DOI: 10.51480/compress.2026.9-1.1116

Karol Demski
UNIWERSYTET WARSZAWSKI
karol.demski22@gmail.com

Defensywny proceduralizm. Strategia komunikacyjna instytucji publicznej w kryzysie medialnym na przykładzie pierwszego naboru Ścieżki SMART w PARP (2023)

Defensive proceduralism. The communication strategy of a public institution in a media crisis: the case of the first Ścieżka SMART call at PARP (2023)

STRESZCZENIE

Artykuł analizuje strategię komunikacyjną instytucji publicznej w kryzysie medialnym na przykładzie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i kryzysu wokół pierwszego naboru do programu Ścieżka SMART jesienią 2023 roku. Na podstawie raportu monitoringu mediów, oficjalnych komunikatów Agencji oraz doniesień prasowych, z wykorzystaniem jakościowo-ilościowej analizy zawartości, autor rekonstruuje powtarzalny wzorzec reakcji nazwany defensywnym proceduralizmem. Polega on na kotwiczeniu obrony w zgodności z procedurą, unikaniu polemiki przedmiotowej, sygnalizowaniu ciągłości działania oraz reaktywnej, stopniowej eskalacji reakcji. Analiza obrazu medialnego pokazuje, że strategia ta skutecznie ogranicza eskalację kryzysu, lecz nie pozwala instytucji przejąć narracji, a odbudowa reputacji następuje z opóźnieniem i w sposób pasywny. Artykuł argumentuje, że proceduralizm odpowiada na zarzut proceduralny, lecz mija się z zarzutem politycznym, oraz że stanowi on strukturalnie uwarunkowaną odpowiedź sektora publicznego, której modele wypracowane dla przedsiębiorstw nie ujmują wprost.

SŁOWA KLUCZOWE: KOMUNIKACJA KRYZYSOWA, ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE, KOMUNIKACJA POLITYCZNA

ABSTRACT

The article analyses the communication strategy of a public institution during a media crisis, using the case of the Polish Agency for Enterprise Development (PARP) and the crisis surrounding the first call of the Ścieżka SMART programme in autumn 2023. Drawing on a media monitoring report, the Agency's official statements and press coverage, and employing qualitative and quantitative content analysis, the author reconstructs a recurrent response pattern termed defensive proceduralism. It consists in anchoring the defence in procedural compliance, avoiding substantive polemics, signalling operational continuity, and reacting in a gradual and reactive manner. The analysis of the media image shows that this strategy effectively limits the escalation of the crisis but prevents the institution from seizing the narrative, while reputational recovery occurs with delay and passively. The article argues that proceduralism addresses procedural accusations but fails to answer political ones, and that it constitutes a structurally conditioned response of the public sector that corporate models do not capture directly.

KEYWORDS: CRISIS COMMUNICATION, CRISIS MANAGEMENT, POLITICAL COMMUNICATION

Demski, K., (2026), Defensywny proceduralizm. Strategia komunikacyjna instytucji publicznej w kryzysie medialnym na przykładzie pierwszego naboru Ścieżki SMART w PARP (2023), ***com.press,*** 9(1), s. 22–39. DOI: 10.51480/compress.2026.9-1.1116 www.compress.edu.pl

WPROWADZENIE

Instytucje publiczne funkcjonują pod podwójną presją. Z jednej strony oczekuje się od nich sprawności, czyli szybkiego i skutecznego realizowania powierzonych zadań. Z drugiej – obowiązuje je zasada jawności, oznaczająca konieczność uzasadniania podejmowanych decyzji przed obywatelami, mediami i organami kontroli. W codziennej działalności oba te wymagania da się rozdzielić i „obsłużyć" osobno. Kryzys medialny odbiera ten komfort. Publicznie uwidacznia napięcie między sprawnością a jawnością i zmusza instytucję do udzielenia jednej, spójnej odpowiedzi tam, gdzie wcześniej wystarczały dwie odrębne rutyny.

Niniejszy artykuł analizuje, jak z tym napięciem poradziła sobie Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) w trakcie kryzysu, który rozpoczął się jesienią 2023 roku w związku z wynikami pierwszego naboru do programu Ścieżka SMART. Agencja, kluczowa instytucja dystrybuująca środki na rozwój przedsiębiorczości, zmierzyła się z falą zarzutów dotyczących braku transparentności oraz domniemanych wpływów politycznych przy rozdziale dofinansowań. Jej reakcja nie była przypadkowa ani chaotyczna. Składała się na spójny wzorzec działań, który w tym tekście nazywam defensywnym proceduralizmem.

Pojęcie to opisuje strategię, w której instytucja odpowiada na kryzys reputacyjny nie przez polemikę z zarzutami co do meritum, lecz przez konsekwentne podkreślanie zgodności podejmowanych działań z procedurą, połączone z sygnalizowaniem nieprzerwanego funkcjonowania instytucji.

Sama nazwa wymaga rozłożenia na czynniki pierwsze, ponieważ każdy z jej członów niesie odrębny ładunek znaczeniowy. Przymiotnik „defensywny" lokuje strategię na obronnym biegunie kontinuum reakcji kryzysowych, które w literaturze przedmiotu obejmuje zarówno odpowiedzi defensywne, chroniące organizację przed przyjęciem odpowiedzialności, jak i akomodacyjne, uwzględniające oczekiwania poszkodowanych i opinii publicznej (Marcus, Goodman, 1991). Rzeczownik proceduralizm odsyła do tradycji legitymizacji proceduralnej, w której prawomocność rozstrzygnięcia wywodzi się z poprawności trybu jego podjęcia, nie zaś z oceny jego treści (Luhmann, 1969). W proponowanym tu rozumieniu oznacza on przeniesienie tej logiki z porządku prawnego do porządku komunikacyjnego: procedura przestaje być jedynie podstawą prawomocności decyzji, a staje się samą treścią przekazu, uniwersalną odpowiedzią także na pytania, które procedury nie dotyczą. Przyrostek – izm sygnalizuje wreszcie przekształcenie pojedynczej techniki w postawę: odesłanie do procedury, w jednostkowym użyciu zwykły zabieg

retoryczny, w wydaniu systematycznym urasta do rangi komunikacyjnej filozofii instytucji, w której forma działania zastępuje rozmowę o jego sensie.

