

DOI: 10.11649/a.2067

Article No.: 2067



Adeptus  
nr 15/2020 r. pismo humanistów

Mateusz Pękała – prawnik, mediator, doktor nauk prawnych w zakresie prawa, specjalność socjologia prawa. Zastępca Dyrektora Instytutu Nauk o Polityce i Administracji Akademii Ignatianum w Krakowie. W pracy naukowej zajmuje się zagadnieniami z zakresu socjologii prawa, polityki prawa oraz alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Pełnił funkcję sekretarza projektów badawczych pt. „Neutralizacja aksjologiczna prawa” (2010–2013) oraz „Mediacja i inne alternatywne metody rozwiązywania sporów w polskim systemie prawnym – teoria i praktyka” (2011–2015).  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1389-2664>  
e-mail: [mateusz.pekala@ignatianum.edu.pl](mailto:mateusz.pekala@ignatianum.edu.pl)

Mateusz Pękała

## Problematyka konfliktów społecznych w *exposés* polskich premierów z lat 2007–2017

### Wstęp

**K**luczową rolę w studiach nad polityką publiczną odgrywają pytania o to, jak podejmowane są decyzje publiczne oraz w jaki sposób są one uzasadniane (Frieske, 2018, s. 14). Paradygmat konfliktowy (stawiający w centrum uwagi takie zagadnienia, jak: sprzeczność interesów, funkcje konfliktów, ich przebieg i sposoby rozwiązywania) jest zaś jedną z podstawowych perspektyw badawczych w tej dziedzinie (Mazur, 2015, s. 12). Uzgodnianie rozbieżnych interesów stanowi bowiem jedną z kluczowych funkcji instytucji prawno-politycznych (np. von der Pfordten, 2011, s. 13), a odpowiedzialność za radzenie sobie z kryzysami w tym zakresie spoczywa głównie na władzy wykonawczej (Heywood, 2008, s. 188). Działania rządu mogą albo sprzyjać zwiększaniu napięcia społecznego (np. gdy spory są ignorowane, sztucznie tłumione lub eskalowane), albo prowadzić do konstruktywnego rozwiązywania zatargów pomiędzy grupami nacisku (gdy władza tworzy odpowiednie warunki do dialogu społecznego i osiągnięcia trwałych porozumień metodami pokojowymi, takimi jak negocjacje czy mediacje). Celem niniejszego artykułu jest próba ogólnego

The study was conducted at the author's own expense.

No competing interests have been declared.

Publisher: Institute of Slavic Studies, Polish Academy of Sciences.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 3.0 PL License ([creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/)), which permits redistribution, commercial and non-commercial, provided that the article is properly cited. © The Author(s) 2020.

naświetlenia sposobu, w jaki władza wykonawcza w Polsce odnosi się do problematyki konfliktów społecznych, poprzez odpowiedź na następujące pytania: W jakim zakresie temat konfliktów społecznych był obecny w treści *exposés* Prezesów Rady Ministrów RP z ostatnich lat i jaką wagę do niego przywiązywano? Czego dotyczyły i jakie były skutki konfliktów, o których wspomiano? Jakie strategie rozwiązywania sporów zapowiadano? Czy preferowano rozwiązania odgórnie narzucane społeczeństwu, czy wypracowywane w drodze dialogu?

Do realizacji celu posłużyła analiza treści pięciu inauguracyjnych przemówień premierów, które zostały wygłoszone w Sejmie RP w latach 2007–2017. Dwa pierwsze wygłosił Donald Tusk, który obejmował funkcję szefa rządu najpierw po wyborach parlamentarnych w 2007 r. (*exposé* z 23 listopada 2007 r.), a następnie po wyborach w 2011 r. (*exposé* z 18 listopada 2011 r.). W połowie drugiej kadencji, w związku z planowanym objęciem funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej, zastąpiła go Ewa Kopacz (*exposé* z 1 października 2014 r.). Po kolejnych wyborach Prezesem Rady Ministrów została Beata Szydło (*exposé* z 18 listopada 2015 r.), którą z kolei w trakcie kadencji zastąpił Mateusz Morawiecki (*exposé* z 12 grudnia 2017 r.). Na potrzeby niniejszego artykułu jednostką analizy uczyniono tekst danego przemówienia zawarty w oficjalnym stenogramie opracowanym przez Kancelarię Sejmu RP, przy czym nie brano pod uwagę ustępów poświęconych sytuacji międzynarodowej, ani treści debat przeprowadzanych po każdym wystąpieniu. Analiza nie miała na celu weryfikacji realnego wpływu komunikatów na odbiorców, ani na rzeczywiste późniejsze działania gabinetów. Kluczowe fragmenty wystąpień skomentowano poprzez odwołanie się do publikacji naukowych, opracowań eksperckich oraz wyników sondaży opinii publicznej, co miało na celu ukazanie merytorycznego oraz społecznego kontekstu najważniejszych tez.

Pierwsza część analizy miała charakter eksploracyjny i służyła ogólnemu rozpoznaniu czy i w jakich kontekstach tematyka konfliktów społecznych pojawiała się w treści przemówień. Skoncentrowano się na tych fragmentach, które bezpośrednio lub pośrednio odnosiły się do przedmiotowego tematu. Konflikt zdefiniowano jako stan sprzeczności, rozbieżności lub niezgodności celów bądź interesów co najmniej dwóch podmiotów (jednostek lub grup) społecznych, przy założeniu, że „sprawne funkcjonowanie [społeczeństwa] nie oznacza braku konfliktów, lecz opiera się na wypracowaniu efektywnych form radzenia sobie z nimi przez państwo, grupy i jednostki” (Kalisz, 2013, ss. 105–107; zob. także Słaboń, 2008, ss. 12–15). Zgodnie z poglądami większości teoretyków przyjęto, że każdy konflikt może mieć destruk-

cyjny bądź konstruktywny charakter, co zależy m.in. od postaw podmiotów bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w daną sytuację (Adamus-Matuszyńska, 2017, s. 51).

Druga część badania miała na celu określenie, które sektory polityki publicznej były przez premierów postrzegane jako najbardziej konfliktogenne i jakie działania zapowiadali oni w kontekście dostrzeganych napięć. Ogólna klasyfikacja metod służących opanowywaniu sporów obejmuje: pojednanie, pośrednictwo albo arbitraż (Słaboń, 2008, s. 77). Wobec sprzecznych interesów różnych grup społecznych władza państwowa może więc pełnić rolę arbitra odgórnie rozstrzygającego sprawę według określonych kryteriów lub rolę negocjatora organizującego i biorącego udział w debacie mającej na celu zawarcie dobrowolnego porozumienia (Pękała, 2016, ss. 177–181). Powyższe strategie są skorelowane z ogólną klasyfikacją stylów podejmowania decyzji publicznych na te władczo narzucane adresatom decyzji i te wypracowywane z nimi w drodze partnerskiego dialogu (Zybała, 2015a, s. 46). Są one także spójne z dwoma głównymi nurtami teoretycznymi polityki prawa: instrumentalnym oraz deliberatywnym (Biernat & Zirk-Sadowski, 2008, s. 19; Morawski, 2008, s. 174, 2010, s. 585). Analiza *exposés* służyła określeniu, które podejście było bliższe osobom stojącym na czele władzy wykonawczej.

