejście empiryczne w prowadzeniu polityki wiąże się z podejściem normatywnym? Jaka relacja istnieje między Radą Ministrów i prezydentem? Jak Sejm może kontrolować działalność rządu? Gdyby ta książka traktowała o analizowaniu polityki państwa ustrojowo już ustabilizowanego, taka część nie byłaby analitykowi potrzebna, ponieważ struktura i funkcje organów państwa byłyby dobrze znane, a zdarzenia – przeważnie typowe.

„Część III. Pojęcia obiegowe” zawiera odpowiedzi na pytanie – jakie terminy pojawiają się jako kategorie analityczne w dyskursie publicznym i co mogą oznaczać? Znajdują się tu zwięzłe objaśnienia zbioru kategorii często spotykanych, a nieobjaśnionych w pierwszych dwóch częściach. Analityk musi te pojęcia – i wiele innych – znać i czasem interpretować, niektórym nadawać inną treść, niekiedy odrzucać.

„Część IV. Protokół analityczny” zawiera odpowiedzi na pytania: Jaką treść powinno mieć polecenie wykonania analizy? Jakie czynności musi wykonać analityk – w zakresie analizy jakościowej i czasem częściowo ilościowej – żeby rozwiązać problem, czyli wskazać środki prowadzące do celu? Jakie cechy powinien mieć tekst analizy? Jak

kontrolować postępowanie analityczne? Protokół analityczny, czyli zalecane postępowanie analityczne, może być w praktyce – niekiedy powinien być – rozbudowywany, szczególnie o metody statystyczne. W aneksie do tej Części dodaję wiadomości o jeszcze innych rodzajach wspomagania analitycznego, zwłaszcza w powiązaniu z polską obecnością w UE i ONZ, formami rządowej dyplomacji publicznej i przejawami publicznej debaty o sejmowej kontroli prowadzenia polityki zagranicznej. Ta część jest najściślej powiązana z Częścią I.

Poszerzenia tekstu wynikają nie tylko z pogłębienia rozważań i objaśnień zapoczątkowanych w poprzednich wydaniach; są zarazem efektem nowych przemyśleń i częstego adaptowania, głównie powtarzania, dużych fragmentów z wydań drugiego i trzeciego oraz moich innych publikacji, łącznie z propagowaniem formuły racji stanu*. Ponadto poprawiłem rysunki.

Pominałem niektóre rozważania ogólne z poprzednich wydań, uznawszy je za dosyć już rozpowszechnione. Pominałem też bardzo obszerne, współautorskie Kalendarium, ponieważ przygotowuję aneks internetowy na stronie www.stemplowski.pl/kalendarium.html.

Jestem oczywiście świadom swego doświadczenia: nie tylko uprawianie nauki, ale także pełnienie funkcji publicznych uczy pojmowania polityki, a nawet je poszerza jak nic innego. Ma też swoje charakterystyczne blaski i cienie, zalety i wady. Kto tego doznawał, ma co miarkować, pisząc taką książkę.

Za przyjęcie tego tekstu do opublikowania przez PISM dziękuję jego dyrektorowi Sławomirowi Dębskiemu i zastępcy dyrektora Jackowi Foksowi. Kierownicze instytutowego Wydawnictwa Doroce Dołęgowskiej dziękuję za pilotowanie tego projektu i redakcję

* Czerpię, cytując albo adaptując teksty, z trzech wydań poprzednich oraz moich następujących publikacji: *Elementy politycznej filozofii integracji państw europejskich w XX i XXI w. Streszczenie wykładów, teksty źródłowe i bibliografia*, wydanie drugie poprawione, ATUT, CSNiE Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012; *O prowadzeniu i analizowaniu polityki państwa*, ATUT, Wrocław 2013; *O kryterium etycznym w koncepcji racji stanu*, w: A. Krzynomówek-Arndt (red.), *Kryterium etyczne w koncepcji racji stanu*, Akademia Ignatianum, Wydawnictwo WAM, Kraków 2013, s. 13–35; *Kultury polityczne naszych czasów. Szkic latyno-euro-amerykanistyczny*, MHPRL i UW, Warszawa 2016; *O sprawiedliwości społecznej w polityce polskiej*, w: W. Arndt, S. Bober (red.), *Sprawiedliwość społeczna w polityce polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie 2016, s. 11–35; *O kulturze politycznej jako postulowanym przedmiocie badań*, w: A. Sarnacki (red.), *Kultura polityczna jako przedmiot badań*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie 2017, s. 15–22; *Współczesna kultura dyplomatyczna. Co to jest i jak to można badać?*, w: R. Stemplowski (red.), *Współczesna kultura dyplomatyczna. Przybliżenie pierwsze*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 25–62; trzy teksty w: A. Friszke, M. Kornat, R. Stemplowski, *Dwie epoki. O celach w polskiej polityce zagranicznej 1918–1939 i 1989–2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 181–194, jak również z niektórymi moimi recenzjami.

techniczną. Za wszystkie propozycje ulepszenia tekstu wdzięczny jestem redaktorce Grażynie Nowocien-Mach. Dziękuję korektorce Katarzynie Staniewskiej za pomoc i redaktorowi indeksu Markowi Rodzikowi. Za żmudną pracę przy kolejnych wersjach rysunków i projektów okładek w tym i poprzednim wydaniu dziękuję mojemu bratu Eugeniuszowi.

Przed wszystkim jednak, kończąc tę książkę, pragnę wyrazić wdzięczność mojej żonie Irenie. Za wszystko – już przez prawie pięćdziesiąt lat.

28 sierpnia 2020 r.