Teza artykułu brzmi następująco: defensywny proceduralizm skutecznie ogranicza eskalację kryzysu, lecz robi to kosztem rezygnacji z inicjatywy narracyjnej. W rezultacie instytucja przetrwa burzę medialną, ale nie odbuduje aktywnie zaufania. Odbudowa, jeśli następuje, przychodzi później i ma charakter pasywny – towarzyszy naturalnemu wygasaniu zainteresowania mediów.

Wokół tej tezy organizuję trzy pytania badawcze. Po pierwsze, jaką strategię komunikacyjną przyjęła PARP wobec zarzutów o brak transparentności i upolitycznienie rozdziału środków. Po drugie, jak ta strategia przełożyła się na medialny obraz instytucji, mierzony strukturą wydźwięku przekazów, ich tematyką i zasięgiem. Po trzecie, gdzie leżą granice skuteczności proceduralizmu jako odpowiedzi na kryzys, którego komponent ma charakter nie tyle prawny, ile polityczny.

Materiał empiryczny stanowią trzy rodzaje źródeł: raport monitoringu mediów obejmujący okres kulminacji kryzysu, oficjalne komunikaty i oświadczenia publikowane przez Agencję oraz doniesienia prasowe. Zastosowana metoda to studium przypadku oparte na jakościowej analizie zawartości, prowadzonej równolegle na przekazach nadawanych przez instytucję i na przekazach o instytucji, uzupełnionej danymi ilościowymi z monitoringu mediów. Takie zestawienie pozwala skonfrontować to, co instytucja chciała zakomunikować, z tym, co faktycznie wybrzmiało w przestrzeni publicznej.

KRYZYS MEDIALNY I INSTYTUCJA PUBLICZNA JAKO SZCZEGÓLNY PRZYPADEK

Kryzys medialny można rozumieć jako nagłą sytuację, która wywołuje intensywne zainteresowanie mediów i opinii publicznej oraz niesie ryzyko trwałego uszczerbku na wizerunku organizacji. Cztery cechy odróżniają go od zwykłego, niekorzystnego rozgłosu: nagłość, która wymusza reakcję bez przygotowania, intensywność relacjonowania, bezpośrednie zagrożenie dla reputacji oraz szeroki zasięg oddziaływania, sięgający poza samą instytucję – ku jej interesariuszom i otoczeniu (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2024). Reputacja, którą kryzys naraża na szwank, jest zasobem budowanym latami, a możliwym do utraty w ciągu kilku dni.

Instytucja publiczna doświadcza kryzysu inaczej niż przedsiębiorstwo. Różnica ta jest dla niniejszych rozważań kluczowa i wynika z trzech związanych ze sobą uwarunkowań. Pierwszym jest odpowiedzialność publiczna. Instytucja działa w imieniu wspólnoty i z jej środków, więc każda jej decyzja podlega ocenie obywateli, mediów i organów nadzoru, a w kryzysie ta rozliczalność staje się szczególnie dotkliwa. Drugim jest organizacyjna złożoność. Wielopoziomowe hierarchie, rozbudowane procedury i konieczność uzgodnień między jednostkami spowalniają reakcję, co w sytuacji wymagającej natychmiastowej odpowiedzi obraca się przeciwko instytucji. Trzecim jest osadzenie w kontekście politycznym. Działania instytucji bywają odczytywane przez pryzmat interesów partyjnych, przez co zarządzanie kryzysem wymaga balansowania między racją merytoryczną a presją polityczną.

Wskazanie uwarunkowania nie są jedynie tłem funkcjonowania instytucji publicznej. Jak postaram się pokazać, tworzą one przesłanki sprzyjające określonemu typowi reakcji na sytuację kryzysową. Odpowiedzialność rozliczana formalnie premiuje argument proceduralny. Biurokratyczna złożoność utrudnia szybką ofensywę narracyjną. Kontekst polityczny sprawia, że wejście w polemikę co do intencji grozi wciągnięciem instytucji w spór, którego jako podmiot z założenia apolityczny wolałaby uniknąć. Suma tych nacisków daje przewidywalny rezultat, który modele wypracowane dla sektora prywatnego ujmują tylko częściowo.

MODELE REAKCJI NA KRYZYS: SCCT I TEORIA ODBUDOWY WIZERUNKU

W literaturze przedmiotu poświęconej komunikacji kryzysowej, rozwijanej także na gruncie polskim (Kaczmarek-Śliwińska, 2015), opisano kilka modeli, spośród których dwa wydają się dla tej analizy najużyteczniejsze. Pierwszy to sytuacyjna teoria komunikacji kryzysowej (*Situational Crisis Communication Theory*, SCCT) autorstwa Timothy'ego Coombsa. Jej zasadnicze założenie głosi, że dobór skutecznej reakcji zależy od stopnia odpowiedzialności, jaki opinia publiczna przypisuje organizacji za zaistniały kryzys (Coombs, 2007). Im wyższa przypisywana odpowiedzialność, tym cięższy musi być rejestr odpowiedzi. Gdy organizacja nie ponosi winy, może zaprzeczać zarzutom lub podważać wiarygodność ich źródła. Gdy ma na sytuację wpływ częściowy, sięga po strategie umniejszania, wskazując na okoliczności zewnętrzne lub

nieprzewidywalność zdarzeń. Gdy zaś odpowiada za kryzys bezpośrednio, konieczne stają się działania naprawcze, od przeprosin po kompensację i wdrożenie zabezpieczeń na przyszłość (Coombs, 2019).