Zarówno wykorzystane w tym artykule podejście, jak i koncepcja badania podobnych materiałów są od dawna obecne w polskiej literaturze naukowej (zob. np. Fras, 2005, ss. 143–152; Kamosiński, 2016, ss. 94–117; Kampka, 2008; Kubala, 2012, ss. 25–51; Leśniczak, 2016, ss. 207–224; Siewierska-Chmaj, 2005; Stefaniuk, 2014, ss. 333–360; Wójcik, 2015, ss. 5–22), jednak pytanie o sposób odnoszenia się przez szefów rządów w *exposés* do tematu konfliktów społecznych nie doczekało się do tej pory odrębnego opracowania. Tymczasem analizy dotyczące różnorodnych uwarunkowań polskiej polityki publicznej są potrzebne „z uwagi na to, że społeczeństwo jest tu niezwykle podzielone pod wieloma względami, a dodatkowo panują w nim dość konfrontacyjne relacje społeczne” (Zybała, 2015b, s. 41).

*Exposé* jest typem komunikatu, który ma doniosły wpływ na rzeczywistość społeczno-polityczną. Jego treść jest odzwierciedleniem aktualnego stanu gry o władzę (lub szerzej: stosunków politycznych w państwie). Jest jednocześnie zapowiedzią przyszłych kierunków działania partii (lub koalicji) rządzącej, stanowiącą symboliczny akt utwierdzenia dotychczasowych reguł gry o władzę lub okazję do ogłoszenia „nowego otwarcia” w zasadach i sposobie rządzenia (Kubala, 2012, s. 29). Adresatami *exposé*, w przeciwieństwie do wielu innych rutynowych wystąpień parlamentarnych, są nie tylko politycy, ale także np.: funkcjonariusze instytucji publicznych odpowiedzialnych za stosowanie prawa (administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości), partnerzy międzynarodowi (organizacje międzynarodowe, inne

państwa i korporacje), poszczególne grupy zawodowe czy w końcu „zwykli” obywatele. Nie jest tajemnicą, że tego typu przemówienia, należące do gatunku wtórnie mówionych, są starannie przygotowywane we współpracy z zapleczem politycznym, ekspertami od spraw merytorycznych, ale i np. specjalistami od wizerunku (Fras, 2005, s. 144).

*Exposés* budzą zainteresowanie badaczy, np. językoznawców, politologów czy socjologów, którzy traktują je jako wystąpienia metapolityczne, będące świadectwem np. tego, jak przedstawiciele władzy postrzegają swoje funkcje w społeczeństwie oraz w jaki sposób osoby tworzące centrum decyzyjne państwa odnoszą się do różnych problemów społecznych. W tej perspektywie przesłanie *exposé* jest metaforycznym lustrem, przynajmniej częściowo odzwierciedlającym cechy charakterystyczne kultury polityczno-prawnej danego państwa. Co więcej, skoro demokracja jest formą „rządzenia przez dyskusję”, a „tworzywem polityki publicznej jest język” (Majone, 2004, s. 15; zob. także Zybała, 2015b, s. 38), to akty komunikacji politycznej mają ponadto, przynajmniej do pewnego stopnia, charakter konstytutywny – nie tylko opisują, ale także kreują społeczną rzeczywistość (Jeziński, 2008; Rittel, 2005, ss. 11–12). Dotyczy to również tak charakterystycznego gatunku przemówień, jak *exposé*, który jest „najlepszą ilustracją tezy, że w polityce chodzi przede wszystkim o narzucenie własnej definicji sytuacji” (Kampka, 2008, s. 263).

## **Płaszczyzny konfliktów społecznych w świetle treści *exposés***

Tym, co łączyło *exposés* polskich premierów w ostatnich latach, był schemat argumentacyjny oparty na wątku patriotyzmu – sprawowanie władzy politycznej i rozwiązywanie problemów społecznych było w każdym przemówieniu traktowane jako służba narodowi realizowana w interesie publicznym. Patriotyzm z jednej strony był uzasadnieniem dla programu działań rządu, z drugiej zaś strony był podstawą formułowania pod adresem polityków i społeczeństwa apeli o współpracę (lub przynajmniej o nieprzeszkadzanie). O tym, że różnego rodzaju antagonizmy stanowią w Polsce ważne tło działań władzy wykonawczej, szefowie gabinetów mówili wprost:

Nie jesteśmy naiwni, wiemy, że istnieją obiektywne konflikty interesów w każdym narodzie. Jesteśmy odpowiedzialni i w związku z tym rozumiemy, że tak jak każdy wielki naród, tak i naród polski to różne wspólnoty: przekonań, wiary, interesów, wspólnoty etniczne, kulturowe. [...] zadaniem dobrej władzy jest rozwiązywanie i łagodzenie konfliktów, a nie żywienie się tymi konfliktami [...] głównym zadaniem polityki – a pragniemy przecież właśnie takiej polityki, nowoczesnej, dojrzałej, rozsądnej – jest uzgadnianie

ze świadomością różnicy interesów i konfliktów, uzgadnianie w ramach demokracji parlamentarnej i w ramach rządów prawa wspólnych stanowisk (Tusk, 2007, ss. 5–6).

Na potrzebę wzajemnej tolerancji Tusk zwracał uwagę także podczas swojego drugiego przemówienia (Tusk, 2011, s. 64). Z kolei Kopacz apelowała: „Panie i Panowie Posłowie! Nie proszę was dziś o 100 dni spokoju [...] bo nie o spokój tu chodzi, a o możliwość współpracy w najważniejszych dla Polski sprawach” (Kopacz, 2014, s. 10). Następni mówcy wypowiadali się w podobnym tonie: „Rząd Prawa i Sprawiedliwości jest gotowy do współdziałania opartego na zgodzie i porozumieniu. [...] Dlatego dzisiaj proszę całą Wysoką Izbę bez wyjątku, wszystkich państwa, o taką merytoryczną i zgodną współpracę” (Szydło, 2015, s. 57; zob. również Szydło, 2015, s. 49); „Moim pragnieniem jest, żeby rząd Zjednoczonej Prawicy był rządem zjednoczonej Polski. Bo rząd i premier mają służyć całemu krajowi, całej naszej ojczyźnie, każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej. Dla wszystkich starczy miejsca. Polska jest jedna. Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym” (Morawiecki, 2017, s. 4).

Jak widać, negatywne skutki konfliktów społecznych nie stanowiły dla premierów tematów tabu, a wręcz przeciwnie. Przesłaniem każdego z przemówień był apel o przewycięzenie wzajemnej niechęci i ograniczenie wyniszczającej walki, co powinno nastąpić w imię dobra wspólnego. Posługiwanie się argumentem troski o państwo można tłumaczyć tym, że w sondażach Polacy rzeczywiście określają siebie jako patriotów, a wobec polaryzacji poglądów różnych grup jest to zapewne jedna z niewielu kwestii, co do której zgadzają się wszyscy obywatele (Domański, 2019, ss. 4–5).

Temat antagonizmów był poruszany przez premierów głównie w trzech aspektach: rywalizacji pomiędzy siłami politycznymi, napięć na linii władza–obywatele oraz interwencji władzy państwowej w razie sporów pomiędzy grupami społecznymi o sprzecznych interesach. Każdy z tych kontekstów zostanie omówiony poniżej.

