

*Tatiana Majcherkiewicz*

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Instytut Filozofii i Socjologii, ul. Podchorążych 2,  
30-084 Kraków, tmajcherkiewicz@gmail.com

## **KARIERY POLITYKÓW REGIONALNYCH I NOWE ŚCIEŻKI KARIER W UJĘCIU TEORII RZĄDZENIA WIELOPOZIOMOWEGO<sup>1</sup>**

**Streszczenie:** Przebieg karier współczesnych polityków coraz częściej odchodzi od klasycznego – hierarchicznego ich modelu. Z odwołaniem się do dorobku teoretyczno-empirycznego, dynamicznie rozwijającego się od początku XXI w. nurtu rządzenia wielopoziomowego, przedstawione zostaną kariery polityków regionalnych i nowe ścieżki karier. W badaniach tego nurtu centralne miejsce zajmują studia nad karierami polityków regionalnych, co wynika z ich profesjonalizacji, przede wszystkim jednak wskazuje się na ewolucję struktur współczesnych państw związaną z procesami regionalizacji i integracji europejskiej. W nawiązaniu do dorobku teoretycznego tego nurtu, przedstawiona zostanie koncepcja Jensa Borcherta, podejmująca próbę syntezy uwarunkowań instytucjonalnych współczesnych karier. Artykuł zakończy przegląd badań i wypracowane przez rządzenie wielopoziomowe typologie ścieżek karier.

**Słowa kluczowe:** kariera polityczna, rządzenie wielopoziomowe, politycy regionalni, profesjonalizacja karier, uwarunkowania instytucjonalne, ścieżki karier.

## **CAREERS OF REGIONAL POLITICIANS AND NEW CAREER PATHS ACCORDING TO THE MULTILEVEL GOVERNMENT APPROACH**

**Abstract:** Career paths of modern politicians have increasingly become diversified and drifted away from the classical hierarchical career pattern. The article addresses new theoretical concepts and empirical studies, which have been developed since the beginning of the 21<sup>st</sup> century by the multilevel government school (MLG) in relation to the careers of regional politicians and new career paths in general. As being a regional politician has become a profession, the investigation of the MLG school focuses on the political careers of such politicians, and most of all reflects the transformation of modern states as a result of regionalization and development of supranational European institutions. As a central theoretical contribution of the MLG school, Borchert's "Conceptual Approach to Political Careers in Multilevel Systems" is discussed as the most comprehensive and advanced model of addressing the impact of the institutional setting on career opportunities. The final part of the article presents an overview of MLG research, which has led to a recognition of new types of political careers.

**Key words:** political careers, multilevel government, regional politicians, professional careers, institutional opportunity, career paths.

---

<sup>1</sup> Opracowanie jest częścią projektu badawczego zatytułowanego „Rekrutacja i skład społeczno-demograficzny regionalnych elit samorządowych w latach 1998–2014”. Badanie zostało dofinansowane przez Narodowe Centrum Nauki (nr projektu 2013/11/B/HS6/01196).

Badanie przebiegu karier współczesnych polityków wskazuje, że w wielu wypadkach klasyczny model, polegający na awansowaniu w ramach hierarchicznej struktury: od „szczebla”<sup>2</sup> lokalnego przez regionalny aż do celu, jakim jest kariera ogólnonarodowa, staje się tylko jednym z możliwych wariantów. Coraz większe zróżnicowanie przebiegu karier politycznych stanowi odzwierciedlenie ewolucji struktur państwa, zmierzającej w kierunku systemu wielopoziomowego. Przyczyn rozwoju w kierunku takiego systemu poszukuje się przede wszystkim we wzroście roli regionów, procesach decentralizacji i federalizacji oraz w zwiększającym się oddziaływaniu polityki formułowanej na poziomie europejskim. Równocześnie zasadniczo przededefiniowane zostają zadania instytucji centralnych państwa, szczególnie w kontekście znaczącej decentralizacji kompetencji na poziomie regionów. W badaniach nad karierami politycznymi zmiany instytucjonalne związane z powstaniem systemu wielopoziomowego wpłynęły na rozwój teorii odwołującej się do rządzenia wielopoziomowego (*multilevel government*, MLG). Zarazem nurt ten wskazuje, że pojawia się nowa i coraz bardziej wpływowa kategoria polityków – politycy regionalni.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie nowej perspektywy w badaniach nad karierami politycznymi, odwołując się do dorobku teoretyczno-empirycznego wypracowanego w ramach rządzenia wielopoziomowego. Analizie poddane zostaną przede wszystkim uwarunkowania powstania nowych typów karier, ze szczególnym uwzględnieniem karier polityków regionalnych i różnorodnych kierunków przepływów między „szczeblami” stanowisk politycznych. W dorobku teoretycznym MLG centralne miejsce zajmuje model karier Jensa Borcherta. Koncepcja ta jest próbą syntetycznego ujęcia uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonujących w ramach systemu wielopoziomowego, z równoczesnym uwzględnieniem cech indywidualnych zawodowych polityków. Przedstawienie dorobku MLG zakończone zostanie wypracowanymi przez nich typologiami karier i ich empiryczną weryfikacją.

Badania w ramach MLG rozwijają się głównie w Europie Zachodniej, dlatego odnosząc dorobek tej perspektywy do ścieżek karier polskich polityków regionalnych, trzeba zachować dużą ostrożność<sup>3</sup>. Między innymi można oczekiwać, że bardziej ograniczony zakres regionalizacji znajdzie odzwierciedlenie w dwóch kluczowych kwestiach: mniejszej skali profesjonalizacji stanowisk politycznych i rzadszym postrzeganiu kariery politycznej jako atrakcyjnej (choć zarazem po wejściu do Unii Europejskiej można przypuszczać, że nastąpi tu stopniowy wzrost atrakcyjności). Wyniki nielicznych polskich badań (ścieżek karier pol-

<sup>2</sup> W nazwie teorii stosowany jest termin „rządzenie wielopoziomowe”, a nie „rządzenie wieloszczeblowe”, co wynika z uwag Krzysztofa Szczerskiego (2005, s. 11), który wskazał, że termin „szczebel” mógłby sugerować m.in., iż samorząd jest podporządkowany administracji centralnej (lub samorząd gminy – samorządowi województwa). W tekście artykułu ze względów stylistycznych termin „poziom” stosowany jest jednak wymiennie z pojęciem „szczebel”.

<sup>3</sup> Zakres decentralizacji w Polsce na tle innych krajów można oszacować na podstawie *Regional Authority Index* (Hooghe, Marks, Schakel 2010) porównujący ponad 40 krajów całego świata. Polskie województwa po reformie w 1999 r. ze względu na zakres swego zwierzchnictwa zbliżają się do środka skali (w punktacji tej uwzględniono zakres kompetencji, skalę zależności od rządu centralnego oraz istnienie instytucji przedstawicielskich).

skich marszałków i osób wchodzących w skład zarządów województw) wykazują, że choć skala zjawiska jest mniejsza, to również te kariery odzwierciedlają szersze trendy, dotyczące wyłaniania się nowych typów karier. W ich trakcie politycy zajmują stanowiska na różnych poziomach, a przepływy między pozycjami politycznymi mają charakter wielokierunkowy. Autorka tego artykułu stawia sobie za cel rekonstrukcję uwarunkowań i specyfiki karier polityków głównie z Europy Zachodniej, zakładając, że dorobek ten stanie się punktem odniesienia i inspiracją do kompleksowych badań nad karierami polskich polityków, szczególnie że ich przebieg po 2007 r. sugeruje ewolucję w kierunku karier regionalnych. Rozwój tego typu badań niewątpliwie wymagać będzie zmodyfikowania i przeformułowania niektórych założeń teoretycznych, aby zaadaptować je lepiej do polskiej specyfiki. Na tym wstępnym etapie badań za właściwe uznano jednak wierne zrekonstruowanie dotychczasowego dorobku. Mimo bardziej ograniczonej skali profesjonalizacji regionalnych stanowisk politycznych w Polsce kwestia ta nie została pominięta. Przyjęto raczej zasadę, że ukazanie tego zjawiska powinno sprowokować do postawienia pytania o zwiększenie jego rozmiarów w dłuższej perspektywie czasowej.