Drugim modelem jest teoria odbudowy wizerunku (*Image Repair Theory*, IRT) Williama Benoita, opisująca strategie komunikacyjne służące ochronie i odbudowie reputacji po jej naruszeniu (Benoit, 1995). Benoit wyróżnia między innymi zaprzeczenie, unikanie odpowiedzialności, redukcję nieprzyjemności zdarzenia oraz działania naprawcze. Na szczególną uwagę zasługuje tu strategia, którą Benoit określa jako wzmacnianie (*bolstering*), polegająca na przypominaniu wcześniejszych zasług i pozytywnego dorobku organizacji po to, by zrównoważyć bieżący, negatywny przekaz.

Oba modele powstały z myślą o przedsiębiorstwie i to jego logikę działania odzwierciedlają. Zakładają, że nadawca zarządza wrażeniem odbiorcy i dobiera strategię tak, by zoptymalizować własny wizerunek rynkowy. Komunikacja sektora publicznego podlega innym uwarunkowaniom, dobrze opisanym w literaturze. Badania nad komunikacją rządową wskazują na znaczenie politycznego kontekstu, ograniczeń prawnych oraz ponadprzeciętnej kontroli ze strony mediów i opinii publicznej (Liu, Horsley, 2007),. Analizy komunikacji kryzysowej organizacji publicznych pokazują, że nie ogranicza się ona do ochrony reputacji, ale obejmuje także działania zorientowane na odporność otoczenia i potrzeby obywateli (Olsson, 2014). Przeniesione na grunt instytucji publicznej, oba modele ujawniają jednak istotne przesunięcie. Wzmacnianie w wydaniu publicznym rzadko polega na eksponowaniu osiągnięć. Przyjmuje za to formę, której klasyczne ujęcia poświęcają niewiele uwagi: instytucja nie tyle przypomina, że działała dobrze, ile zapewnia, że działała zgodnie z procedurą i że nadal działa bez zakłóceń. Ta różnica między założeniami modeli korporacyjnych a praktyką sektora publicznego, jest punktem wyjścia dla pojęcia defensywnego proceduralizmu, rozwijanego w dalszej części artykułu.

METODA I MATERIAŁ BADAWCZY

Badanie ma charakter eksploracyjnego studium przypadku, a materiał obejmuje trzy korpusy. Korpus A tworzą cztery komunikaty i oświadczenia PARP dotyczące pierwszego naboru, opublikowane w serwisie Agencji między 19 a 27 października 2023 roku, oraz wywiad prezesa Agencji dla dziennika Rzeczpospolita z 24 listopada 2023 roku (Osiecki, 2023). Korpus B stanowi celowo dobrana próba dziesięciu publikacji internetowych z dziewięciu redakcji z okresu od 20 października do 24 listopada 2023 roku, obejmująca teksty otwierające kolejne fazy kryzysu, od ujawnienia powiązań beneficjenta, przez kontrolę poselską, po odpowiedź Agencji (Tabela 1). Korpus C to dane z niepublikowanego raportu monitoringu mediów, przygotowanego na zlecenie Agencji przez zewnętrzną agencję public relations i obejmującego okres od 14 października do 13 listopada 2023 roku. Monitoring, oparty na danych PRESS-SERVICE Monitoring Mediów, objął portale internetowe, prasę, radio i telewizję, z pominięciem mediów społecznościowych. Monitoring zidentyfikował w tym czasie 1357 publikacji dotyczących PARP. Ich wydźwięk, formę i zasięg klasyfikował dostawca monitoringu, dane te mają więc status wtórny i służą jako tło ilościowe dla analizy jakościowej.

Korpusy A i B poddano jakościowej analizie zawartości (Krippendorff, 2019) z użyciem klucza łączącego kategorie wyprowadzone z SCCT i teorii odbudowy wizerunku z kategoriami wyłonionymi w toku lektury. W korpusie A kodowano kotwicę argumentacyjną (proceduralna, merytoryczna, naprawcza), odniesienie do konkretnych beneficjentów, strategię odpowiedzi według obu modeli, sygnał ciągłości lub zmiany oraz tryb inicjatywy (reaktywny lub proaktywny). W korpusie B kodowano dominującą ramę publikacji (polityczna, proceduralna lub mieszana), ustalaną na podstawie tytułu, leadu i doboru eksponowanych faktów (Entman, 1993), oraz obecność stanowiska PARP. Kodowanie przeprowadził jeden koder.

Karol Demski
Uniwersytet Warszawski

ŚCIEŻKA SMART I GENEZA KRYZYSU

Program Ścieżka SMART był pierwszym dużym instrumentem wsparcia uruchomionym w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2021–2027, w ramach programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (Ministerstwo Cyfryzacji, 2023). Jego celem było wzmacnianie zdolności polskich firm do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych, wdrażania innowacji oraz transformacji cyfrowej i ekologicznej. Program obsługiwany był równolegle przez dwie instytucje, przy czym PARP odpowiadała za sektor małych i średnich przedsiębiorstw, a Narodowe Centrum Badań i Rozwoju za przedsiębiorstwa duże (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2023c). Dla zrozumienia późniejszego kryzysu istotne są dwie okoliczności wskazane przez Najwyższą Izbę Kontroli: w pierwszym naborze nie ustanowiono minimum punktowego wymaganego do wyboru projektów, a zasoby kadrowe Agencji i organizacja konkursu nie gwarantowały przeprowadzenia go w zakładanych terminach (Najwyższa Izba Kontroli, 2024).