## **Konflikty pomiędzy siłami politycznymi**

Za główny problem ograniczający efektywność działań rządu premierzy uznawali walkę o władzę polityczną w państwie. Stałymi elementami przemówień były apele o złagodzenie rywalizacji stronnictw, co przybierało postać nawoływania np. do „wyciszenia konfliktów”, „powrotu do pracy u podstaw”, wzajemnego „przekonywania, a nie pokonywania” czy zaspokojenia „potrzeby normalności”. Przykładowo, Tusk mówił:



Czego chcą tak naprawdę Polacy? Polacy chcą normalnego rządu w normalnym kraju, gdzie ludzie wiodą normalny żywot... [...] żywot ludzi przyzwoitych, wolnych, żywot ludzi, którym żyje się coraz lepiej, z dnia na dzień, z miesiąca na miesiąc. Nic więcej. Ale aż tyle. To jest wielkie zobowiązanie (Tusk, 2007, s. 6; zob. również Kopacz, 2014, s. 10; Tusk, 2007, s. 27).

W podobnym tonie wypowiadał się Morawiecki:

Polska jest naszym wspólnym dobrem niezależnie od barw politycznych czy różnic światopoglądowych. Tego życzę wszystkim posłom, jak najbardziej także posłom opozycji. Można i trzeba się spierać. Spór – tak, wojna – nie. Ci, którzy 100 lat temu budowali jeden kraj, nie takie różnice musieli przewycięzać. [...] Zwłaszcza w kontekście obchodów 100-lecia odzyskania niepodległości musimy na nowo odnaleźć to, co nas łączy, i obniżyć temperaturę sporu politycznego (Morawiecki, 2017, s. 13).

Za problemy w sposób szczególny wymagające politycznej współpracy ponad podziałami uznawano np.: reformę służby zdrowia (Tusk, 2007, s. 17), reformę emerytalną (Tusk, 2007, s. 16), a także sprawy związane z obronnością (Kopacz, 2014, s. 6; Tusk, 2007, s. 26), bezpieczeństwem energetycznym (Morawiecki, 2017, s. 7) oraz polityką zagraniczną (Kopacz, 2014, s. 5; Tusk, 2007, s. 23).

O wysokim natężeniu rywalizacji politycznej w kraju świadczy fakt, że wystąpienia premierów były często przerywane nie tylko brawami, ale także złośliwościami, a niekiedy i oskarżeniami o posługiwanie się nieprawdziwymi danymi merytorycznymi lub wręcz o głoszenie rzeczy obraźliwych czy kłamstw (Morawiecki, 2017, ss. 7, 10; Szydło, 2015, ss. 51, 53, 55; Tusk, 2007, ss. 5, 8, 10, 13). Szefowie rządów zaś niekiedy zapowiadali, że przeprowadzą rozliczenie osób i instytucji związanych z poprzednią władzą (Szydło, 2015, s. 49; Tusk, 2007, s. 22). Walka o władzę przekładała się w ostatnich latach także na konflikty personalne, o czym świadczy następujący fragment wystąpienia Kopacz:

Wszyscy wiemy, że nad polskim życiem publicznym od lat ciąży osobista niechęć Jarosława Kaczyńskiego do Donalda Tuska. (Poseł Krystyna Pawłowicz: Odwrotnie.) Nie chcę tego oceniać. [...] Może to jest czas, powiem więcej, to jest najwyższy czas, żeby przełamać tę osobistą zapiekłość (Kopacz, 2014, ss. 4–5).

Jak widać, premierzy byli świadomi tego, że skuteczne rządzenie nie jest możliwe w warunkach nieustannej walki między partiami, i nie bali się mówić o tym wprost. Negatywny wpływ podziałów politycznych na skuteczność władzy wykonawczej w Polsce

znajduje potwierdzenie w opracowaniach naukowych i eksperckich (Dudek, 2016, s. 603; Dudzińska, 2015; Jasiołkowski, 2016). Autorzy raportu pt. „Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej” wskazują, że „żerowanie na gniewie”, jest „wybuchowym paliwem wyborczym, wynosi ono do władzy, ale blokuje rządzenie” (Hausner & Mazur, 2015, s. 20). Również wyniki sondaży polskiej opinii publicznej wskazują, że czynnikiem, który najmocniej konfliktuje społeczeństwo, są właśnie podziały o charakterze politycznym, choć jeszcze kilka lat temu za główną przyczynę napięć uważano nierówności ekonomiczne (Domański, 2019, s. 3). Niestety, oprócz rytualnych apeli o umiar i kompromis, analizowane przemówienia nie zawierały żadnych konkretnych pomysłów na ograniczenie negatywnych skutków walki politycznej.

## **Konflikty pomiędzy władzą a obywatelami**

Drugą istotną oś napięć wpływających na polską politykę publiczną stanowi relacja pomiędzy tymi, którzy mają władzę i potrafią ją przekładać np. na wpływy lub sukces finansowy, a tymi, którzy takich możliwości nie mają. Być może brak zaufania obywateli do instytucji publicznych jest pochodną wieloletnich polskich doświadczeń z socjalizmem i trudami transformacji, na co zwracał uwagę Tusk:

Dlaczego to zaufanie legło w gruzach? Bo chyba tak można powiedzieć o tym, co dzisiaj obywatel czuje do władzy. Może dlatego, że instytucje władzy publicznej w ostatnich latach nie potrafiły przekonać swoich obywateli, że działają na ich rzecz i że ludzie reprezentujący władzę publiczną każdego szczebla działają bezinteresownie po to, aby służyć swoim rodakom, obywatelom. Nie oszukujmy się, dzisiaj w Polsce mało kto wierzy w to, że politycy idą do władzy, do parlamentu, do samorządu po to, aby bezinteresownie służyć Polakom i Polsce. Ten stan rzeczy trzeba i można zmienić (Tusk, 2007, s. 20; zob. także Tusk, 2007, ss. 7 i 18).

Kopacz wypowiadała się w podobnym tonie (Kopacz, 2014, s. 4). Z kolei Szydło zapewniała: „Pokora, praca, umiar, roztropność w działaniu i odpowiedzialność, a przede wszystkim słuchanie obywateli to są zasady, którymi będziemy się kierować. Koniec z arogancją władzy i koniec z pychą” (Szydło, 2015, s. 49). Natomiast Morawiecki mówił: „Trzeba znaleźć złoty środek między państwem minimum, które opuszcza swoich obywateli, jak to często bywało w naszej ostatniej przeszłości, a ociężałym państwem biurokratycznym. Nie chcemy ani jednego, ani drugiego.” (Morawiecki, 2017, s. 5).

Premierzy traktowali kryzys zaufania obywateli do instytucji władzy jako jeden z głównych czynników ograniczających skuteczność polityki publicznej. To żadna nowość, ponieważ podział na „ludzi władzy” i „pozostałą resztę” jest od dawna obecny w polskiej kulturze politycznej i od lat ma swoje odzwierciedlenie także w wynikach sondaży społecznych (zob. np. Hausner & Mazur, 2015, s. 83; Kojder, 1999, s. 44). Zjawisko to wiąże się z ogólnym kryzysem współczesnej demokracji, w której relatywnie hermetyczna klasa polityczna podejmuje decyzje przy braku zainteresowania ze strony tzw. milczącej większości – w tym sensie problem alienacji władzy dotyczy nie tylko Polski (zob. np. Hardin, 2009, ss. 8–23; Pawłowska, 2018, ss. 50–53; Skiba, 2010, ss. 44–46). Każde kolejne *exposé* było z jednej strony świadectwem tego, że decydenci zdawali sobie sprawę z dużego poziomu nieufności obywateli do władz, z drugiej zaś było bardzo ogólną obietnicą odbudowy dobrych relacji.