### **Wstęp – kariery polityków regionalnych jako obszar zainteresowania naukowego**

W prowadzonych od początku XXI w. badaniach nad karierami politycznymi znacząco zmienia się perspektywa badawcza. Wynika to z takich czynników, jak dostrzeżenie wzrostu znaczenia polityków regionalnych oraz profesjonalizacji ich karier (szczególnie dwóch kategorii ich przedstawicieli (regionalnych parlamentarzystów i ministrów<sup>4</sup>). Przemiany te powodują, że studia nad karierami polityków regionalnych stają się nowym, oddzielnym obszarem badań. Zakwestionowaniu ulega powszechnie dotychczas akceptowana teza o istnieniu tzw. metodologicznego centralizmu (*methodological nationalism*), w ramach której za naturalne uznawano badania ograniczające się do poznania przebiegu karier polityków „szczebla” centralnego (ogólnokrajowego) (*national politicians*). W analizach odwołujących się do tej perspektywy zwracano uwagę na ich lokalny i regionalny poziom, ale jedynie w kontekście możliwych obszarów, na których dokonywano rekrutacji kandydatów na członków elit ogólnokrajowych. Zakładano także, że przejście do polityki centralnej jest jedynym możliwym celem ich karier (Stolz, Fischer 2011, s. 2).

Druga, równie ważna przyczyna wzrostu zainteresowania nauk politycznych karierami polityków regionalnych i rozwoju tego nurtu badań głównie w państwach Europy Zachodniej wynika z faktu, że zjawisko to odzwierciedla zmiany zachodzące w rzeczywistości politycznej tych krajów. Jako przyczyny wskazuje

---

<sup>4</sup> W artykule zrezygnowano z terminów stosowanych w odniesieniu do polskich regionów (takich jak: radni, sejmiki i zarządy województw), zamiast tego używa się pojęć stosowanych w literaturze anglojęzycznej: *regional parliament* i *regional ministers*. Zdaniem autorki lepiej odzwierciedlają one silną pozycję władz regionalnych w krajach Europy Zachodniej, których funkcjonowanie stało się podstawą rozwoju teorii MLG.

się przemiany struktur państw w kierunku systemów wielopoziomowych, jakie zaszły (i zachodzą) w związku z procesami regionalizacji oraz równoczesnym rozwojem w Europie instytucji ponadnarodowych (tamże). Zarazem oba te procesy powodują, że zatarciu ulega historyczny podział na państwa o strukturze unitarnej oraz federacyjnej. Struktury terytorialnej państw europejskich nie można już opisać, używając modelu dwubiegunowego (system unitarny lub federacyjny [dwuszczeblowy]), zaczyna ona bowiem mieć charakter kontinuum, wynikający z konwergencji obu systemów (Borchert, Stolz 2011c, s. 108).

W kontekście zmian zachodzących na „szczeblu” regionalnym czynnikiem, na który zwraca się uwagę, jest proces profesjonalizacji polityki. W myśl koncepcji Maxa Webera (1998) oznacza to przede wszystkim, że polityka kreowana jest przez zawodowych polityków (osoby żyjące z polityki)<sup>5</sup>. Politycy regionalni stają się profesjonalistami, zatrudnionymi na pełny etat (dotyczy to członków egzekutywy, ale także parlamentarzystów), a ich działalność wspiera rozbudowany biurokratyczny aparat urzędniczy z wysoko wykwalifikowaną kadrą. Profesjonalizacja karier regionalnych wiąże się jednak przede wszystkim ze wzrostem zarobków polityków regionalnych (w wielu krajach zarobki parlamentarzystów regionalnych i „szczebla” centralnego kształtują się na podobnym poziomie). Przyczyniło (i przyczynia) się to do zwiększenia atrakcyjności regionalnych stanowisk politycznych. Profesjonalizację karier regionalnych szczególnie wyraźnie obserwuje się od końca minionego wieku w takich krajach federalnych, jak Niemcy czy Stany Zjednoczone (Stolz 2003, s. 226; Stolz, Fischer 2011, s. 2).

Wzrost znaczenia karier polityków regionalnych pośrednio związany jest również z procesami postępującej integracji europejskiej. Kris Deschouwer (2001, s. 2) postuluje rozpatrywanie karier politycznych w ramach wielopoziomowego systemu uwzględniającego perspektywę europejską – „wieloszczeblowej Europy”. Rzeczywiste poznanie karier politycznych możliwe będzie tylko wtedy, gdy perspektywa badawcza obejmie cały system polityczny, jego wielopoziomowość, ze szczególnym uwzględnieniem wzajemnych oddziaływań między różnymi „szczeblami”. Obrazuje to m.in. wpływ integracji europejskiej na wzrost znaczenia regionów, co znajduje odzwierciedlenie także w zmianach wzorów karier i w hierarchii pozycji politycznych. Wzmocnienie pozycji regionów powoduje wzrost znaczenia polityków regionalnych, a przede wszystkim regionalnych premierów (tamże, s. 9).

Deschouwer (tamże, s. 58) zauważa także, że bliższa współpraca między instytucjami europejskimi i krajami członkowskimi oraz między poszczególnymi krajami doprowadziła do znacznego wzmocnienia współpracy międzyrządowej, zarazem jednak osłabiła rolę parlamentów ogólnokrajowych. To z kolei prowadzi do zmian w hierarchii stanowisk politycznych wewnątrz poszczególnych

---

<sup>5</sup> Artykuł ten koncentruje się na przedstawieniu karier politycznych. Odwołując się również do dokonanej przez Webera (1999) podziału na politykę i administrację, warto zwrócić uwagę, że badania MLG skupiają się raczej na „klasycznych” karierach politycznych, choć wiadome jest, że kraje różnią się stopniem polityzacji administracji. Podobnie, mimo że ważnym wymiarem współczesnych karier jest przechodzenie między biznesem i polityką, nie prowadzono do tej pory kompleksowych badań poświęconych tej kwestii.

krajów<sup>6</sup>. Autor ten wskazuje (tamże, s. 19) następującą zmianę w ich hierarchii: funkcje pełnione w związku z wykonywaniem władzy wykonawczej na niższych „szczeblach” mogą być uznane za ważniejsze niż stanowiska parlamentarne na wyższym poziomie. W związku z tym prezydenci największych miast mogą uzyskać pozycję wyższą niż posłowie parlamentu ogólnokrajowego. Deschouwer stwierdza, że współcześnie stanowiska prezydentów miast (pozycje w lokalnej egzekutywie) stają się ważniejsze nawet od stanowisk rządowych.

### **Wylanianie się nowych ścieżek karier politycznych w systemie wielopoziomowym**

Koncepcja MLG wskazuje na coraz częstsze odchodzenie od wcześniejszego, klasycznego modelu kariery. Proces regionalizacji oraz rozwój instytucji europejskich stwarzają bowiem nowe możliwości zatrudnienia zawodowych polityków, co wpływa na przekształcenie wzorca karier politycznych. Innymi słowy, współczesne ramy instytucjonalne umożliwiają rozwój znacznie większej liczby karier politycznych o bardziej zróżnicowanym charakterze (Borchert, Stolz 2011c, s. 107–108). Dotychczasowe, utrwalone przez długi czas ścieżki karier zastępowane są obecnie przez zupełnie nowe wzorce. Przemieszczanie się między stanowiskami politycznymi na poziomie lokalnym, regionalnym i centralnym może przebiegać w różnych kierunkach oraz zachodzić między różnymi typami instytucji politycznych (legislatywa, egzekutywa, partie polityczne i grupy interesów) (Borchert, Stolz 2011c). Sprawia to, że w poszczególnych krajach mogą ukształtować się odmienne wzory karier politycznych, ale zróżnicowanie jest możliwe także na poziomie regionów (krajów w państwach federacyjnych) danego państwa.

Ważną inspiracją do studiów nad przebiegiem karier politycznych w systemach wielopoziomowych jest klasyczna teoria karier politycznych Josepha Schlesingera, podkreślająca rolę uwarunkowań jednostkowych – indywidualnych ambicji polityków. Autor ten stwierdza: „ambicja tkwi w sercu polityki. Politycy rozkwitają w nadziei na awans i poprzez dążenie do zdobycia urzędów” (Schlesinger 1966: 1, za: Cwalina 2005). Często właśnie ambicja powoduje, że uzyskanie jednego stanowiska staje się środkiem prowadzącym do dalszej kariery – obejmowania coraz wyższych stanowisk (*a stepping stone to a higher one*; za: Vanlangenakker, Maddens, Put 2010, s. 1). Założenia modelu hierarchicznego Schlesingera zostały potwierdzone w kilkudziesięciu badaniach dotyczących kongresmenów (i nadal pozostają aktualne, np. w 2010 r. 52,2% wszystkich członków Kongresu mogło się wykazać wcześniejszym doświadczeniem tego rodzaju – pracą w legislaturze stanowej). Jednak we współczesnych badaniach nad karierami polityków w krajach Europy Zachodniej i wielu innych państwach coraz częściej zadawane jest pytanie, co znaczy „wyższe stanowisko” (tamże).

