

Michał Radecki

Czy w Polsce istnieje kartel partii politycznych?

Wstęp

W literaturze przedmiotu dominuje postrzeganie, opisywanie i klasyfikowanie partii politycznych w odniesieniu do ich relacji ze społeczeństwem obywatelskim. Zjawiska takie jak chwiejność wyborcza elektoratu (*volatility*), zmiany w podziałach socjopolitycznych (*realignment*), osłabienie związków społeczeństwa z partiami politycznymi (*dealignment*) czy spadek ich członkostwa, dały asumpt wielu autorom do wysuwania tez o kryzysie partii politycznych jako instytucji. Richard S. Katz i Peter Mair przekonują jednak¹, że postrzeganie partii politycznych w ich relacji do państwa powoduje, że zgłaszane wątpliwości co do ich słabości nie są w pełni uzasadnione.

Jeśli wziąć pod uwagę, że jedną z najważniejszych zmian w otoczeniu partii politycznych w Europie Zachodniej jest wzrost subwencji budżetowych, mamy raczej do czynienia z procesem erozji tradycyjnie rozumianych partii politycznych i ich funkcji oraz zmianami o charakterze innowacyjnym i adaptacją do nowego otoczenia. R.S. Katz i P. Mair uznają, że zmiany te wpłynęły na jeszcze bliższą symbiozę partii politycznych i państwa, a w konsekwencji pojawienie

¹ R.S. Katz, P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, „Party Politics” 1995, Vol. 1, No. 1, s. 25.

się nowego typu partii, kolejnego, po ugrupowaniach kadrowych, masowych i wyborczych, który nazywają partią-kartel. Od poprzednich modeli różni się on pogłębioną symbiozą ze strukturami państwa, która zapewnia im dominującą pozycję w ramach systemu. Kartelizacja nie jest jedyną próbą opisu zmian w funkcjonowaniu współczesnych ugrupowań w Europie Zachodniej. Wśród innych propozycji można wymienić m.in. koncepty: partii-przedsiębiorstwa (*business firm party*), partii profesjonalno-wyborczej (*professional-electoral party*) czy partii zawodowych polityków (*party of professional politicians*). Jednak to właśnie koncept partii-kartel spotkał się z największą liczbą komentarzy dotyczących zarówno teoretycznej zasadności, jak i empirycznych testów w poszczególnych państwach Europy.

Sama kategoria „kartel” jest szeroka i odnosi się zarówno do instytucjonalnej struktury partii politycznych, jak i do formatu i mechanizmu systemu partyjnego. Model partii-kartel charakteryzuje się kapitałochłonną, profesjonalną i scentralizowaną kampanią wyborczą oraz zacierającą się granicą pomiędzy członkami partii i osobami będącymi poza ugrupowaniem. Wewnętrzna dystrybucja władzy cechuje się dominacją partii wypełniającej funkcje państwo-publiczne (parlamentarne) oraz istnieniem stratarchii² jako relacji pomiędzy lokalnymi oddziałami partii a centralą. Kategoria „kartel” odnosi się również do całego systemu partyjnego, gdyż określa relacje współpracy lub rywalizacji pomiędzy partiami politycznymi. W tym sensie państwo staje się instytucją wsparcia dla jednych partii (kartel), przyczyniając się do wykluczenia innych z rywalizacji o władzę. Relacje pomiędzy partiami należącymi do kartelu mają charakter konsensualny, mamy więc do czynienia z kooperacją i tworzeniem barier w dostępie do zasobów dla pozostałych ugrupowań. Reasumując, koncepcja kartelizacji odnosi się zarówno do poziomu „systemowego”, a więc do systemu partyjnego, jak i organizacyjnego, a więc modelu partii politycznej.

² Stratarchia to wzajemna niezależność podmiotów wchodzących w skład organizacji w zakresie podejmowania decyzji.