Do tematów, dla których współpraca rządu z innymi partnerami społecznymi oraz kształtowanie dobrych stosunków pomiędzy grupami interesu mają kluczowe znaczenie, premierzy zaliczali:

- rozwój przedsiębiorczości i wzmocnienie polskich firm (Kopacz, 2014, s. 7; Morawiecki, 2017, s. 8; Szydło, 2015, ss. 50–52; Tusk, 2007, ss. 8–9),
- politykę socjalną (Kopacz, 2014, s. 7; Morawiecki, 2017, ss. 9–10; Szydło, 2015, s. 50, 52; Tusk, 2007, s. 14, 2011, s. 59),
- zrównoważony rozwój regionalny i wsparcie obszarów wiejskich (Morawiecki, 2017, ss. 9–10; Szydło, 2015, ss. 52–53; Tusk, 2007, ss. 13, 18),
- reformę służby zdrowia (Kopacz, 2014, s. 9; Morawiecki, 2017, s. 6; Szydło, 2015, s. 52; Tusk, 2007, ss. 16–17),
- reformę edukacji i szkolnictwa wyższego (Kopacz, 2014, s. 8; Morawiecki, 2017, s. 9; Szydło, 2015, ss. 53–54; Tusk, 2007, s. 15),
- rozwój infrastruktury transportowej i mieszkaniowej (Kopacz, 2014, s. 9; Morawiecki, 2017, ss. 7, 10; Szydło, 2015, s. 53, 56; Tusk, 2007, ss. 10–12),
- ochronę środowiska i bezpieczeństwo energetyczne (Kopacz, 2014, s. 7; Morawiecki, 2017, ss. 6–7, 12; Szydło, 2015, s. 56; Tusk, 2007, ss. 10, 13–14).

W kontekście postawionych we wstępie pytań, powyższe wyliczenie ukazuje, że szefowie rządów byli świadomi rozległego zasięgu różnego rodzaju konfliktów społecznych w Polsce i brali pod uwagę fakt, iż ograniczają one skuteczność działania władz praktycznie we wszystkich najważniejszych sektorach polityki publicznej. Poglądy mówców w tym zakresie były spójne z charakterystyką aktorów społecznych kształtujących polską politykę



publiczną, którzy często są nastawieni do siebie konfrontacyjnie, silnie bronią własnych interesów grupowych i biorą pod uwagę przede wszystkim perspektywę krótkoterminową (Zybała, 2015b, s. 36).

Wskazanie tych obszarów, które premierzy uważali za „punkty zapalne” polskiej polityki publicznej, było wstępem do analizy strategii, jakie planowali realizować w celu regulowania sytuacji konfliktowych.

## Rząd jako arbiter

Skoro „istotą polityki jest określanie i przydzielanie środków, a proces polityczny jest nierozdzielnie związany z konfliktem interesów w zakresie sposobu ich przydzielania” (Kjær, 2009, s. 227), to sprawne rządzenie polega m.in. na ogólnym rozstrzygnięciu przez instytucje władzy, jakim grupom społecznym (i w jakiej ilości) zostaną przydzielone określone zasoby lub na wyznaczaniu procedur (ewentualnie kryteriów merytorycznych), w których te decyzje będą zapadały. Rząd jest więc podmiotem interweniującym, ingerującym w relacje pomiędzy rywalizującymi grupami interesów i jako rozjemca ma na celu przede wszystkim ograniczenie negatywnych skutków dalszej walki. Taka właśnie perspektywa była często przywoływana w analizowanych przemówieniach:

[...] będziemy przeciwstawiać się tym wszystkim, którzy przyjmą strategię „wyrwać jak najwięcej, wydrzeć, ile kto zdoła”, bo każda nieroztropnie wydana złotówka na tych, którzy najgłośniejsz krzyczą, jest równocześnie złotówką zabraną tym, którzy nie mają takiej siły przebiccia, ale tej złotówki publicznej potrzebują najbardziej. (Tusk, 2007, s. 7; zob. również Tusk, 2007, s. 14, 2011, s. 61).

Argumentem uprawniającym władzę wykonawczą do bycia swoistym arbitrem społecznym i mającym wzbudzić wobec niej zaufanie miała być bezstronność. W tym kontekście Tusk zapewniał, że polityka społeczna jego gabinetu „nie będzie wypadkową sił grup nacisku” (Tusk, 2007, s. 14). Jeśli chodzi o kryteria przyznawania określonych zasobów różnym grupom społecznym, najczęściej powoływano się na sprawiedliwość, równość, ogólną „ideę solidarności społecznej” lub niedookreślone „zasady solidarności”: „Naszą drogą do lepszego jutra musi być Polska równych szans i solidarności społecznej, a nie Polska grup interesów i zwalczających się egoizmów; Polska sprawiedliwego współdzielenia, a nie Polska niesprawiedliwych podziałów” (Morawiecki, 2017, s. 9; zob. także Kopacz, 2014, s. 7; Tusk, 2007,

s. 14). Walka z nierównościami społecznymi była traktowana przez mówców przede wszystkim jako problem ekonomiczny: „Cztery chroniczne choroby naszego życia społecznego i gospodarczego, a zarazem oznaki naszej słabości, to były: bieda, bezrobocie, brak mieszkań i cywilizacyjne zapóźnienia w służbie zdrowia” (Szydło, 2015, s. 50; zob. również Morawiecki, 2017, s. 5; Tusk, 2007, s. 7). Zapowiedzi podjęcia zdecydowanej walki z biedą i bezrobociem umieszczali w swoich wystąpieniach wszyscy premierzy, czasami obrazując negatywne skutki tych zjawisk dla poszczególnych grup obywateli. Przykładowo, problemy finansowe młodych ludzi były przedstawiane jako przeszkoda w zdobywaniu wykształcenia: „Status materialny nigdy nie może być barierą dla edukacyjnej szansy. Wszyscy jesteśmy równi. Nasze dzieci są równe i mają takie samo prawo do dobrej przyszłości, dobrej edukacji, dobrej pracy” (Kopacz, 2014, s. 8). Mówcy zwracali uwagę, że znacznych nierówności doświadczają także osoby starsze, np. w kontekście zróżnicowania wysokości emerytur dla różnych grup społecznych: „Tam ten rozziw jest również bardzo niepokojący i, w moim głębokim przekonaniu, nie do końca sprawiedliwy” (Tusk, 2011, s. 61). Pomoc grupom o najniższym statusie materialnym była traktowana jak „inwestycja”, mająca skutkować m.in. przyspieszeniem rozwoju gospodarczego, a także np. postępem w ochronie środowiska (np. Morawiecki, 2017, ss. 6–7).