<sup>6</sup> Oddziaływanie europeizacji jest zróżnicowane – asymetryczne: o wiele silniejsze na jednych obszarach niż na innych; odmienny może być też jej charakter (Deschouwer 2001, s. 10).

Uaktualnionej odpowiedzi, zwłaszcza w przypadku karier polityków regionalnych, można poszukiwać w perspektywie rządzenia wielopoziomowego.

### **Koncepcja Jensa Borcherta badania karier politycznych w systemie wielopoziomowym**

Prowadzone w ostatniej dekadzie międzynarodowe badania empiryczne dotyczące polityków regionalnych przyczyniły się do sformułowania syntetycznego modelu karier politycznych Jensa Borcherta (2011). Koncepcja ta zakłada, że kariera polityczna kształtowana jest przez wzajemne oddziaływanie czynników jednostkowych i instytucjonalnych (tamże, s. 119). Tym samym odwołuje się do dwóch nurtów badań: przy analizie czynników jednostkowych – do rozważań Schlesingera nad rolą ambicji osobistych polityków, a przy opisie „instytucjonalnej struktury możliwości” rozwoju kariery – do neoinstytucjonalizmu.

W przypadku osób wybierających profesjonalne kariery polityczne można przyjąć założenie, że ich celem jest utrzymanie zajmowanych stanowisk i dalszy awans. Możliwość rozwoju kariery politycznej jest uwarunkowana zarówno czynnikami strukturalnymi (zróżnicowanymi w zależności od czasu i miejsca), jak i cechami jednostkowymi oraz ich dopasowaniem do istniejących czynników strukturalnych. Cechą charakterystyczną karier politycznych jest ciągłe poddawanie weryfikacji osób wybierających ten zawód przez wyborców, co wiąże się z koniecznością uzyskania poparcia społecznego w kolejnych wyborach. Przebieg kariery politycznej kształtowany jest przez wspomnianą wcześniej nieustającą „walkę” polityczną, która jednak nie przebiega w sposób chaotyczny. Kariera polityczna bowiem jest stosunkowo ściśle określona przede wszystkim przez takie czynniki, jak wybory jednostkowe powiązane z wartościami przypisywanymi poszczególnym stanowiskom oraz w miarę powszechnie akceptowana hierarchia stanowisk. Niemniej zakłada się także to, że jednocześnie może istnieć podkategoria polityków, którzy przypisują stanowiskom politycznym odrębne wartości (tamże).

Polityk, podejmując decyzje dotyczące dalszego przebiegu jego kariery, uwzględnia konieczność poniesienia określonych kosztów, które są jednak bezpośrednio powiązane z pewnymi korzyściami. Borchert (tamże, s. 121–123) wskazuje, że na planowanie karier wpływają trzy główne czynniki, które można określić jako „trzy A”: *availability*, *accessibility* i *attractiveness*, czyli dostępność, osiągalność i atrakcyjność stanowiska.

Pierwszy z wymienionych czynników, **dostępność**, odnosi się do zakresu stanowisk, o które polityk może się ubiegać. W kontekście tego czynnika warto zaakcentować wzrost liczby pełnoetatowych stanowisk politycznych, powstałych w wyniku procesów regionalizacji (i federalizacji)<sup>7</sup>. Jednakże ich dostępność związana jest również z istnieniem formalnych i nieformalnych ograniczeń.

---

<sup>7</sup> Stolz (2005, s. 17) wskazuje, że wzrost liczby pozycji w regionach (lub krajach związkowych) sprawia, iż obecnie struktura dostępnych stanowisk politycznych w systemie wielopoziomym ma kształt piramidy.



Odwołując się do polskich realiów, jako przykład ograniczeń formalnych można podać uregulowania prawne dotyczące powoływania marszałków w 1998 r.; kandydat na to stanowisko musiał zostać wcześniej radnym wojewódzkim<sup>8</sup>. Natomiast jako czynnik, który ogranicza w sposób nieformalny liczbę stanowisk dostępnych dla mężczyzn, wskazać można parytety dotyczące płci, wprowadzane przez niektóre partie polityczne (tamże, s. 122).

**Osiągalność** „określa względną łatwość, z jaką dana pozycja może być pozyskana” (tamże). Jednym z czynników, który może znacząco zwiększać szanse na objęcie urzędu, jest jego piastowanie (*being the incumbent*) w czasie, gdy odbywają się wybory<sup>9</sup>. Szczególnie wyraźnie można zaobserwować ten trend w przypadku powtórnego startowania w wyborach osób pełniących już funkcje radnych lub posłów. Osiągalność stanowisk jest również ściśle związana ze stosowanymi przez partie polityczne metodami selekcji swoich kandydatów. Członkowie (lub kandydaci) reprezentujący najsilniejsze ugrupowania polityczne mają możliwość osiągnięcia większej liczby stanowisk<sup>10</sup>. Partie te prowadzą skoordynowaną politykę kadrową obejmującą stanowiska na różnych „szczeblach” i rozciągającą się na rozmaite typy instytucji (tamże).

Z kolei **atrakcyjność** jest powiązana z wysokością zarobków, szansą na utrzymanie stanowiska i możliwością dalszego awansu. Rozpatrując ten czynnik, należy podkreślić, że przebieg karier politycznych jest bardzo silnie uzależniony od konieczności uzyskania poparcia w odbywających się cyklicznie demokratycznych wyborach. Tym samym z karierami polityków wiąże się o wiele większe ryzyko ich załamania się niż w przypadku innych profesji. Przy wyborze przez polityka określonej ścieżki kariery szczególnie ważne jest to, czy stwarza ona uzasadnione szanse utrzymania stanowiska lub awansu (tamże, s. 119–122). Opis roli tego czynnika warto uzupełnić o obserwację Stolza (2005, s. 21), dotyczącą wzrastającej atrakcyjności karier regionalnych, co zaobserwować można zwłaszcza na terenach, które charakteryzuje silna tożsamość regionalna.

W Polsce reformę terytorialną kraju wprowadzoną w 1999 r. można uznać za początek systemu wielopoziomowego. W tym kontekście warto podkreślić, że to właśnie wzrost roli województw spowodował zarazem zwiększenie znaczenia pozycji polityków regionalnych i postrzegania stanowisk w zarządach województw

<sup>8</sup> Art. 31.3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576 (tekst pierwotny).

<sup>9</sup> W warunkach polskich przewaga inkumbenta szczególnie wyraźnie obserwowalna jest w wyborach bezpośrednich prezydentów/burmistrzów miast, sprzyjających stabilnym (długotrwałym) karierom lokalnym (Piasecki 2006; Drzonek 2013, 2016; Hausner i in. 2013, s. 30). Natomiast w odniesieniu do członków zarządów województw ma o wiele bardziej ograniczony zakres i czas; dotyczy głównie wyborów w 2014 r. (gdy 49 z 80 inkumbentów zachowało swoje pozycje; Majcherkiewicz 2016d).

<sup>10</sup> Opisując przewagę największych partii w odniesieniu do polskich samorządów województw, warto dodatkowo wskazać na efekt synergii, wynikający z utworzenia po wyborach w 2007 r. w większości województw koalicji regionalnych PO–PSL. W wyniku ich powstania inne partie: PiS i SLD, są nie tyle niedoreprezentowane w elitach regionalnych, ile zupełnie z nich wykluczone (z wyjątkiem województwa podkarpackiego). Koalicje PO–PSL utworzone (*incumbent coalitions*) zostały także po wyborach w 2010 i 2014 r. (więcej zob. Majcherkiewicz 2016d).

jako atrakcyjnych<sup>11</sup>. W opinii marszałków województw jednak najbardziej znaczące zmiany nastąpiły dopiero po wejściu Polski do UE, które umożliwiło dostęp samorządów do funduszy strukturalnych. Przekształcanie się słabych jednostek wojewódzkich w instytucje o dużym potencjale w okresie członkostwa w UE trafnie oddaje użyta przez Pawła Swianiewicza metafora o przeobrażaniu się brzydkiego kaczątka w łabędzia (Majcherkiewicz 2016b; Swianiewicz 2014).

Jeśli chodzi o koncepcję „trzech A”, to trzeba zauważyć, że dostępność jest względnie stała (uwarunkowana systemowo), natomiast dwie pozostałe kategorie – osiągalność i atrakcyjność, są różne dla poszczególnych jednostek. Ze względu na indywidualne uwarunkowania bowiem politycy mogą inaczej oceniać względne koszty (osiągalność) i korzyści (atrakcyjność) tych samych stanowisk (Borchert 2011, s. 123).