Według ustaleń Najwyższej Izby Kontroli w naborze, prowadzonym od 21 lutego do 9 maja 2023 roku, złożono 1558 wniosków o łącznej wartości 15,2 mld zł, co odpowiadało 342,1 procent alokacji wynoszącej 4,5 mld zł; ostatecznie rozpatrywano 1540 z nich (Najwyższa Izba Kontroli, 2024). Agencja informowała ponadto o blisko 11 tysiącach konsultacji udzielonych w tym czasie przez infolinię i ekspertów PARP (PARP, 2023e). Już samo to zestawienie, czyli popyt ponad trzykrotnie przewyższający dostępne środki, zapowiadało sytuację, w której większość wnioskodawców odejdzie z niczym, a każda decyzja o przyznaniu dofinansowania będzie czytana przez pryzmat tych, którzy go nie otrzymali.

Kryzys rozpoczął się wraz z ogłoszeniem wyników. 19 października 2023 roku PARP podała, że ocenę pozytywną otrzymało 198 projektów (PARP, 2023a), których wartość odpowiadała około 42 procentom alokacji (PARP, 2023d). Komunikat miał charakter czysto informacyjny i w chwili publikacji nie wywołał szerszej debaty, co sugeruje, że Agencja traktowała ogłoszenie wyników jako rutynową czynność proceduralną. Rutyna ta okazała się jednak początkiem jednego z najpoważniejszych kryzysów wizerunkowych w historii instytucji.

Już nazajutrz, 20 października, charakter dyskusji zmienił się gwałtownie. Portal Wyborcza.biz opublikował tekst wskazujący, że jednym z beneficjentów naboru została spółka powiązana z rodziną ówczesnego prezesa spółki skarbu państwa, a wsparcie przyznano na krótko przed wyborami parlamentarnymi (Sudak, 2023). Wątek szybko podchwyciły kolejne redakcje, w tym

portal Money.pl, który odnotował, że Agencja nie odpowiedziała na pytania redakcji Wyborczej przed publikacją (Money.pl, 2023), a dyskusja przeniosła się do mediów społecznościowych. Zbieg dwóch okoliczności, czyli moment ogłoszenia wyników przypadający tuż po przegranych przez ówczesny obóz rządzący wyborach oraz tożsamość niektórych beneficjentów, przesunął debatę z pytania o sprawność konkursu na pytanie o jego polityczną bezstronność. W kolejnych dniach pojawiły się zarzuty dotyczące nieprawidłowości w procedurze oceny, jedna z wiceprezes Agencji zrezygnowała ze stanowiska, rozpoczęła się także kontrola poselska, której inicjatorzy zarzucali Agencji między innymi opublikowanie listy projektów bez oceny punktowej (Leszczyńska, Herbut, 2023).

Ta zmiana ramy ma fundamentalne znaczenie dla dalszej analizy. Kryzys, który mógł pozostać sporem o jakość i przejrzystość procedury konkursowej, czyli o coś, na co odpowiedź proceduralna jest adekwatna, przekształcił się w spór o intencje polityczne stojące za rozdziałem publicznych środków. Rozróżnienie między zarzutami proceduralnymi a politycznymi pozwala wskazać możliwości i ograniczenia strategii przyjętej przez PARP.

ANATOMIA DEFENSYWNEGO PROCEDURALIZMU

PARP reagowała za pomocą serii komunikatów publikowanych przez kilka tygodni. Prześledzenie tej sekwencji pozwala wyodrębnić powtarzalny wzorzec i nazwać jego składniki.

Pierwszym komunikatem Agencji były opublikowane 19 października 2023 roku, wyniki naboru (PARP, 2023a). Miał on charakter czysto informacyjny, podawał liczbę pozytywnie ocenionych projektów i informował o dalszych etapach procedury, nie antycypując nadchodzącej krytyki. Nie był to jeszcze element strategii kryzysowej, lecz właśnie ta rutynowość, brak jakiegokolwiek zabezpieczenia komunikacyjnego wokół decyzji o dużym potencjale konfliktowym, okazała się znacząca. Instytucja potraktowała publikację wyników jako zamknięcie procedury, podczas gdy dla opinii publicznej był to dopiero początek sprawy.

Kolejne komunikaty, opublikowane 26 i 27 października, tworzą właściwy rdzeń omawianej strategii. 26 października Agencja jednym zdaniem potwierdziła rezygnację jednej z zastępczyń prezesa, nie podając jej przyczyn

(PARP, 2023b). W odrębnym komunikacie, wydanym w dniu rozpoczęcia kontroli poselskiej, zapowiedziała, że „udzieli wszelkich informacji i udostępni wymagane dokumenty", przypominając, że nie zawarto dotąd żadnej umowy ani nie wypłacono środków. Na zarzut publikacji listy bez punktacji odpowiedziała, że liczba punktów nie miała znaczenia dla wyniku, ponieważ wartość pozytywnie ocenionych projektów nie wyczerpała alokacji (PARP, 2023d). 27 października wieczorem Agencja wydała obszerne oświadczenie, w którym podkreśliła zgodność oceny z Regulaminem wyboru projektów i wytycznymi Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej; zaprzeczyła również, by na wyniki mogły wpływać czynniki inne niż kryteria wyboru projektów, a zarzuty posłów określiła jako sformułowane „na podstawie pobieżnych obserwacji". Oświadczenie zawierało też zapewnienie, że „wyniki kontroli i audytów potwierdzają pozytywną ocenę naszej [Agencji] działalności i najwyższą jakość realizacji zadań" (PARP, 2023c). W oświadczeniu nie odniesiono się natomiast do konkretnych, nagłośnionych przez media projektów. Agencja broniła procesu jako całości, unikając wejścia w spór o pojedyncze rozstrzygnięcia. Tę samą linię utrzymał miesiąc później prezes Agencji, który pytany o konkretne spółki potwierdził jedynie status ich wniosków w procedurze, a o zmianach kadrowych powiedział, że „nie ma to jednak istotnego wpływu na kluczowe działania w Agencji" (Osiecki, 2023).