Koncept partii typu kartel sprowokował dyskusję, w ramach której zdają się przeważać głosy krytyczne. Herbert Kitschelt podważa kwalifikowanie partii-kartel jako nowego modelu organizacyjnego³, a Ryszard Herbut uznaje ją za podtyp partii wyborczej⁴. Tego samego zdania są Richard Gunther i Larry Diamond⁵. Z kolei Ruud Koole przekonuje, że większość charakterystyk partii-kartel odnosi się do systemu partyjnego, a nie do ich schematu organizacyjnego⁶. Ten sam autor uznaje także, że nie można mówić o istnieniu efektywnie działającego kartelu partii politycznych w demokracjach zachodnich⁷. Na tę samą kwestię zwraca uwagę H. Kitschelt⁸. R.S. Katz i P. Mair w swojej replice z 1996 r. na krytykę w zasadzie utrzymali słuszność tego konceptu, nieco go tylko doprecyzowując⁹.

Koncept partii-kartel został sformułowany na podstawie analizy systemów partyjnych skonsolidowanych demokracji Europy Zachodniej. Odmienność państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski (wynikająca m.in. z braku tradycyjnych podziałów socjopolitycznych, przejścia do demokracji na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku, słabości społeczeństwa obywatelskiego), nakazuje szczególną ostrożność w zastosowaniu koncepcji kartelizacji do opisu i analizy ich systemów partyjnych. Nie oznacza to jednak, że taka analiza jest bezzasadna. Przeciwnie, występowanie niektórych czynników i zjawisk (np. systemu finansowania partii politycznych z budżetu, polityki patronatu, czy dyskryminującej mniejsze partie ordynacji wyborczej) wręcz zachęca do przeprowadzenia takiej analizy.

³ H. Kitschelt, *Citizens, Politicians, and Party Cartellization: Political Representation and State Failure in Post-industrial Democracies*, „European Journal of Political Research” 2000, Vol. 37, No. 2, s. 152.

⁴ R. Herbut, *Partie polityczne w państwach demokratycznych. Proces zmiany czy też erozja instytucji?*, [w:] *Politologia Wroclawska. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Politologii UW*, Wrocław 2000, s. 80.

⁵ R. Gunther, L. Diamond, *Species of Political Parties. A New Typology*, „Party Politics” 2003, Vol. 9, No. 2, s. 193 (note 3).

⁶ R. Koole, *Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party*, „Party Politics” 1996, Vol. 2, No. 4, s. 508.

⁷ Tamże, s. 516–517.

⁸ H. Kitschelt, *Citizens, Politicians...*, s. 166.

⁹ R.S. Katz, P. Mair, *Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder*, „Party Politics” 1996, Vol. 2, No. 4, s. 526 i n.

Polska literatura nie doczekała się szerszych publikacji dotyczących kartelizacji w Polsce. Jedną z pierwszych prób przetestowania scenariusza kartelizacji była praca Ewy Nalewajko¹⁰. Pogłębioną analizę podjął z kolei Aleks Szczerbiak¹¹, która jednak ze względu na wprowadzenie nowego systemu finansowania partii politycznych oraz zmian w ordynacji wyborczej straciła na aktualności.

W niniejszym artykule zasadność konceptu kartelizacji w odniesieniu do polskiego systemu partyjnego zostanie przeanalizowana poprzez badanie trzech wskazanych wyżej komponentów:

- systemu finansowania partii;
- systemu wyborczego;
- zakresu patronatu politycznego.

Analiza struktur organizacyjnych partii politycznych w Polsce, jako przekraczająca ramy niniejszego opracowania, nie została podjęta¹². Hipoteza niniejszego artykułu zamyka się w stwierdzeniu, że pomimo istnienia przesłanek świadczących o kartelizacji, nie można mówić o funkcjonowaniu kartelu partii politycznych.

Finansowanie partii politycznych

Rozwój polskiego ustawodawstwa dotyczącego finansowania partii politycznych po 1989 r. można ująć w kilku etapach. Pierwszy jest wyznaczony wejściem w życie ustawy o partiach politycznych z 1990 r., a zamyka go nowelizacja ordynacji wyborczej w 1993 r. Drugi zawiera się w latach 1993–1997. Trzeci obejmuje okres od 1997 do 2001 r. Ostatni, czwarty, otwiera nowelizacja ustawy o partiach politycznych w 2001 r.

¹⁰ E. Nalewajko, *Protopartie i protosystem. Szkic do obrazu polskiej wielopartyjności*, Warszawa 1997, s. 213–224.

¹¹ A. Szczerbiak, *Cartelisation in Post-communist Politics. State Party Funding in Post-1989 Poland*, „Perspectives on European Politics and Society” 2001, Vol. 2, No. 3.