Według Borcherta to właśnie instytucjonalna struktura możliwości determinuje dostępność i wpływa na określenie osiągalności i atrakcyjności stanowisk. W jej ramach wyróżnia się cztery najważniejsze elementy, tj. strukturę: 1) państwa; 2) instytucji politycznych; 3) reprezentacji; 4) organizacji politycznych.

Biorąc pod uwagę **strukturę państwa**, podstawowe znaczenie mają liczba poziomów administracji publicznej (*levels of government*) i zakres ich kompetencji. Państwa unitarne w porównaniu z federacyjnymi stwarzają zupełnie inne możliwości rozwoju karier politycznych, gdyż w przypadku tych drugich liczba dostępnych stanowisk jest znacznie większa. Borchert podkreśla także radykalne zmiany, jakie zaszły w Europie w ostatnich dekadach; obrazuje to przede wszystkim stopniowe odchodzenie od struktury unitarnej w takich krajach, jak Belgia, Hiszpania, Wielka Brytania, a w mniejszym stopniu Francja i Włochy. Kariery ograniczone wyłącznie do szczebla ogólnokrajowego praktycznie niemal zanikły. Wzrosło również znaczenie prezydentów największych miast w takich krajach, jak Włochy, Holandia, Niemcy (w ich przypadku tylko na niektórych obszarach) czy Wielka Brytania. Podsumowując, wymieniony autor stwierdza, że takie zmiany w strukturach państw europejskich znacznie zwiększyły liczbę możliwych karier politycznych i sprawiły, że stały się one bardziej zróżnicowane (tamże, s. 123–124).

W kontekście **struktury instytucji politycznych** doprecyzowania wymaga to, które instytucje i stanowiska w poszczególnych państwach uważa się za polityczne (pytanie to odnosi się głównie do sądownictwa i aparatu biurokratycznego, który może być w różnym stopniu upolityczniony). Ważny jest również związek między władzą wykonawczą a legislatywą – czy zatem kariery parlamentarne należy traktować jako oddzielny model, czy też raczej występuje tendencja do łączenia stanowisk we władzy wykonawczej i ustawodawczej. Borchert (tamże, s. 125) podkreśla atrakcyjność stanowisk we władzy wykonawczej, zwłaszcza w tradycyjnych państwach federacyjnych, w których wysoko ceni się upraw-

---

<sup>11</sup> Odwołując się do studium karier sekretarzy wojewódzkich PZPR w okresie PRL Paula Lewisa (2009, s. 23), warto przypomnieć, że jednym z głównych argumentów reformy administracyjnej przeprowadzonej przez Edwarda Gierka – wprowadzenia 49 województw, była chęć „osłabienia roli polityków regionalnych”, tj. ścisłego podporządkowania komitetów wojewódzkich organom centralnym partii.



nienia związane z możliwością wywierania wpływu na kształt polityki i obsadę znacznej liczby stanowisk. Co więcej, w takich krajach jak Niemcy, Hiszpania i Włochy stanowisko regionalnego premiera jest ważnym etapem kariery, której zwieńczeniem może być piastowanie funkcji kanclerza lub premiera na „szczeblu” centralnym (tamże)<sup>12</sup>.

**Struktura reprezentacji** współokreśla dostępne możliwości rozwoju kariery, w szczególności wpływa na osiągalność i atrakcyjność poszczególnych pozycji. Ten czynnik jest kształtowany przede wszystkim przez przyjęty system wyborczy. Zwycięstwo w wyborach oznacza, że polityk otrzymał poparcie elektoratu specyficznego dla każdego wyborów. Elektorat składa się zarazem z dwóch podkategorii: pierwszą z nich stanowi partia polityczna, która dokonuje pierwotnej selekcji kandydatów, natomiast drugą – „właściwy elektorat” (tamże, s. 126).

Wybór kandydata w większości przypadków jest procesem głęboko upartyjnionym, zwycięski start w wyborach wymaga bowiem uzyskania uprzedniej nominacji partyjnej. Partia staje się „selekcjonerem” (*gatekeeper*), dokonującym wyboru kandydatów według własnych zasad. To partia decyduje o umieszczeniu kandydata na liście i przyznaniu mu na niej odpowiedniego miejsca. W wielu przypadkach właśnie proces selekcyjny dokonywany przez partię polityczną ma decydujący wpływ na zwycięstwo wyborcze – przyznanie „miejsca biorącego” (*a safe spot on the list*). Znaczenie ma również to, które organy partii decydują o nominacji kandydatów (i na jakim poziomie – lokalnym, regionalnym czy centralnym). Na różnych „szczeblach” struktur partyjnych cenione mogą być bowiem różne cechy kandydatów (tamże, s. 126–127). W krajach, w których wspomniane decyzje podejmowane są przez różne organy partyjne, wystąpi większa trudność w przechodzeniu między poszczególnymi „szczeblami”.

Poważną rolę odgrywa także **struktura organizacji politycznych**, ponieważ kandydowanie w wyborach i sprawowanie funkcji politycznych wiąże się ze stosunkowo wysokim ryzykiem. Poziom tego ryzyka można ograniczyć, wstępując do partii politycznej. Członkowie ugrupowań politycznych mogą oczekiwać np. pomocy w poprowadzeniu kampanii wyborczej. Borchert (tamże, s. 128) zwraca uwagę, że politycy potrzebują partii, która staje się dla nich „siłą napędową” niezbędną do osiągnięcia indywidualnych celów.

Wyodrębnianie typów karier należy rozpocząć od przedstawienia struktury możliwości, jakie w tym zakresie stwarza system wielopoziomowy. Głównym wyznacznikiem są w tym przypadku intensywność przepływów i ich kierunek<sup>13</sup>. Przepływy uwarunkowane są cechami indywidualnymi – ambicjami polityków.

<sup>12</sup> Trend ten warto zobrazować danymi dotyczącymi polityków niemieckich. Spośród ośmiu kanclerzy tylko dwóch nie było ministrami na poziomie landów (Konrad Adenauer i Angela Merkel). Wszyscy pozostali pełnili takie funkcje; czterech kanclerzy było premierami landów (*Ministerpräsident*): Kurt Georg Kiesinger, Willy Brandt, Helmut Kohl i Gerhard Schröder, a dwóch – ministrami (Helmut Schmidt i Ludwig Erhard) (Stolz, Fischer 2011, s. 11). Również premier Hiszpanii José Maria Aznar pełnił wcześniej funkcję regionalnego premiera w Kastylii i León (Pallarés, Keating 2003, s. 243).

<sup>13</sup> Przedstawiono tu zmodyfikowaną wersję koncepcji Borcherta (2011, s. 133–135). Ze względu na zakres opracowania pominięto, uznając za stosunkowo mało ważną w polskim kontekście, kwestię kumulacji stanowisk.

Według Schlesingera (1966, s. 10, za: Borchert 2011, s. 118) kariery polityczne mogą być zdeterminowane przez trzy rodzaje ambicji politycznych: punktową, statyczną i postępową. **Ambicja punktowa** ma charakter krótkotrwały – dotyczy woli objęcia stanowiska tylko na czas jednej kadencji. Dlatego karierę opartą na tym rodzaju ambicji trudno jest określać mianem rzeczywistej kariery politycznej. Z kolei **ambicja statyczna** dotyczy wyłącznie jednego określonego stanowiska, np. polityk ma zamiar zostać parlamentarzystą i pełnić tę funkcję jak najdłużej. Szczególne zainteresowanie badaczy karier politycznych w ramach koncepcji MLG budzi **postępowa ambicja polityczna**. W jej przypadku zdobycie jednego stanowiska staje się zaledwie pierwszym krokiem zmierzającym w kierunku dalszego rozwoju kariery – objęcia coraz wyższych stanowisk.