Z tej sekwencji komunikatów oraz zdarzeń wyłaniają się cztery cechy konstytuujące defensywny proceduralizm. Pierwszą jest kotwica proceduralna. Każdy z merytorycznych komunikatów zakotwicza obronę w formule zgodności z regulaminem, przepisami i wytycznymi, czyniąc z legalności procesu główny i właściwie jedyny argument. Drugą jest unikanie polemiki przedmiotowej. Instytucja konsekwentnie nie wchodzi w dyskusję o pojedynczych beneficjentach ani o intencjach, broniąc procedury w abstrakcji, nie zaś jej konkretnych rezultatów. Nie oznacza to unikania polemiki w ogóle, bo oświadczenie z 27 października odrzucało zarzuty posłów stanowczo, lecz polemika ta toczyła się wyłącznie na poziomie procedury jako całości. Trzecią jest sygnał ciągłości. Zapewnienia o realizacji programu zgodnie z przepisami, a później także o braku wpływu zmian kadrowych na działania Agencji, mają komunikować stabilność i odporność instytucji na zawirowanie. Czwartą jest eskalacja reaktywna i stopniowa. Agencja odpowiada dopiero na kolejne fazy kryzysu, przechodząc od neutralnej informacji, przez deklarację współpracy z kontrolą, po całościową obronę procesu, nigdy zaś nie wyprzedza wydarzeń ani nie przejmuje inicjatywy.

Odczytane przez pryzmat modeli teoretycznych postępowanie PARP lokuje się w dolnym, defensywnym rejestrze ich repertuarów. W kategoriach

sytuacyjnej teorii komunikacji kryzysowej Agencja łączy strategie zaprzeczenia, czyli odrzucenie wpływu czynników pozakryterialnych i zakwestionowanie podstaw zarzutów, ze strategiami umniejszania, nie sięgając po działania naprawcze z górnego końca skali. Znamienne, że nawet zaprzeczenie formułuje językiem procedury. W kategoriach teorii odbudowy wizerunku stosuje swoiście publiczną odmianę wzmacniania, w której rolę przypominania zasług przejmuje przypominanie o zgodności z procedurą i o nieprzerwanym funkcjonowaniu. Najlepszym przykładem jest przywołanie wyników kontroli i audytów jako dowodu jakości działania. Rzecz w tym, że oba modele, oceniając kryzys o wysokiej przypisywanej odpowiedzialności, a do takich należał kryzys obciążony zarzutem upolitycznienia, rekomendowałyby rejestr cięższy, obejmujący bezpośrednie odniesienie się do zarzutów, a w razie potrzeby korektę lub przeprosiny. PARP po ten rejestr nie sięgnęła. Jak argumentuję w dalszej części artykułu, sposób reagowania Agencji wiązał się z logiką działania sektora publicznego, w którym rozliczalność podejmowanych działań i ich zgodności z procedurami przeważa nad zarządzaniem wrażeniem.

OBRAZ MEDIALNY KRYZYSU

O tym, co przyniosła ta strategia, najwięcej mówi obraz medialny instytucji w okresie kulminacji kryzysu. Podstawą poniższej analizy są dane monitoringu (korpus C) oraz analiza ram w próbie publikacji (korpus B). W okresie od 14 października do 13 listopada 2023 roku monitoring zidentyfikował 1357 publikacji dotyczących PARP, co samo w sobie świadczy o skali zainteresowania.

Struktura wydźwięku tych przekazów jest pierwszym wskaźnikiem pozwalającym ocenić, czy proceduralizm mógł działać jako tłumik eskalacji. Materiały neutralne stanowiły 74 procent wszystkich publikacji, podczas gdy przekazy pozytywne obejmowały zaledwie 9 procent, a negatywne 18 procent (wartości zaokrąglone). Innymi słowy, mimo poważnego zarzutu i intensywnej krytyki, zdecydowana większość relacji utrzymała ton sprawozdawczy, nie zaś oskarżycielski. Obraz ten jest spójny z przypuszczeniem, że strategia konsekwentnego odsyłania do procedury ograniczyła dopływ „paliwa", którym żywią się eskalujące narracje, choć dane monitoringu nie

pozwalają oddzielić jej wpływu od innych czynników, takich jak natłok informacji politycznych w okresie powyborczym.

Jednocześnie te same dane ujawniają cenę przyjętej strategii. Przekazy krytyczne, choć stanowiły mniejszość, osiągnęły według dostawcy monitoringu szacunkowy łączny zasięg około 28,4 miliona kontaktów i koncentrowały się wokół trzech wątków: nieprawidłowości przy przyznawaniu dotacji w ramach Ścieżki SMART, zapowiedzianej kontroli poselskiej oraz rezygnacji jednej z wiceprezes. Zasięg krytyki był więc ogromny, a udział przekazów pozytywnych znikomy. Oznacza to, że instytucja nie tyle przejęła narrację, ile nie pozwoliła jej eksplodować. Defensywny proceduralizm zatrzymał kryzys na poziomie, na którym dominuje neutralna sprawozdawczość, lecz nie wytworzył kontrnarracji zdolnej odwrócić bilans na korzyść Agencji. To dokładnie ten rezultat, którego należałoby oczekiwać po strategii z natury obronnej: skuteczne ograniczenie strat przy rezygnacji z możliwości zysku.