O likwidacji nierówności materialnych premierzy mówili jako o problemie systemowym, wynikającym z wieloletnich zaniedbań i wymagającym długoletniego wysiłku. Podobnie traktowali kwestię nierównomiernego rozwoju regionalnego, obiecując duże nakłady finansowe na infrastrukturę dla zaniedbanych terenów (zob. np. Tusk, 2007, s. 11). Przede wszystkim chodzi tu o wsparcie dla obszarów wiejskich: „[...] nierównowaga rozwoju regionalnego oznacza często także nierównowagę rozwoju między polską wsią a polskim miastem, między małym miastem a wielkim miastem. To wszystko wymaga naszej pozytywnej koncentracji” (Tusk, 2007, s. 18). Szydło z kolei mówiła:

Chcemy, by równe szanse mieli wszyscy, bez względu na to, czy mieszkają w małych, czy w dużych miejscowościach, na północy, na południu, na wschodzie, czy na zachodzie naszej ojczyzny, żeby każdy miał równe szanse, bez względu na to, czy urodził się i mieszka na terenach popegeerowskich, czy tutaj, w Warszawie, bez względu na to, jaki jest w tej chwili jego status. [...] Chodzi – jeszcze raz to powtarzam – o sprawiedliwość, wyrównywanie szans, wyrównywanie poziomów życia. Chodzi także o przyzwoitość [...] (Szydło, 2015, s. 53).

Innym wyrazem roli rządu jako arbitra wspierającego słabszych były obietnice rozszerzania pomocy dla osób niepełnosprawnych: „My słusznie w Polsce mamy ciągle poczucie –

mam nadzieję, że mamy to poczucie – wyrzutów sumienia wobec tej przecież pełnoprawnej, teoretycznie pełnoprawnej, grupy. Chciałbym państwu powiedzieć, że zaległości są tu naprawdę przysiębiające” (Tusk, 2007, s. 18). W podobnym tonie obiecywano poprawę sytuacji seniorów: „Miarą dojrzałości państwa jest to, jak traktuje swoich słabszych obywateli i opiekuje się nimi. Naszym wielkim zadaniem będzie stworzenie Polski prawdziwie przyjaznej dla osób starszych i niepełnosprawnych. [...] Seniorom i emerytom będziemy nadal pomagać w najróżniejszy sposób” (Morawiecki, 2017, s. 11; zob. także Kopacz, 2014, s. 7; Szydło, 2015, s. 52; Tusk, 2007, ss. 14–16).

Powyższe fragmenty świadczą o tym, że w odniesieniu do wielu kwestii społecznych rząd zamierzał pełnić rolę arbitra odgórnie ustalającego zasady podziału dóbr pomiędzy poszczególne grupy. Była to strategia dominująca w przemówieniach, co świadczy o tym, że w kwestiach kontrowersyjnych władza wykonawcza w Polsce preferuje raczej odgórne narzucanie rozwiązań, niż wypracowywanie kompromisów w drodze dialogu. Fakt ten można wyjaśniać dwoma czynnikami: przywiązaniem polityków do etatystycznego i paternalistycznego stylu rządzenia oraz ogólną słabością instytucji społeczeństwa obywatelskiego (zob. np. Hausner & Mazur, 2015, s. 83; Wołek, 2012, ss. 144–151; Zybala, 2015a, s. 48, 2015b, s. 31). Wątek ten zostanie szerzej omówiony w zakończeniu.

## **Rząd jako negocjator**

Mimo że w tradycyjnym ujęciu sprawowanie władzy politycznej jest uważane za jeden z rodzajów sterowania, współcześnie podkreśla się, że w skutecznym rządzeniu chodzi raczej o umiejętność odnajdywania się przez władzę wykonawczą w społecznych sieciach międzyorganizacyjnych i podejmowania stałej współpracy z innymi partnerami w ramach tych sieci (Kjær, 2009, ss. 45–48). Dlatego, wobec licznych wad centralizacji „rząd musi pogodzić się z utratą możliwości kierowania i nauczyć się zarządzania sieciami w sposób pośredni” (Kjær, 2009, s. 55). W tym sensie władza wykonawcza pełni rolę organizatora i uczestnika dialogu, w którym udział biorą różni aktorzy społeczni zainteresowani wynegocjowaniem kompromisu (Kjær, 2009, s. 70).

Konieczność godzenia skuteczności działania władz z interesami poszczególnych grup wyborców jest jednym z głównych wyzwań polityki publicznej, szczególnie w warunkach ogólnego kryzysu zaufania obywateli do instytucji państwowych. Często bowiem wyeliminowanie określonego rodzaju nierówności lub rozwiązanie danego problemu wiąże

się ze sporymi kosztami społecznymi (materialnymi i niematerialnymi). Wiele fragmentów analizowanych przemówień świadczyło o tym, że premierzy byli świadomi tych trudności. Przykładowo, w trakcie swojego drugiego *exposé* Tusk zapowiadał:

Po to, aby zarówno bezpiecznie przejść przez rok 2012, jak i tworzyć reguły stabilnego wzrostu bezpieczeństwa finansowego, dyscypliny finansowej także na kolejne lata i dziesięciolecia, będziemy musieli podjąć działania, w tym działania niepopularne, które będą wymagały wyrzeczenia i zrozumienia od wszystkich bez wyjątku (Tusk, 2011, s. 59; zob. także Tusk, 2011, s. 61).

Kopacz z kolei zapewniała: „Jestem gotowa na debatę i krytykę. Nie pozwolę także żadnemu z moich ministrów uciekać przed debatą, a na krytykę nie odpowiadać. Ale postarajmy się, postarajmy się, by ta krytyka i ta debata nie stały się rodzajem politycznej wojny domowej” (Kopacz, 2014, s. 4). Szydło mówiła natomiast:

[...] trzeba odbudować w Polsce wiarę w demokrację. [...] Dotrzymanie powszechnie znanych i przyjętych przez społeczeństwo obietnic to także krok w tym kierunku, a demokracja, kierowanie się wolą społeczeństwa i zmiana jakości rządzenia to zasadnicze przesłanie, zasadniczy cel naszego rządu. Chcę to mocno podkreślić, będziemy rozmawiać ze społeczeństwem bezpośrednio (Szydło, 2015, s. 50).

Składanie przez premierów tego rodzaju otwartych deklaracji, uzupełnianych zaproszeniem do debaty na trudne tematy, było na pewno rozwiązaniem lepszym, niż pomijanie kontrowersyjnych kwestii milczeniem. Najgorszym rozwiązaniem byłoby bowiem niepodejmowanie przez władzę wykonawczą żadnych działań w ważnych kwestiach społecznych ze strachu przed naruszeniem interesów poszczególnych grup wyborców. Czasami, w celu zapobieżenia spodziewanemu oporowi, szefowie rządów zwracali się wprost do określonych środowisk. Przykładowo, Szydło apelowała do pracowników służby zdrowia: „W pełni doceniam rolę lekarzy i jestem przekonana, że powinni być oni wysoko i bardzo wysoko nagradzani. Doceniam też w pełni ogromne znaczenie pracy pielęgniarek, ratowników medycznych i innych pracowników służby zdrowia, których dochody są dzisiaj zbyt niskie” (Szydło, 2015, s. 52; zob. także Szydło, 2015, s. 54; Tusk, 2007, s. 16). Morawiecki mówił zaś: „Pragnę też, by wszyscy żołnierze, policjanci, strażacy, strażnicy, funkcjonariusze, ci dzielni, odważni ludzie wiedzieli, że mogą liczyć na państwo, bo są jego tarczą i mieczem. Bardzo im wszystkim dziękuję” (Morawiecki, 2017, s. 10; zob. także Morawiecki, 2017, s. 6).