Przepływy między stanowiskami są uzależnione także od poziomu bezpieczeństwa dalszego rozwoju kariery i politycznej struktury możliwości. Schlesinger (1966, za: Borchert 2011, s. 129) twierdzi: „Mniejsze bezpieczeństwo dalszego rozwoju kariery oznacza większą polityczną otwartość, a większa polityczna otwartość (istnienie większej liczby punktów wejścia) oznacza mniejsze bezpieczeństwo dalszego rozwoju kariery”. Stanowisko zajmowane w danym momencie przez polityka, które można uznać za jego bazę polityczną (*base office*), traktowane jest jako „punkt wejścia” (otwarcia) dla dalszej kariery politycznej. Rezygnacja z dążenia do objęcia wyższego stanowiska może wynikać nie tylko z braku ambicji, lecz także z oceny sytuacji, jakiej dokonuje polityk – może nie warto się o nie ubiegać ze względu na zbyt dużą konkurencję polityczną. Odwołując się do teorii „trzech A”, można oczekiwać, że tempo przemieszczeń spowalnia względna atrakcyjność piastowanego w danym momencie stanowiska, a wzmacnia ogólna łatwość osiągania poszczególnych stanowisk. Ważną rolę we wzmacnianiu lub ograniczaniu przepływów między stanowiskami odgrywają partie polityczne. Stają się one instytucjami pośredniczącymi w wymianie informacji, co znacznie ułatwia politykom przemieszczanie się między stanowiskami usytuowanymi na różnych „szczeblach” oraz różniącymi się pod względem przypisanej im funkcji. Z tego powodu można oczekiwać, że niska intensywność przemieszczeń pojawi się wtedy, gdy polityk musi ponieść wysokie koszty na wejściu, jego obecne stanowisko postrzegane jest jako bezpieczne, a dalsza kariera, mająca na celu osiągnięcie wyższych stanowisk – ryzykowna. Natomiast duże natężenie przemieszczeń wystąpi wtedy, gdy: 1) dostępna jest duża liczba potencjalnych stanowisk; 2) istnieje powszechnie przyjęty model karier, powiązany z wieloszczeblową hierarchią określającą atrakcyjność stanowisk; 3) dostęp do danych stanowisk jest łatwy, ale kariery są nieprzewidywalne; 4) wiele stanowisk kontrolowanych jest przez partie polityczne<sup>14</sup> (co zabezpiecza i umożliwia traktowanie polityki jako zawodu) (Borchert 2011, s. 130).

<sup>14</sup> Również w przypadku samorządu województw istnieje wiele spółek i agencji od nich zależnych. Są one źródłem atrakcyjnych finansowo stanowisk dla byłych członków zarządów; w tym także marszałków województw. Za stanowiska obejmowane także według klucza politycznego uznać można również pozycje dyrektorów departamentów urzędów marszałkowskich, choć rzadziej piastowane przez byłych członków zarządów.

Kolejną ważną kwestią jest kierunek, w jakim odbywają się ruchy między stanowiskami, co może oznaczać zarówno przemieszczanie się między różnymi „szczeblami”, jak i poszczególnymi typami instytucji.

### Typy karier politycznych w modelu wielopoziomowym i ich empiryczna weryfikacja

Jak zauważa Schlesinger (1966), kariery polityczne nie przebiegają w sposób chaotyczny, można bowiem zaobserwować pewien ogólny trend. Dawniej poszczególne etapy karier zestawiano z „drabiną polityczną”, uwarunkowaną terytorialną organizacją kraju. Natomiast współcześnie pytanie o przebieg kariery trzeba postawić ponownie.

Pierwszy model został sformułowany przez Klausea Stolza (2003, 2005, s. 15–17) na podstawie przeprowadzonych przez niego badań karier parlamentarzystów (uznano je bowiem za najbardziej zbliżone do ogólnego modelu karier regionalnych, co więcej, zebranie danych niezbędnych do szeroko zakrojonych badań porównawczych nie nastroczało trudności). Podstawą typologii stała się analiza regionów w 10 krajach – zarówno państwach federacyjnych<sup>15</sup>, jak i tych, które w ostatnich latach przeszły proces regionalizacji<sup>16</sup>, w związku z tym struktury państwowe wszystkich tych krajów można było określić jako systemy wielopoziomowe. Na podstawie kierunku przepływów: dośrodkowego (z regionów w kierunku centralnym) i odśrodkowego (w kierunku odwrotnym), oraz ich intensywności wyodrębniono cztery wzory karier politycznych (ryc. 1).

	Wysoki poziom przepływów w kierunku dośrodkowym	Niski poziom przepływów w kierunku dośrodkowym
Niski poziom przepływów w kierunku odśrodkowym	<p><b>1.</b> <b>Jednokierunkowe z regionu do centrum</b> Przykłady: <i>Nowy Jork (42/0)</i> <i>Kalifornia (35/0)</i></p>	<p><b>2.</b> <b>Kariery alternatywne</b> Przykłady: <i>Alberta (0/0)</i> <i>Queensland (4/2)</i></p>
Wysoki poziom przepływów w kierunku odśrodkowym	<p><b>3.</b> <b>Niehierarchiczne, zintegrowane</b> Przykłady: <i>Walonia (23/33)</i> <i>Katalonia (15/10)</i></p>	<p><b>4.</b> <b>Jednokierunkowe z centrum do regionu</b> Przykłady: <i>Flandria (5/42)</i> <i>Szkocja (-/19)</i></p>

Ryc. 1. Cztery typy karier w państwach federalnych i o silnych strukturach regionalnych

Źródło: Stolz 2003, s. 241.

W pierwszym typie dominuje ruch „w górę”, z regionów do polityki ogólnokrajowej (ruch dośrodkowy), i prawie zupełny brak ruchu „w dół” – odśrodko-

<sup>15</sup> Australia, Austria, Kanada, Szwajcaria, Stany Zjednoczone i Niemcy Zachodnie.

<sup>16</sup> Belgia, Hiszpania, Wielka Brytania, Włochy, a w Niemczech landy wschodnie.

wego. Można go też nazwać **modelem klasycznym**, wyodrębnionym w początkowym okresie badań nad karierami politycznymi (Stolz, Fischer 2011, s. 4). W badaniach Stolza (2003, s. 230–239) ten typ karier wyodrębniono w Szwajcarii oraz w większości stanów w USA. Pojawia się także w niektórych regionach hiszpańskich (Wspólnotach Autonomicznych), takich jak Asturia, czy włoskich (Sardynia). Również polskie badania wskazują na wysoką intensywność przepływów z sejmików do parlamentu, co sugeruje, że ten typ kariery – z regionów do polityki ogólnokrajowej – występuje też w Polsce (Dojwa, Placety 2006).

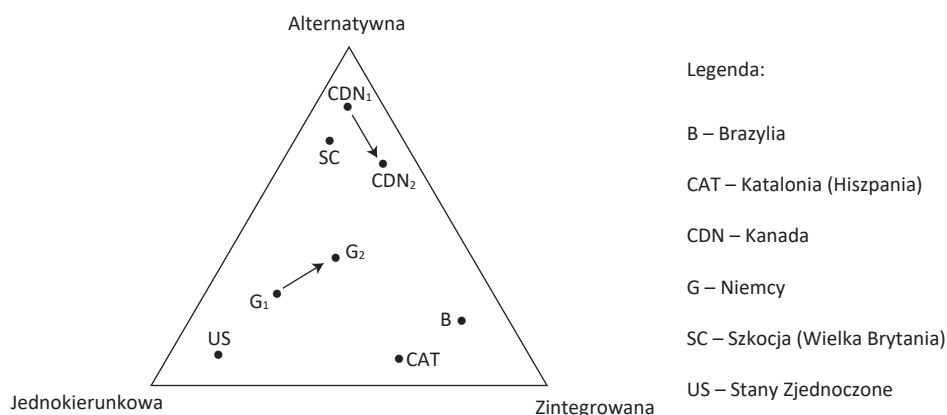
**Kariery alternatywne** wyodrębnia się, gdy politycy regionalni ograniczają swoją karierę wyłącznie do „szczebla” regionu, a równocześnie politycy centralni – do polityki ogólnokrajowej<sup>17</sup>. Wzór ten może wynikać z przyznawania podobnej wartości stanowiskom usytuowanym na poziomie regionalnym i ogólnokrajowym. Ponadto „koszty przemieszczania” między tymi obszarami w dużym stopniu ograniczają przepływy. Kariery alternatywne mogą też być efektem występowania dwóch kategorii polityków, mających różne preferencje. Jedni bowiem koncentrują się na karierze na „szczeblu” regionalnym, a drudzy wybierają politykę ogólnokrajową, co jest wyrazem ich odmiennych ambicji politycznych (Stolz, Fischer 2011, s. 5). Kariery alternatywne w najczystszej formie wystąpiły w Albercie (brak przepływów między parlamentem tej prowincji a odpowiadającym mu organem federalnym), natomiast słabszą ich formę odnaleźć można też w innych prowincjach Kanady (Stolz 2005).