Dane ilościowe uzupełnia analiza ram w korpusie B (Tabela 1), która ujawnia asymetrię głosu w pierwszej fazie kryzysu. Wszystkie pięć publikacji z okresu od 20 do 26 października przyjmowało ramę polityczną, eksponując powiązania beneficjentów i bliskość terminu wyborów. Żadna z nich w pierwotnej wersji nie przytaczała stanowiska Agencji. Głos instytucji wybrzmiewał medialnie dopiero od 27 października, głównie w tekstach, których tematem było samo oświadczenie. W tych publikacjach dominowała rama proceduralna. Redakcje relacjonujące sprawę od początku wpisywały odpowiedź Agencji w ramę polityczną, jak w tytule „Milionowe dotacje dla firm związanych z PiS? PARP odpowiada" (Leszczyńska, Herbut, 2023). Instytucja, która nie wyprzedza wydarzeń, oddaje więc formującą fazę kryzysu narracji zewnętrznej, a jej późniejsza odpowiedź trafia do już ukształtowanej ramy (Entman, 1993).

Tabela 1. Publikacje korpusu B: rama interpretacyjna i obecność stanowiska PARP.

Data	Medium	Tytuł	Rama	Stanowisko PARP
20.10.2023	Wyborcza.biz	28 mln zł od PARP dla spółki rodziny Obajtka. Start-upy wyrolowane	polityczna	brak
20.10.2023	Money.pl	Miliony od PARP tuż przed wyborami. Beneficjentem spółka związana z Obajtkiem	polityczna	brak (odnotowany brak odpowiedzi)
25.10.2023	Wirtualna Polska	Miliony z PARP. Joński i Szczerba wkraczają z kontrolą	polityczna	brak
25.10.2023	Bankier.pl	Joński i Szczebra [sic] kontrolują milionowe dotacje PARP dla firm związanych z PIS	polityczna	brak
26.10.2023	TVN24	Dotacje PARP dla brata byłego ministra zdrowia Łukasza Szumowskiego i wspólnika Daniela Obajtka. Kontrola poselska	polityczna	dodane w aktualizacji z 30.10.2023

Data	Medium	Tytuł	Rama	Stanowisko PARP
27.10.2023	wPolityce.pl	PARP reaguje na kontrole [sic] poselską Szczerby i Jońskiego	proceduralna	dominujące
28.10.2023	wGospodarce.pl	Ważne oświadczenie PARP po kontroli poselskiej	proceduralna	dominujące
30.10.2023	Bankier.pl (PAP)	Milionowe dotacje dla firm związanych z PiS? PARP odpowiada	mieszana	przytoczone
02.11.2023	MyCompany Polska	PARP: Odrzucamy zarzuty o braku przejrzystości procedury naboru wniosków do Ścieżki SMART	mieszana	dominujące
24.11.2023	Rzeczpospolita	Mikołaj Różycki, prezes PARP: Kontrola posłów KO jeszcze trwa	proceduralna	dominujące (wywiad)

Źródło: opracowanie własne

Strukturę przekazu dopełnia jego forma i dystrybucja. Niemal połowa doniesień, 48 procent, miała postać krótkich wzmianek, a materiały rozbudowane stanowiły 34 procent. Zdecydowana większość, 84 procent publikacji, ukazała się w internecie, a temat częściej podejmowały media regionalne niż ogólnopolskie tytuły prasowe. Przewaga krótkich wzmianek nad pogłębioną analizą jest również spójna z działaniem strategii: tam, gdzie instytucja nie dostarcza materiału do polemiki, mediom trudniej budować rozbudowane, krytyczne narracje, a relacja grawituje ku zwięzłej informacji.

GRANICE PROCEDURALIZMU I ODROCZONA ODBUDOWA

Skuteczność defensywnego proceduralizmu jako tłumika eskalacji nie powinna przesłaniać idącego za nim ograniczenia. Strategia ta odpowiada na zarzut proceduralny, lecz mija się z zarzutem politycznym, a to właśnie ten drugi stanowił rdzeń omawianego kryzysu. Gdy opinia publiczna pyta nie o to, czy konkurs przeprowadzono zgodnie z regulaminem, lecz o to, czy jego rozstrzygnięcia były politycznie bezstronne, odpowiedź w formie zapewnienia o legalności procesu nie trafia w sedno wątpliwości. Zdanie o zgodności z procedurą nie odpowiada na pytanie o intencję. Stąd właśnie bierze się utrzymujący się, choć mniejszościowy, przekaz negatywny o tak znacznym zasięgu: instytucja odpowiadała na inne pytanie niż to, które faktycznie zadawano.

Można w tym dostrzec warunki, w których proceduralizm sprawdza się lepiej lub gorzej. Działa skutecznie wtedy, gdy kryzys ma charakter techniczny i złożony, a procedury konkursowe są na tyle skomplikowane, że trudno je zakwestionować w jednym chwytliwym nagłówku, oraz gdy

brak jest wyrazistej osoby obarczanej winą. Zawodzi natomiast wtedy, gdy zarzut dotyczy nie samego przebiegu procedury, lecz intencji stojącej za jej zastosowaniem, ponieważ na pytanie o intencję argument proceduralny z definicji nie odpowiada. Kryzys wokół Ścieżki SMART łączył oba wymiary, co tłumaczy, dlaczego strategia PARP okazała się skuteczna w tłumieniu eskalacji, ale niewystarczająca w rozbrojeniu zarzutu.