Niekiedy premierzy zapowiadali, że będą pełnić rolę swoistych mediatorów, starających się pogodzić zwaśnione grupy społeczne. Przykładowo, Szydło wspominała o propozycji „paktu” dotyczącego podniesienia płac, zawartego „pod patronatem państwa” między organizacjami pracowniczymi a przedsiębiorcami (Szydło, 2015, s. 52; zob. także Morawiecki, 2017, s. 9). Tego rodzaju deklaracje były jednak tylko wyjątkami potwierdzającymi regułę. Tymczasem w systemie demokratycznym to właśnie metody deliberatywne powinny być podstawą działania władzy w sytuacji konfliktu. Stworzenie możliwości swobodnej wymiany poglądów przez zwaśnione grupy społeczne, nawet jeśli nie przyczyni się do osiągnięcia ostatecznego porozumienia, może służyć chociażby propagowaniu wzajemnego zrozumienia (Shapiro, 2006, s. 31). Jest także dobrą drogą do budowania kapitału społecznego, „ponieważ zaangażowanie uczestników społecznych przyczynia się do promowania interakcji” (Kjær, 2009, s. 229). Dlatego za jeden z warunków poprawy jakości rządzenia w Polsce uznaje się stworzenie mechanizmów szczerzej debaty z udziałem władz i innych aktorów społecznych. Szeroko zakrojony dialog ma służyć nie tylko wzajemnemu zrozumieniu, ale także pokojowemu ograniczaniu siły podmiotów blokujących (*veto players*) (Skiba, 2010, s. 48). Jednak premierzy najczęściej stawiali się w roli tych, którzy po wysłuchaniu argumentów każdej ze stron będą ostatecznie decydować o tym, komu w danym sporze należy się większy „kawałek tortu”.

## Zakończenie

Wyciągając wnioski z szerzej zakrojonej analizy *exposés* Prezesów Rady Ministrów III RP Agnieszka Kampka zauważa, że każde wystąpienie wygłaszane było w innych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych, ale wszystkie łączyło to, że „każdy premier – w mniej lub bardziej otwarty sposób – przekonywał, że objęcie przez niego władzy oznacza nową jakość w życiu publicznym. Że oto jesteśmy świadkami przełomu, odnowy, przyspieszenia, otwarcia itp.” (Kampka, 2008, s. 262). Obietnice poprawy jakości rządzenia były obecne także w przemówieniach z lat 2007–2017. Co ciekawe, szefowie rządów powiązani z różnymi ugrupowaniami używali takich samych sformułowań, bo zarówno Tusk w 2007 r., jak i Szydło w 2015 r. zapewniali, że ich rządy będą stanowiły „dobrą zmianę” (Szydło, 2015, s. 50; Tusk, 2007, s. 4).

Odnosząc się do zadanych wyżej pytań badawczych, należy stwierdzić, że temat konfliktów społecznych był jednym z motywów przewodnich analizowanych *exposés*. Zagadnienie to pojawiało się w odniesieniu do wielu ważnych sektorów polityki publicznej. Mówcy podkreślali, że skuteczność działania rządu byłaby większa, gdyby udało się:



ograniczyć rywalizację głównych sił politycznych, odbudować zaufanie pomiędzy władzą a obywatelami oraz zacieśnić współpracę pomiędzy społecznymi grupami interesów. Różnego rodzaju napięcia stanowiły istotne tło wystąpień, jednak, czemu nie należy się dziwić, generalny wydźwięk każdego z przemówień był pozytywny. Zapewne ze względów wizerunkowych szefowie rządów starali się ograniczać wyrażanie negatywnych emocji i nie łamać reguł poprawności politycznej. Z tego powodu w przemówieniach nie poruszano takich kwestii, jak np. przyczyny i konsekwencje wieloletniego skłócenia klasy politycznej czy rola mediów i nowych technologii w pogłębianiu podziałów społecznych.

Jeśli chodzi o strategię działania w kontekście konfliktów, najmniej konkretnych pomysłów padało w odniesieniu do walki politycznej – premierzy ograniczali się do kierowania w stronę opozycji apelów o podjęcie współpracy bądź przynajmniej o nieprzeszkadzanie. Z kolei na przełamanie kryzysu zaufania obywateli do instytucji państwowych główną receptą były ogólne obietnice poprawy jakości rządzenia i wsłuchiwanie się w „głos ludu”. W odniesieniu do rywalizacji grup społecznych zapowiadano, że w jednych sytuacjach rząd będzie pełnić rolę arbitra wydającego odgórne rozstrzygnięcia, w innych zaś będzie aktywnym uczestnikiem debaty publicznej, zachęcającym pozostałe strony do kompromisu. Na rolę arbitra powoływano się jednak częściej, być może dlatego, że jest to sposób łatwiejszy do realizacji, a jednocześnie pozwalający podkreślić determinację i moc sprawczą władzy. Mówcy często formułowali apele i obietnice usprawnienia debaty publicznej oraz poszukiwania długoterminowych, strategicznych rozwiązań problemów społecznych, jednak deklaracje te pozostawały na dużym poziomie ogólności.

Premierzy nie wskazywali kryteriów decydujących o wyborze określonej strategii działania w konkretnej sprawie. Woleli unikać takich deklaracji być może dlatego, że wpływ na to mają zarówno czynniki wewnętrzne (np. troska o wizerunek, bieżąca korzyść polityczna czy lęk przed trudnymi wyborami i odpowiedzialnością za ich skutki uboczne), jak i wobec rządu zewnętrzne (sytuacja gospodarcza, naciski społeczne, presja medialna, sytuacja międzynarodowa). Nie bez znaczenia jest tu również przyświecająca osobom decyzyjnym ideologia polityczna, powiązana np. z którymś z dwóch klasycznych sposobów rozumienia demokracji: liberalno-agregacyjnym lub republikańsko-uczestniczącym (Coser, 2009, ss. 85–90; Stępień, 2008, ss. 31–43). Znamienny jest fakt, że szefowie rządów bardzo rzadko wyrażali pozytywne podejście do konfliktu jako do szansy na wzajemne zrozumienie i kompleksowe rozwiązanie określonego problemu (Szydło, 2015, ss. 54; Tusk, 2007, ss. 5–6, 15, 16). Tymczasem „metafory czynią różnicę”, co oznacza,

że negatywne postrzeżenie sprzeczności interesów prowadzi często do destrukcji, natomiast podejście pozytywne wyzwala kreatywność (Wilmot & Hocker, 2011, ss. 64–71).