Kolejny rodzaj – **kariery zintegrowane** – charakteryzują intensywne przepływy w obu kierunkach między regionami i poziomem ogólnopolskim. Ten typ może się pojawić, gdy granice utrudniające przepływy między poszczególnymi instytucjami ulegają zatarciu oraz brak jest wyraźnej hierarchii stanowisk. W rezultacie politycy nie wiążą swojej kariery w jakiś szczególny sposób z określonym „szczeblem”. Typ ów może także wystąpić, gdy politycy będą przemieszczać się w przeciwnych kierunkach (pierwsi – dośrodkowym, a drudzy – odśrodkowym) i dojdzie do wzajemnego zrównoważenia przepływów. Kariery takie mogą być także skutkiem strategii przywódców partyjnych decydujących o kierunkach tych przepływów (Stolz, Fischer 2011, s. 5; Borchert 2011, s. 132). Najbardziej typowymi przykładami regionów, w których występuje ten typ kariery, są Walonia i Katalonia (obie o bardzo silnej tożsamości regionalnej) (Stolz 2003, 2005, 2011). Również późniejsze badania Ine Vanlangenakker, Barta Maddensa i Gerta-Jana Puta (2010), obejmujące zarówno stanowiska parlamentarne, jak i ministerialne, wskazują, że model ten jest typowy dla całej Belgii. Pewne zaskoczenie może budzić fakt, że ten typ karier dotyczy też stanowisk ministerialnych (ruch dośrodkowy i odśrodkowy jest na podobnym poziomie), (tamże, s. 3). Co więcej, Stolz (2003, s. 230) twierdzi, że przez długi czas kariery polityczne w Niemczech (Zachodnich) były uznawane za przebiegające według tego wzorca.

<sup>17</sup> Do analizy tej należy podejść z dużą ostrożnością ze względu na ograniczone ramy czasowe (zgromadzone dane odnoszą się tylko do wyborów parlamentarnych w 2005 r.) oraz fakt, że badania te nie zawierały informacji o przepływach odśrodkowych. Takiego modelu kariery można także oczekiwać ze względu na niską profesjonalizację stanowisk radnych sejmików.

Dla **typu jednokierunkowego z centrum do regionu** charakterystyczne są silne ruchy odśrodkowe, przy prawie zupełnym braku przepływów w przeciwnym kierunku. Typ ten oznacza zupełne odrzucenie modelu klasycznego. W tym przypadku wcześniejsza kariera na „szczyble” ogólnokrajowym uznawana jest za warunek konieczny lub znaczący walor, który musi zaistnieć, by polityk zamierzający objąć wysokie stanowisko w regionie mógł ten cel zrealizować (Stolz, Fischer 2011, s. 5). Obszarami w pełni odzwierciedlającymi założenia tego typu były tylko dwa regiony: Flandria i Szkocja. Jak sugeruje Stolz (2005, s. 16), przy wyodrębnianiu typu jednokierunkowego z centrum do regionu trzeba zachować dużą ostrożność, wynikającą z krótkiego okresu występowania tego modelu karier, oraz należy pamiętać, że bardzo silny przepływ odśrodkowy miał miejsce w momencie powstawania instytucji regionalnych.

Również przeprowadzone później przez Borcherta, Stolza (2011b) i współpracowników badania porównawcze wskazują na znaczne zróżnicowanie współczesnych ścieżek karier politycznych<sup>18</sup>. W tym przypadku typy karier analizowane były jednak według zmodyfikowanego trójelementowego schematu (Borchert 2011; Borchert, Stolz 2011b; ryc. 2).



Ryc. 2. Typy karier w państwach regionalnych i federalnych

Źródło: Borchert, Stolz 2011b, s. 274.

Typ pierwszy to **kariery jednokierunkowe**, które występują w systemach charakteryzujących się jednoznaczną hierarchią stanowisk. Politycy (parlamentarzyści), którym nie udało się awansować, wybiorą raczej pozostawanie na swoich dotychczasowych stanowiskach lub zupełne wyjście z systemu. W przypadku tego typu praktycznie nie występuje przemieszczenie w przeciwnym kierunku – „z góry w dół”. W swojej najbardziej typowej formie odpowiada on modelowi klasycznemu, ale uwzględnia też przypadki przepływów z centrum do regionu. Borchert stwierdza bowiem, że istnienie hierarchii stanowisk nie przesądza o tym,

<sup>18</sup> Badania te były studiami przypadków, dotyczącymi takich krajów federacyjnych, jak: Brazylia, Kanada, Niemcy, Stany Zjednoczone.

iż musi ona mieć określony kierunek. W związku z tym, w sytuacji gdy większość polityków uznaje, że stanowiska na „szczeblu” regionalnym są ważniejsze niż na poziomie ogólnokrajowym, to ten typ karier zostanie zaklasyfikowany jako może mniej typowy, ale nadal jednokierunkowy. Połączenie w tym modelu obu rodzajów karier jednokierunkowych (typy 1 i 4 Stolza) można przyjąć jako pośredni symbol eksponujący wzrastającą rolę polityki regionalnej. Innymi słowy, kiedy współcześnie pisze się o jednokierunkowym typie kariery, nie jest już wcale oczywiste, że ma się na uwadze kierunek dośrodkowy.

Drugi i trzeci typ – **alternatywne i zintegrowane ścieżki karier** (*integrated circuits*) – odpowiadają modelowi Stolza (Borchert 2011, s. 130–133).

Badania Borcherta i współpracowników z 2011 r., podobnie jak wcześniejsze badania Stolza, potwierdziły tezę o zróżnicowaniu karier współczesnych polityków. Ukazały, że kariery polityków amerykańskich zbliżone są do modelu jednokierunkowego. Natomiast przypadek Kanady to bardzo przekonujący przykład funkcjonowania karier alternatywnych (Docherty 2011), wynikający z silnych barier instytucjonalnych (m.in. duże zróżnicowanie terytorialne – pomiędzy poszczególnymi prowincjami – w poparciu dla poszczególnych partii politycznych). Badania te potwierdziły nie tylko długotrwałe utrzymywanie się pewnych trendów, lecz także zachodzące stopniowo zmiany przebiegu karier politycznych. Interesujący jest przypadek Niemiec; badania Borcherta i Stolza (2011a) sugerują, że kariery regionalne w tym kraju silnie ewoluują w kierunku karier alternatywnych, co może się wydawać zaskakujące ze względu na brak barier instytucjonalnych (w odróżnieniu od Kanady). Czynnikiem, który może przyczyniać się do wzmocnienia tego typu karier, zdaniem wymienionych autorów, jest właśnie profesjonalizacja niemieckiej polityki w krajach związkowych. Awans do polityki ogólnokrajowej (i europejskiej – Parlament Europejski) postrzegany jest bowiem jako przedsięwzięcie łączące się z koniecznością poniesienia dużych kosztów oraz stosunkowo mało atrakcyjne. Co więcej, politycy regionalni kontynuujący uprzednio przyjęty typ kariery poniekąd otrzymują „premię” w postaci bezpiecznego miejsca na listach wyborczych<sup>19</sup>.

Podsumowując, warto podkreślić duże zróżnicowanie przebiegu karier polityków regionalnych. Różnice te występują nie tylko między państwami, lecz także między poszczególnymi regionami wewnątrz krajów. Ponadto typy karier ewoluują w czasie. Badania porównawcze nie dowiodły kształtowania się zintegrowanych modeli typowych dla pewnych grup krajów odróżniających je od innych grup, np. z jednej strony krajów o systemach prezydenckich, a z drugiej – tych

<sup>19</sup> Uzupełnieniem tych badań porównawczych jest studium przypadków dwóch regionów o bardzo silnej tożsamości regionalnej: Katalonii i Szkocji. Stolz (2011) wskazuje, że istnienie tego typu identyfikacji nie determinuje wykształcenia się podobnego modelu kariery. Równie ważne okazały się uwarunkowania instytucjonalne. W przypadku pierwszego regionu wystąpił model karier zintegrowanych, a dla Szkocji Stolz sugeruje ewolucję w kierunku modeli karier alternatywnych. Szkocja to drugi wyrazisty przykład zmiany typów karier. Po początkowym okresie dominacji karier jednokierunkowych z centrum do regionu ewoluuje ona w kierunku karier alternatywnych (co związane jest z silnymi barierami instytucjonalnymi, m.in. systemami wyborczymi – większościami i proporcjonalnym, i co wpływa na silne zróżnicowanie systemów partyjnych na obu poziomach).



o systemach parlamentarnych. Podobnie nie zaobserwowano różnic w przebiegu karier między państwami o systemach wyborczych większościowych a tymi, które mają systemy proporcjonalne. Wyniki wskazują raczej na większą złożoność uwarunkowań, konieczne są zatem dalsze analizy wzajemnego oddziaływania różnych czynników instytucjonalnych. Uwzględnić należy również wpływ określonego ciągu czasowego, w jakim poszczególne instytucje się pojawiały, oraz postrzeganie i interpretowanie przez samych polityków ram instytucjonalnych, w jakich funkcjonują (Borchert, Stolz 2011b, s. 281).