Działania PARP podjęte w następstwie kryzysu potwierdzają tę diagnozę. Miały one charakter systemowy i proceduralny: obejmowały wprowadzenie w kolejnych naborach dwuetapowej oceny wniosków i minimalnej wartości kosztów kwalifikowanych na poziomie 3 mln zł (PARP, 2024b) oraz cykl warsztatów dla przedsiębiorców (PARP, 2024a). Co znamienne, były to odpowiedzi na zarzut proceduralny, usprawnienie procesu, nie zaś na zarzut polityczny. Instytucja odbudowywała się w wymiarze, w którym potrafiła działać, pozostawiając wymiar polityczny naturalnemu biegowi uwagi medialnej.

Obraz medialny z lutego 2025 roku, zarejestrowany w analogicznym raporcie monitoringu, pokazuje, że odbudowa rzeczywiście nastąpiła, lecz w sposób, który potwierdza jej odroczony i pasywny charakter. W tym okresie wizerunek PARP w mediach był stabilny, z przewagą przekazów neutralnych i pozytywnych. Spośród 749 odnotowanych wzmianek 74 miały wydźwięk pozytywny, co odpowiada niespełna 10 procentom, a więc udziałowi zbliżonemu do okresu kryzysu. Zmieniła się natomiast tematyka relacji: media skupiały się już nie na kontrowersjach wokół naboru, lecz na programach wsparcia, inicjatywach proinnowacyjnych i trendach rynkowych. Wątek powiązań politycznych przy rozdziale dotacji przestał być dominującym motywem relacji. Kluczowe jest jednak to, jak do tej odbudowy doszło. Nie była ona owocem komunikacyjnej ofensywy, która odwróciłaby narrację u szczytu kryzysu, lecz rezultatem upływu czasu, wygaśnięcia uwagi mediów i konsekwentnego powrotu instytucji do jej rutynowej, programowej komunikacji. Taki przebieg dobrze odpowiada klasycznemu ujęciu dynamiki kryzysu, w którym potrzeby informacyjne otoczenia zmieniają się wraz z jego fazami, a przestrzeń na komunikację kształtującą trwałą ocenę organizacji otwiera się dopiero po wygaśnięciu fazy ostrej (Sturges, 1994). Reputacja wróciła nie dlatego, że instytucja ją aktywnie odzyskała w momencie próby, lecz dlatego, że przetrwała próbę na tyle stabilnie, by rutyna mogła z czasem zająć miejsce kryzysu. Defensywny proceduralizm pozwala zatem instytucji przetrwać kryzys, ale nie zastępuje działań służących odbudowie zaufania.

WNIOSKI

Analiza reakcji PARP na kryzys wokół pierwszego naboru Ścieżki SMART pozwala odpowiedzieć na trzy postawione na wstępie pytania. Na pytanie o przyjętą strategię odpowiedź brzmi: instytucja zastosowała spójny wzorzec, który nazwałem defensywnym proceduralizmem, oparty na kotwicy proceduralnej, unikaniu polemiki przedmiotowej, sygnalizowaniu ciągłości działania oraz reaktywnej, stopniowej eskalacji reakcji. Na pytanie o medialny efekt tej strategii odpowiada struktura wydźwięku: dominacja przekazów neutralnych jest spójna z tezą o skuteczności proceduralizmu w tłumieniu eskalacji, lecz znaczny zasięg krytyki i znikomy udział przekazów pozytywnych pokazują, że instytucja nie przejęła narracji, a jedynie nie pozwoliła jej wybuchnąć. Na pytanie o granice tej strategii pozwala odpowiedzieć wskazane rozróżnienie między zarzutem proceduralnym a politycznym: proceduralizm broni legalności, lecz nie odpowiada na pytanie o intencję, przez co rozbraja jeden wymiar kryzysu, a drugi pozostawia czasowi.

Pojęcie defensywnego proceduralizmu wnosi do badań nad komunikacją instytucji publicznych obserwację, której modele wypracowane dla sektora prywatnego nie ujmują wprost. Logika instytucji publicznej, rozliczanej formalnie i z założenia apolitycznej, systematycznie popycha ją ku obronie proceduralnej tam, gdzie modele korporacyjne rekomendowałyby reakcję bardziej zaangażowaną. Proceduralizm nie jest więc błędem komunikacyjnym ani przypadkowym wyborem, lecz strukturalnie uwarunkowaną odpowiedzią, która chroni instytucję przed eskalacją kosztem rezygnacji ze sprawczej odbudowy zaufania.

Wnioski płynące z pojedynczego przypadku wymagają ostrożności i nie uprawniają do uogólnień ilościowych. Ograniczeniem jest także wtórny charakter danych ilościowych, klasyfikowanych przez dostawcę monitoringu i nieobejmujących mediów społecznościowych, celowy dobór próby publikacji oraz kodowanie przez jednego kodera. Wnioski te wskazują jednak kierunek dalszych badań, w których obok pełnej ilościowej analizy zawartości przekazów medialnych o instytucji i jej mediów własnych, prowadzonej przez co najmniej dwóch koderów, wartościowe byłoby porównanie strategii kilku instytucji publicznych mierzących się z kryzysami o różnym stopniu upolitycznienia. Inny kierunek badań stanowić mogłaby pogłębiona analiza związku między proceduralizmem a szerszym zjawiskiem upolitycznienia komunikacji instytucji publicznych.

BIBLIOGRAFIA

Benoit, W. L. (1995). *Accounts, Excuses, and Apologies: A Theory of Image Restoration Strategies*. Albany: State University of New York Press.