Zaprezentowana wyżej analiza miała charakter wstępny, a wiele poruszonych wątków wymaga dalszych, pogłębionych badań. Ogólny wniosek o tendencji do regulowania napięć społecznych przez władzę wykonawczą w Polsce za pomocą metod odgórnych można wyjaśnić przywiązaniem krajowych elit politycznych do tradycyjnego modelu sprawowania władzy, w którym działania publiczne „są postrzegane jako obszar zarezerwowany dla podmiotów demokracji przedstawicielskich i podporządkowanej jej administracji publicznej” oraz są „osadzone w tradycji etatyzmu, czyli państwa, które rezerwuje dla siebie prymat w działaniach publicznych i ma skłonność do jednostronnego działania, bez odwoływania się do procesów deliberacji i partycypacji” (Zybała, 2015b, s. 32). Mniejsze znaczenie metod deliberatywnych może być traktowane także jako pokłosie chronicznego kryzysu dystrybucji i uprawomocnienia polskiego systemu politycznego (Adamski, 2011, s. 321). Jednak warto pamiętać, że alienacja władzy i słaba kondycja instytucji obywatelskich to zjawiska wzajemnie się warunkujące: „Elity polityczne deklarują wsparcie dla dialogu obywatelskiego, lecz w praktyce ograniczają jego rolę do kwestii drugorzędnych. Z kolei decyzyjne wykluczenie lub marginalizacja sektora obywatelskiego obniżają społeczną gotowość do uczestnictwa w procesach politycznych i zwiększają bierność oraz apatię w sferze publicznej” (Jasiecki, 2015, s. 114). Powyższe trudności nie zmieniają faktu, że podnoszenie skuteczności polityki publicznej w Polsce powinno polegać na stopniowym wychodzeniu rządu z roli arbitra, która sprawdza się tylko jako reakcja na eskalację danego konfliktu społecznego, zapewniając co najwyżej tymczasowe opanowanie (stłumienie) sytuacji. Szansy na trwałe przezwyciężenie antagonizmów można natomiast upatrywać w zwiększeniu zaangażowania władzy wykonawczej w organizowanie dialogu społecznego prowadzonego na zasadach partnerskich.

## **Bibliografia**

- Adamski, W. (2011). Aspiracje – interesy – konflikt. *Studia Socjologiczne*, 2011(1(200)), 321–338.
- Adamus-Matuszyńska, A. (2017). Spory wokół konfliktu i teorii konfliktu: Co łączy różne sposoby rozumienia konfliktu? *Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa*, 8, 45–71.
- Biernat, T., & Zirk-Sadowski, M. (2008). Politics of law and legal policy: Introduction. W T. Biernat & M. Zirk-Sadowski (Red.), *Politics of law and legal policy: Between modern and post-modern jurisprudence* (ss. 11–51). Wolters Kluwer Polska.
- Coser, L. A. (2009). *Funkcje konfliktu społecznego* (S. Burdziej, Tłum.). Zakład Wydawniczy Nomos.

- Domański, H. (2019). *Jaka jest Polska: Raport z badania*. Fundacja im. Stefana Batorego. [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/OK-2\\_Final\\_Domanski.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/OK-2_Final_Domanski.pdf)
- Dudek, A. (2016). *Historia polityczna polski 1989–2015*. Wydawnictwo Znak Horyzont.
- Dudzińska, A. (2015). Instytucjonalne bariery w realizacji polityki publicznej. *Studia z Polityki Publicznej*, 2015(3), 159–174. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2015.3.8>
- Frankfort–Nachmias, C., & Nachmias, D. (2001). *Metody badawcze w naukach społecznych* (E. Hornowska, Tłum.). Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Fras, J. (2005). *Komunikacja polityczna: Wybrane zagadnienia gatunków i języka wypowiedzi*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Frieske, K. W. (2018). Polityki publiczne: iluzje uniwersalnej racjonalności. W J. Kwaśniewski (Red.), *Nauki o polityce publicznej: Monografia dyscypliny* (ss. 7–22). Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Hardin, R. (2009). *Zaufanie* (A. Gruba, Tłum.). Wydawnictwo Sic!
- Hausner, J., & Mazur, S. (Red.). (2015). *Państwo i My: Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej. [http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web\\_euroreg\\_publications\\_files/5671/raport\\_pastwo\\_i\\_my.pdf](http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/5671/raport_pastwo_i_my.pdf)
- Heywood, A. (2008). *Klucz do politologii: Najważniejsze ideologie, systemy, postaci* (P. Kornobis & K. Wolański, Tłum.). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Jasiecki, K. (2015). Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną. *Studia z Polityki Publicznej*, 2015(3), 100–119. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2015.3.5>
- Jasiecki, K. (2016). Zasady merytokratyczne w polityce państwa – wzloty i upadki. *Studia z Polityki Publicznej*, 2016(3), 9–40. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2016.3.1>
- Jeziński, M. (2008). O mitotwórczej roli słowa w dyskursie politycznym. W B. Szklarski (Red.), *Mity, symbole i rytuały we współczesnej polityce: Szkice z antropologii polityki* (ss. 251–260). Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kalisz, A. (2013). Konflikt społeczny a prawo. W A. Kociołek-Pęksa & M. Stępień (Red.), *Leksykon socjologii prawa* (ss. 105–114). Wydawnictwo C. H. Beck.
- Kamosiński, S. (2016). Bezpieczeństwo państwa w exposé polskich premierów od Tadeusza Mazowieckiego do Beaty Szydło. *UR Journal of Humanities and Social Sciences*, 1(1), 94–117. <https://doi.org/10.15584/johass.2016.1.7>
- Kampka, A. (2008). Exposé jako inscenizacja nowego początku. W B. Szklarski (Red.), *Mity, symbole i rytuały we współczesnej polityce: Szkice z antropologii polityki* (ss. 261–276). Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kjær, A. M. (2009). *Rządzenie* (M. Dera, Tłum.). Wydawnictwo Sic!
- Kojder, A. (1999). Prawo w opinii Polaków w pierwszej dekadzie III RP. *Prace Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych UW*, 1999(2), 508–530.
- Kopacz, E. (2014). [Exposé wygłoszone w Sejmie RP w dniu 01.10.2014 r.]. *Sprawozdanie Stenograficzne z 76. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 października 2014 r.* [http://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter7.nsf/0/D4E8C869CD930B1DC1257D64007A0F97/%24File/76\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenolInter7.nsf/0/D4E8C869CD930B1DC1257D64007A0F97/%24File/76_ksiazka_bis.pdf)

Kubala, K. (2012). „Racjonalność” w dyskursie polityki polskiej na przykładzie exposé premiera Donalda Tuska w 2011 r.: Dominująca odmiana refleksyjności zinstytucjonalizowanej. *Władza sędzenia*, 2012(1), 25–51.

Leśniczak, R. (2016). Zastosowanie reguł konwersacyjnych Paula Grice’a w komunikowaniu politycznym – analiza porównawcza exposé Donalda Tuska i Beaty Szydło. *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Litteraria Polonica*, 32(2), 207–224. <https://doi.org/10.18778/1505-9057.32.15>

Majone, G. (2004). *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym* (D. Sielski, Tłum.). Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Mazur, S. (2015). Założenia teoretyczne i metodologiczne nauk o polityce publicznej. *Wrocławskie Studia Politologiczne*, 2015(18), 7–27.

Morawiecki, M. (2017). [Exposé wygłoszone w Sejmie RP w dniu 12.12.2017 r.]. *Sprawozdanie Stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 grudnia 2017 r. (pierwszy dzień obrad)*. [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/7FB7AC056BB67FEDC125821A002F0A5D/%24File/54\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/7FB7AC056BB67FEDC125821A002F0A5D/%24File/54_a_ksiazka_bis.pdf)

Morawski, L. (2008). Legal policy and courts. W T. Biernat & M. Zirk-Sadowski (Red.), *Politics of law and legal policy: Between modern and post-modern jurisprudence* (ss. 174–195). Wolters Kluwer Polska.