### Ścieżki karier regionalnych ministrów i premierów

Większość badań odwołujących się do teorii MLG dotyczy regionalnych parlamentarzystów. Ostatnio jednak podejmowane są też studia nad przedstawicielami regionalnej egzekutywy. Do tej kategorii można zaliczyć badania Stolza i Fischera (2011) nad ścieżkami karier regionalnych i federalnych ministrów w Niemczech. Wymienieni autorzy wykazali, że kariery te mają wyraźnie dośrodkowy kierunek, jeżeli zaś przebiegają w kierunku przeciwnym, to ograniczają się wyłącznie do stanowisk premierów. Spośród regionalnych premierów 10% zajmowało wcześniej stanowiska ministerialne na „szczeblu” centralnym (tamże, s. 14). Niemniej fakt, że tylko bardzo mały odsetek (poniżej 5%) regionalnych ministrów awansował na szczebel federalny, wskazuje, iż stanowiska te w bardzo niewielkim stopniu są tzw. trampoliną na „szczebel” rządu federalnego (tamże, s. 17). Trzeba jednak podkreślić, że stanowiska ministrów regionalnych są wysoko cenione. Prawie jedna czwarta ministrów federalnych (23%; 47 z 203 osób sprawujących ten urząd w latach 1949–2010) przed objęciem tego stanowiska pełniła podobną funkcję w kraju związkowym (tamże, s. 9). Natomiast późniejsze badania tych samych autorów (Stolz, Fischer 2014) wskazują, że cechą charakterystyczną karier regionalnych ministrów jest ścisły związek ze sprawowaniem mandatu regionalnego parlamentarzysty (przed objęciem stanowiska ministra, w trakcie pełnienia tej funkcji, ale także po jej zakończeniu). Kariery regionalnych ministrów w większości ogniskują się na poziomie regionalnym. Na przykład ponad połowa (55%) ministrów po dymisji ze stanowisk w regionalnej egzekutywie nadal zasiadała w regionalnych parlamentach, a tylko 7% kontynuowało odpowiednią karierę w legislaturze ogólnokrajowej. Awans na „wyższe szczeble”: federalny lub europejski, dotyczył mniej niż 10% członków regionalnych rządów. Odmienne były jednak kariery regionalnych premierów, którzy dużo częściej niż „zwykli” ministrowie decydowali się na karierę na szczeblu federalnym; dziewięciu (z 41 sprawujących te funkcje w okresie 1990–2011) wybrano do Bundestagu, zarazem pięciu zostało członkami rządu. W przypadku ministrów uzyskanie mandatu parlamentarzysty na „szczeblu” federalnym (32 osoby; 6%) dużo rzadziej łączyło się z objęciem stanowiska w egzekutywie (10 osób).

Również badania przeprowadzone przez Joana Botellę i in. (2010) w trzech krajach, które ostatnio przeszły proces decentralizacji, a mianowicie w Hiszpanii, we Francji i w Wielkiej Brytanii, wskazują, że regionalni premierzy mają bogate

doświadczenie polityczne na innych „szczeblach” systemu politycznego, dużo większe niż posłowie, jak również ministrowie regionalni. W przypadku karier premierów ważne jest nie tylko to, czy ich promocja była poprzedzona zdobyciem doświadczenia na innym poziomie, lecz także to, czy dotyczyło to jednego czy większej liczby „szczebli”. Choć pod tym względem między poszczególnymi krajami występują duże różnice, warto podkreślić, że połowa regionalnych premierów miała doświadczenie polityczne w pracy na stanowiskach na dwóch lub trzech „szczeblach”. Wielopoziomowość praktyki regionalnych premierów dowodzi, że w momencie obejmowania stanowisk są oni politykami o bogatym i różnorodnym doświadczeniu, co należy uznać za pośredni wskaźnik wysokiej wartości tych pozycji w ramach ogólnej hierarchii stanowisk politycznych.

Botella i in. (2010, s. 57) postawili też pytanie o ewolucję karier regionalnych premierów i sugerują, że w przypadku tej kategorii polityków można wskazać na wyłanianie się nowej ścieżki karier. Wraz ze stopniowo wzrastającym znaczeniem regionów zwiększa się rola doświadczenia politycznego zdobytego w trakcie wcześniejszej pracy w regionalnym parlamencie i rządzie. Zmniejsza się natomiast waga doświadczenia związanego z pełnieniem mandatu posła na „szczeblu” ogólnokrajowym (wśród premierów sprawujących tę funkcję w ostatnim okresie doświadczenie to było rzadsze). Natomiast ważnym zasobem pozostaje doświadczenie polityczne uzyskane na „szczeblu” lokalnym. Innymi słowy, wzmacniany jest lokalny i regionalny komponent tych karier, a słabnie rola doświadczenia zdobytego w polityce ogólnokrajowej.

Badania nad regionalnymi premierami warto wzbogacić o polskie badania, dotyczące marszałków województw (od I do V kadencji) (Majcherkiewicz 2016a). Po pierwsze, przebieg ich karier wskazuje, że prawie połowa z nich to kariery wielopoziomowe (48,7% – 38 z 78 osób pełniących funkcję marszałków od wyborów w 1998 do końca 2016 r. – to kariery co najmniej trzypoziomowe, przy czym maksimum stanowiło pięć poziomów)<sup>20</sup>. Równocześnie jednak trzeba dostrzec, że 10 polityków (13%) to osoby, dla których jedynym stanowiskiem politycznym był urząd marszałka. Było to poważnym zaskoczeniem, w porównaniu z wynikami badań Botella i in. (2010), które wskazywały, że stanowiska regionalnych premierów obejmowali politycy o rozległym i wielopoziomowym doświadczeniu. W przypadku polskich marszałków można było przypuszczać, że doświadczenie polityczne będzie mniejsze (m.in. w związku ze stosunkowo krótkim czasem funkcjonowania samorządów województw i bardziej ograniczoną skalą decentralizacji), jednak fakt, że powołanie na to stanowisko nie zostało poprzedzone nawet zasiadaniem w zarządzie województwa, stanowił zaskoczenie. W związku z ograniczonym zakresem decentralizacji oczekiwano, że stosunkowo popularne będą kariery tradycyjne: od „szczebla” lokalnego poprzez

<sup>20</sup> W badaniach tych, aby rozróżnić marszałków, którzy nie zasiadali w zarządach województw przed objęciem stanowiska, i tych, którzy mieli takie doświadczenie, ci pierwsi byli klasyfikowani według tego kryterium jako jednopoziomowi, drudzy zaś jako dwupoziomowi.

Ze względu na specyfikę Polski oddzielnie liczono szczebel lokalny: 1) gminny oraz 2) powiatowy. Podobnie w ramach karier centralnych wyodrębniono dwa poziomy: centralny: 1) wojewodowie oraz 2) parlamentarzyści i ministrowie plus ich zastępcy.

regionalny do ich zwieńczenia na poziomie ogólnokrajowym. Dane statystyczne wskazują jednak, że taki przebieg karier wystąpił tylko w odniesieniu do siedmiu osób (9%), choć i tu w przypadku czterech marszałków istnieją pewne odstępstwa od tego modelu i trzeba raczej uznać, że ich kariery ewoluują w kierunku karier zintegrowanych. Taki trend sugerują równocześnie kierunek przepływów i ich intensywność. Zarazem analiza przebiegu karier politycznych polskich marszałków umożliwiła wyodrębnienie ważnej w ich przypadku ścieżki kariery – samorządowej, która okazała się najpopularniejsza (43,6% – 34 osoby), mimo zróżnicowania pod względem jej wielopoziomowości. Dotychczasowe badania (Majcherkiewicz 2016a, 2016b, 2016c) jednocześnie sugerują dużo większe znaczenie i atrakcyjność pozycji marszałka niż innych członków zarządu. Zaobserwować tu można m.in. różnice w przebiegu ich karier postministerialnych: 30,6% byłych marszałków (19 osób) zostało parlamentarzystami, ale tylko 19,9% (67) – spośród zasiadających w zarządach<sup>21</sup>. Zarazem wybór stanowiska sekretarza/podsekretarza stanu jest mniej atrakcyjny w przypadku polityków tej pierwszej niż drugiej kategorii – odpowiednio: 3,8% (3 osoby) i 6% (20 osób)<sup>22</sup>. Na koniec, ich kariery różnią się dość wyraźnie pod względem stopnia profesjonalizacji<sup>23</sup>; zawodowymi politykami było ponad 90% marszałków, ale prawie dwie trzecie zasiadających w zarządach województw.