Coombs, W. T. (2007). Protecting Organization Reputations During a Crisis: The Development and Application of Situational Crisis Communication Theory. *Corporate Reputation Review*, *10*(3), 163–176. https://doi.org/10.1057/palgrave.crr.1550049

Coombs, W. T. (2019). *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding* (5th ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications.

Entman, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, *43*(4), 51–58.

Kaczmarek-Śliwińska, M. (2015). *Public relations w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi organizacji. Sztuka komunikowania się*. Warszawa: Difin.

Krippendorff, K. (2019). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology* (4th ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications.

Leszczyńska, I., Herbut, K. (2023). *Milionowe dotacje dla firm związanych z PiS? PARP odpowiada*. Pobrane z: https://www.bankier.pl/wiadomosc/Milionowe-dotacje-dla-firm-zwiazanych-z-PiS-PARP-odpowiada-8637718.html (19.10.2026).

Liu, B. F., Horsley, J. S. (2007). The Government Communication Decision Wheel: Toward a Public Relations Model for the Public Sector. *Journal of Public Relations Research*, *19*(4), 377–393. https://doi.org/10.1080/10627260701402473

Luhmann, N. (1969). *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied: Luchterhand.

Marcus, A. A., Goodman, R. S. (1991). Victims and Shareholders: The Dilemmas of Presenting Corporate Policy During a Crisis. *Academy of Management Journal*, *34*(2), 281–305.

Ministerstwo Cyfryzacji (2023). *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości ogłasza nabór do programu Ścieżka SMART. Do zdobycia w 2023 r. dofinansowanie o łącznej kwocie 6,67 mld zł*. Pobrane z: https://www.gov.pl/web/ai/polska-agencja-rozwoju-przedsiebiorczosci-oglasza-nabor-do-programu-sciezka-smart-do-zdobycia-w-2023-r-dofinansowanie-o-lacznej-kwocie-667-mld-zl (19.10.2026).

Money.pl (2023). *Miliony od PARP tuż przed wyborami. Beneficjentem spółka związana z Obajtkiem*. Pobrane z: https://www.money.pl/gospodarka/miliony-od-parp-tuz-przed-wyborami-beneficjentem-spolka-zwiazana-z-obajtkiem-6954206211406336a.html (19.10.2026).

Najwyższa Izba Kontroli (2024). *Ślamazarna i mało innowacyjna „Ścieżka SMART"*. Pobrane z: https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarka/slamazarna-i-malo-innowacyjna-sciezka-smart.html (19.10.2026).

Olsson, E.-K. (2014). Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, *22*(2), 113–125. https://doi.org/10.1111/1468-5973.12047

Osiecki, A. (2023). *Mikołaj Różycki, prezes PARP: Kontrola posłów KO jeszcze trwa*. Rzeczpospolita. Pobrane z: https://www.rp.pl/fundusze-europejskie/art39461491-mikolaj-rozycki-prezes-parp-kontrola-poslow-ko-jeszcze-trwa (19.10.2026).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2023a). *Informacja o wynikach oceny projektów w pierwszym naborze w ramach Ścieżki SMART dla MSP*. Pobrane z: https://www.parp.gov.pl/component/grants/news/informacja-o-wynikach-oceny-projektow-w-pierwszym-naborze-w-ramach-sciezki-smart-dla-msp (13.04.2025).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2023b). *Oświadczenie o rezygnacji zastępcy prezesa PARP*. Pobrane z: https://www.parp.gov.pl/component/content/article/85190:oswiadczenie-o-rezygnacji-zastepcy-prezesa-parp (13.04.2025).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2023c). *Oświadczenie PARP w związku z kontrolą poselską*. Pobrane z: https://www.parp.gov.pl/component/content/article/85201:oswiadczenie-parp-w-zwiazku-z-kontrola-poselska (13.04.2025).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2023d). *Oświadczenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w odniesieniu do trwającej kontroli poselskiej*. Pobrane z: https://www.parp.gov.pl/component/content/article/85188:oswiadczenie-polskiej-agencji-rozwoju-przedsiebiorczosci (02.07.2026).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2023e). *Pierwszy nabór do Ścieżki SMART zakończony*. Pobrane z: https://www.parp.gov.pl/component/grants/news/pierwszy-nabor-do-sciezki-smart-zakonczony (19.10.2026).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2024a). *Cykl warsztatów dla przedsiębiorców „Ścieżka SMART". Jak skutecznie ubiegać się o dofinansowanie projektu?* [komunikat prasowy]. Pobrane z: https://redakcja.parp.gov.pl/attachments/article/87927/16%20stycznia%20warsztaty%20%C5%9Acie%C5%BCka%20SMART.pdf (19.10.2026).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2024b). *PARP uruchamia kolejne nabory w ramach „Ścieżki SMART". Zapoznaj się z dokumentacją*. Pobrane z: https://www.parp.gov.pl/component/content/article/86701:parp-uruchamia-kolejne-nabory-w-ramach-sciezki-smart-zapoznaj-sie-z-dokumentacja (19.10.2026).

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (2024). *Księga Komunikacji Kryzysowej 2024. Teoria i Praktyka*. Warszawa: RCB. Pobrane z: https://www.gov.pl/web/rcb/ksiega-komunikacji-kryzysowej (23.05.2025).

Sturges, D. L. (1994). Communicating through Crisis: A Strategy for Organizational Survival. *Management Communication Quarterly*, *7*(3), 297–316.

Sudak, I. (2023). *28 mln zł od PARP dla spółki rodziny Obajtka. Start-upy wyrolowane*. Pobrane z: https://wyborcza.biz/biznes/7,177151,30322532 (13.04.2025).