Morawski, L. (2010). Dwa pojęcia polityki prawa. W A. Choduń & S. Czepita (Red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego: Księga Jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego* (ss. 585–596). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Pawłowska, A. (2018). Czynniki i trajektorie zmian administracji i polityk publicznych. W M. Pietraś, I. Hofman, & S. Michałowski (Red.), *Państwo w czasach zmiany* (ss. 37–62). Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Pękała, M. (2016). Ustawodawca jako organizator i uczestnik prawotwórczego procesu decyzyjnego. W K. Oświecimski, A. Pohl, & M. Lakomy, *NetoDEMOKracja: Web 2.0 w sferze publicznej* (ss. 173–194). Akademia Ignatianum.

Rittel, S. J. (2005). *Dyskurs w filozofii politycznej: Podejście lingwistyczno-politologiczne i systemowe*. Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej.

Shapiro, I. (2006). *Stan teorii demokracji* (I. Kisilowska, Tłum.). Wydawnictwo Naukowe PWN.

Siewierska-Chmaj, A. (2005). *Język polskiej polityki: Politologiczno-semantyczna analiza expose premierów Polski w latach 1919–2004*. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie.

Silverman, D. (2008). *Interpretacja danych jakościowych: Metody analizy rozmowy, tekstu i interakcji* (M. Głowacka-Grajper & J. Ostrowska, Tłum.). Wydawnictwo Naukowe PWN.

Skiba, L. (2010). *Rządzić państwem: Centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*. Instytut Sobieskiego. <https://sobieski.org.pl/wp-content/uploads/2018/08/Skiba-Rz%C4%85dzi%C4%87-pa%C5%84stwem-PDF.pdf>

Słaboń, A. (2008). *Konflikt społeczny i negocjacje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Stefaniuk, M. (2014). Rola opinii publicznej w wystąpieniach posłów VI kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. *Studia Iuridica Lublinensia*, 22, 333–360. <https://doi.org/10.17951/sil.2014.22.0.333>



- Stępień, M. (2008). *Responsywna administracja publiczna*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Szydło, B. (2015). [Exposé wygłoszone w Sejmie RP w dniu 18.11.2015 r.]. *Sprawozdanie Stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 listopada 2015 r. (czwarty dzień obrad)*. [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/ACC7A0E8310D1F55C1257F01004844EA/%24File/01\\_ksiazka\\_d\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/ACC7A0E8310D1F55C1257F01004844EA/%24File/01_ksiazka_d_bis.pdf)
- Tusk, D. (2007). [Exposé wygłoszone w Sejmie RP w dniu 23.11.2007 r.]. *Sprawozdanie Stenograficzne z 2. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 listopada 2007 r.* [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/\\$file/2\\_a\\_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/6372FE4B9619C127C125739D0053E245/$file/2_a_ksiazka.pdf)
- Tusk, D. (2011). [Exposé wygłoszone w Sejmie RP w dniu 18.11.2011 r.]. *Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 listopada 2011 r. (trzeci dzień obrad)*. [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/B635A8E7E273395DC125794D000DA7A6/%24File/1\\_c\\_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/B635A8E7E273395DC125794D000DA7A6/%24File/1_c_ksiazka.pdf)
- von der Pfordten, D. (2011). Czym jest prawo? Cele i środki (M. Klinowski, Tłum.). *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej*, 2011(1), 7–18.
- Wilmot, W. W., & Hocker, J. L. (2011). *Konflikty między ludźmi* (M. Höffner, Tłum.). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wodak, R., & Krzyżanowski, M. (Red.). (2011). *Jakościowa analiza dyskursu w naukach społecznych*. Oficyna Wydawnicza Łośgraf.
- Wołek, A. (2012). *Słabe państwo*. Ośrodek Myśli Politycznej; Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Wójcik, S. (2015). Analiza dyskursu polityki wokół obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej na wybranych przykładach debat parlamentarnych. *Polityka i Społeczeństwo*, 2015(1(13)), 5–22. <https://doi.org/10.15584/polispol.2015.1.1>
- Zybała, A. (2015a). Polityka publiczna w warunkach socjologicznej próżni. *Kultura i Społeczeństwo*, 59(4), 43–64.
- Zybała, A. (2015b). Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce. *Wrocławskie Studia Politologiczne*, 2015(18), 28–43.

## Issues of Social Conflicts in Inauguration Speeches of Polish Prime Ministers in 2007–2017

The article presents the assumptions and results of an analysis of the content of inauguration speeches of Polish Prime Ministers in 2007–2017: Donald Tusk (2007 and 2011), Ewa Kopacz (2014), Beata Szydło (2015) and Mateusz Morawiecki (2017). The aim of the study has been to answer the question whether and to what extent the issues of social conflicts were present in the speeches and what dispute resolution strategies were announced by the government. Social tensions were one of the leitmotifs of each of those speeches, mainly in the context of their negative impact on the effectiveness of public policy. The speeches often called for a reduction in rivalry both between political actors and between social groups. The need to overcome the crisis of



citizens' trust in state institutions was also ascribed great importance. In the face of social conflicts, the prime ministers announced that they would play the role of an "arbiter", who would decide how particular resources would be distributed (more often), or a "negotiator", who would conduct a partner dialogue with other social actors in order to reach a common agreement (less often).

**Keywords:**

social conflict; public policy; content analysis; inauguration speech; legal policy; government; Polish Prime Minister

## Problematyka konfliktów społecznych w *exposés* polskich premierów z lat 2007–2017

Artykuł przedstawia założenia oraz wyniki analizy treści *exposés* polskich Prezesów Rady Ministrów z lat 2007–2017: Donalda Tuska (2007 i 2011), Ewy Kopacz (2014), Beaty Szydło (2015) i Mateusza Morawieckiego (2017), która służyła odpowiedzi na pytanie: czy i w jakim zakresie w wystąpieniach obecna była problematyka konfliktów społecznych oraz jakie strategie rozwiązywania sporów przez rząd były zapowiadane. Napięcia społeczne były jednym z motywów przewodnich każdego *exposé*, głównie w kontekście ich negatywnych skutków dla skuteczności polityki publicznej. W przemówieniach często pojawiały się apele o ograniczenie rywalizacji zarówno pomiędzy siłami politycznymi, jak i pomiędzy grupami społecznymi. Duże znaczenie przypisywano także konieczności przełamania kryzysu zaufania obywateli od instytucji państwowych. Wobec konfliktów społecznych premierzy zapowiadali pełnienie roli „arbitra” władczo rozstrzygającego, w jaki sposób przeprowadzona zostanie dystrybucja określonych zasobów (częśćcej), lub „negocjatora” prowadzącego partnerski dialog z innymi podmiotami społecznymi w celu wypracowania wspólnego porozumienia (rzadziej).

**Słowa kluczowe:**

konflikt społeczny; polityka publiczna; analiza treści; *exposé*; polityka prawa; rząd; Premier RP

**Citation:**

Pękala, M. (2020). Problematyka konfliktów społecznych w *exposés* polskich premierów z lat 2007–2017. *Adeptus*, 2020(15), Article 2067. <https://doi.org/10.11649/a.2067>

**Publication History:**

Received: 2019-09-19; Accepted: 2020-04-24; Published: 2020-06-30