## Zakończenie

Przedstawiając badania empiryczne, odwołujące się do rządzenia wielopoziomowego, warto przede wszystkim zauważyć, iż potwierdzone zostało to, że w wielu przypadkach współczesne kariery polityczne odbiegają od modelu klasycznego i są coraz bardziej zróżnicowane. Równie ważne jest dostrzeżenie wzrastającej roli polityków regionalnych. Za symboliczny pod tym względem można uznać tytuł artykułu Botelli i in. (2010) – „Nowa polityczna elita zachodniej Europy. Polityczne kariery premierów regionalnych w niedawno zdecentralizowanych krajach”.

Zasługą koncepcji MLG jest też ukazanie oddziaływania systemu wielopoziomowego na przekształcenie i zróżnicowanie współczesnych ścieżek karier politycznych. W najbardziej rozbudowanej formie „instytucjonalna struktura możliwości” rozwoju kariery na gruncie systemu wielopoziomowego zaprezentowana została w koncepcji Borcherta.

Ważnym osiągnięciem, o którym należy wspomnieć w kontekście analizowanej tematyki, jest wypracowanie typologii karier polityków regionalnych i – co

<sup>21</sup> W okresie od wyborów w 1998 r. do grudnia 2014 r. do zarządów województw wybrane zostały 402 osoby. W przypadku karier postministerialnych badania objęły 335 osób niezasiadających w zarządach województw.

<sup>22</sup> Żaden z byłych marszałków nie objął stanowiska ministra.

<sup>23</sup> W opracowaniu tym za kariery profesjonalne uznano te z nich, w których marszałek/osoba zasiadająca w zarządzie piastował/a kilka stanowisk politycznych (więcej niż dwa stanowiska) i/lub pełnił/a te funkcje przez dłuższy okres (za takowy arbitralnie przyjęto pięć lat – w związku z tym za profesjonalistów uznano też te osoby, które wybrane zostały tylko na dwa stanowiska polityczne, jeżeli pełniły je przez czas dłuższy niż ten określony jako pięć lat).

wydaje się interesujące z punktu widzenia przedmiotu niniejszych rozważań – potwierdzenie, że w niektórych przypadkach wyodrębnić można kariery zogniskowane na polityce regionalnej. Odwołując się do dorobku empirycznego, warto zauważyć, że stosunkowo dobrze udokumentowane są już kariery regionalnych parlamentarzystów. Natomiast badania dotyczące regionalnych ministrów są o wiele bardziej wycinkowe i przypuszczać można, że w najbliższej przyszłości staną się one jednym z najpoważniejszych wyzwań, z którym badacze, odwołujący się do koncepcji rządzenia wielopoziomowego, będą zmuszeni się zmierzyć. Podobnie ważnym wyzwaniem stojącym przed MLG jest dostrzeżenie, że w wielu przypadkach współczesne kariery, mimo że są wielopoziomowe, rzadko ograniczają się tylko do świata polityki. Ważnym obszarem prowadzenia badań i tworzenia bardziej złożonych modeli powinny być też te uwzględniające przepływy między biznesem i polityką – „model drzwi obrotowych”, oraz między polityką i administracją.

## Literatura

- Borchert J., 2011, „Individual ambition and institutional opportunity: A conceptual approach to political careers in multi-level systems”, *Regional & Federal Studies*, t. 21, nr 2, s. 117–140.
- Borchert J., Stolz K., 2011a, „German political careers: The State level as an arena in its own right?”, *Regional & Federal Studies*, t. 21, nr 2, s. 205–222.
- Borchert J., Stolz K., 2011b, „Institutional order and career patterns: Some comparative considerations”, *Regional & Federal Studies*, t. 21, nr 2, s. 271–282.
- Borchert J., Stolz K., 2011c, „Introduction: Political careers in multi-level systems”, *Regional & Federal Studies*, t. 21, nr 2, s. 107–115.
- Botella J. i in., 2010, „A new political elite in Western Europe? The political careers of regional prime ministers in newly decentralised countries”, *French Politics*, t. 8, nr 1, s. 42–61.
- Cwalina W., 2005, „Źródła pożądania władzy. Kto zostaje przywódcą?”, *Polityka* z 30.06.2005, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/150133,1,zrodla-pozadania-wladzy.read> (dostęp: 14.06.2017).
- Deschouwer K., 2001, *Multilevel Systems and Political Careers: The Pleasures of Getting Lost*, Grenoble: ECPR Joint Sessions of Workshops, 6–11.04.2001.
- Docherty D., 2011, „The Canadian political career structure: From stability to free agency”, *Regional & Federal Studies*, t. 21, nr 2, s. 185–203.
- Dojwa K., Placety J., 2006, „Samorząd wojewódzki jako kreator elity politycznej. Radni sejmików wojewódzkich w wyborach parlamentarnych w 2005 roku”, *Samorząd Terytorialny*, nr 3, s. 20–33.
- Drzonek M., 2013, „Zdobywanie władzy w mieście – efektywność strategii «wiecznego prezydenta»”, *Management and Business Administration. Central Europe*, t. 21, nr 1, s. 145–160.
- Drzonek M., 2016, „Wielokadencyjność bez afiliacji partyjnej? Spostrzeżenia po reelekcjach «wiecznych prezydentów» w 2014”, *Przegląd Politologiczny*, nr 1, s. 81–89.
- Hausner J. i in., 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

- Hooghe L., Marks G.N., Schakel A.H., 2010, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950–2006)*, London: Routledge.
- Lewis P.G., 2009, *Political Authority and Party Secretaries in Poland, 1975–1986*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Majcherkiewicz T., 2016a, *Marszałkowie województw jako reprezentanci społeczności regionalnych*, Kraków: Ogólnopolska Konferencja Naukowa „(Pro)obywatelski samorząd: praktyki, teorie, wyzwania”, 8–9.12.2016. Artykuł przyjęty do druku w czasopiśmie *Studia Humanistyczne AGH* 2017, nr 3.
- Majcherkiewicz T., 2016b, *Polish Regional Elite Career Patterns and the Impact of a Multilevel System*, Poznań: 24<sup>th</sup> IPSA World Congress of Political Science, 23–28.07.2016.
- Majcherkiewicz T., 2016c, *Wymiana i reprodukcja członków zarządów województw a ewolucja wzorów karier polityków regionalnych*, Gdańsk: XVI Ogólnopolski Zjazd Socjologiczny, 14–17.09.2016.
- Majcherkiewicz T., 2016d, „Wzory tworzenia wojewódzkich koalicji samorządowych a skład polityczny zarządów województw w latach 1998–2014”, *Studia Polityczne*, t. 42, nr 2, s. 113–144.
- Pallarés F., Keating M., 2003, „Multi-level electoral competition. Regional elections and party systems in Spain”, *European Urban and Regional Studies*, t. 10, nr 3, 239–255.
- Piasecki A., 2006, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków: Wydawnictwo Profesja.
- Schlesinger J., 1966, *Ambition and Politics*, Chicago: Rand McNally.
- Stolz K., 2003, „Moving up, moving down: Political careers across territorial levels”, *European Journal of Political Research*, t. 42, nr 2, s. 223–248.
- Stolz K., 2005, *Bringing Politicians Back in: Regional Democracy and Political Careers*, Granada: ECPR Joint Sessions of Workshops, 14–19.04.2005.
- Stolz K., 2011, „The regionalization of political careers in Spain and the UK”, *Regional & Federal Studies*, t. 21, nr 2, s. 223–243.
- Stolz K., Fischer J., 2011, *Patterns of ministerial careers in Germany*, Murcia: 10<sup>th</sup> Annual Conference of the Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 7–9.09.2011.
- Stolz K., Fischer J., 2014, „Post-cabinet careers of regional ministers in Germany, 1990–2011”, *German Politics*, t. 23, nr 3, s. 157–173.
- Swianiewicz P., 2014, „The unfinished story of the ugly duckling: Polish regions under the realm of Europeanization”, *Croatian & Comparative Public Administration*, t. 14, nr 2, s. 355–379.
- Szczerski K., 2005, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego: wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576; tekst pierwotny).
- Vanlangenakker I., Maddens B., Put G.-J., 2010, „Political careers in Belgium: An example of the integrated career model”, *Fédéralisme Régionalisme*, t. 10, <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=939> (dostęp: 14.06.2017).
- Weber M., 1998, „Polityka jako zawód i powołanie”, w: M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie. Wybór pism*, tłum. A. Kopacki, P. Dybel, Kraków, Warszawa: SIW Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, s. 55–110.
- Weber M., 1999, „Panowanie urzędników a przywództwo polityczne”, w: Z. Krasnodębski, M. Weber, Warszawa: Wydawnictwo Wiedza Powszechna.