¹² Kwestię tę szeroko omawiają: K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010; T. Bichta, *Struktura organizacyjna partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, Lublin 2010.

Ustawa o partiach politycznych z 1990 r.¹³ była pierwszym aktem prawnym, który regulował kwestię finansowania ugrupowań politycznych. Jej art. 6 jako środki majątkowe partii politycznych wymieniał: składki członkowskie, darowizny, spadki, zapisy, dochody z majątku, z działalności gospodarczej oraz z ofiarności publicznej. Kwestia finansowania partii politycznych ze źródeł publicznych na cele kampanii wyborczych została przeniesiona na ordynacje wyborcze. Prawo wyborcze do Sejmu z 1991 r. stanowiło jednak, że koszty prowadzenia kampanii wyborczej kandydatów do Sejmu i Senatu pokrywane są ze środków zgłaszających je komitetów wyborczych¹⁴. Aktywność partii politycznych w świetle tej ustawy miała się zatem opierać na pozyskiwaniu środków finansowych z działalności gospodarczej oraz „datków” zewnętrznych. Brak było przy tym jakiegokolwiek formy wsparcia ze strony budżetu państwa.

W drugim okresie, wraz z uchwaleniem nowej ordynacji wyborczej do Sejmu w 1993 r.¹⁵, wprowadzono finansowanie partii politycznych z budżetu państwa. Nowym elementem prawa wyborczego była dotacja podmiotowa – czyli pewnego rodzaju zwrot kosztów związanych z wydatkami poniesionymi na kampanię wyborczą. Dotacja była przyznawana proporcjonalnie do liczby posłów wybranych z list danego komitetu wyborczego. Obliczało się ją, dzieląc ogólną kwotę dotacji (20% od sumy wydatków przeznaczonych w budżecie państwa na przeprowadzenie wyborów) przez liczbę 560 i mnożąc przez liczbę posłów wybranych z listy danego komitetu wyborczego¹⁶. Taka konstrukcja przepisów ordynacji nie obejmowała więc podmiotów, które nie wprowadziły swoich przedstawicieli do parlamentu. Ponadto oparcie zwrotów kosztów kampanii wyborczej na liczbie uzyskanych miejsc w parlamencie, a nie liczbie otrzymanych głosów w wy-

¹³ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, Dz.U. 1990 Nr 54, poz. 312.

¹⁴ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1991 Nr 59, poz. 252. Finansowania kampanii wyborczej kandydatów do Senatu podlegało również przepisom tej ustawy.

¹⁵ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1993, Nr 45, poz. 205.

¹⁶ Tamże (art. 151 ust. 1 i 2).

borach, dowartościowywało duże ugrupowania, tym bardziej że jednocześnie wprowadzono sprzyjający im system wyborczy.

W trzecim okresie system finansowania ugrupowań politycznych z budżetu państwa został rozwinięty w ustawie o partiach politycznych z 1997 r. Ustawodawca utrzymał dotację podmiotową, która była związana z wydatkami poniesionymi na kampanię wyborczą. Nie został zmieniony warunek jej otrzymania – było nim uzyskanie przynajmniej jednego mandatu w Sejmie bądź Senacie. Nowym elementem ustawy było wprowadzenie finansowania działalności statutowej partii, za sprawą tzw. dotacji celowej, która była kierowana do ugrupowań, których okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na wszystkie listy kandydatów partii politycznych w kraju¹⁷.

Kwietniowa zmiana ustawy o partiach politycznych w 2001 r.¹⁸ otwiera czwarty okres w finansowaniu partii politycznych. Wśród najważniejszych zmian należy wymienić zakazanie prowadzenia przez partie działalności gospodarczej i pozyskiwania środków ze zbiorów publicznych, umożliwienie użyczenia lokali tylko na biura parlamentarzystów lub radnych, uniemożliwienie przekazywania środków finansowych przez osoby prawne oraz wprowadzenie subwencji z budżetu w miejsce dotacji celowych. Subwencja przysługuje partiom, które uzyskały przynajmniej 3% głosów w skali kraju w wyborach do Sejmu (dla koalicji próg ten wynosi 6%). Ta forma wsparcia jest kierowana także do ugrupowań, które nie przekroczyły progu wyborczego i w efekcie nie weszły do Sejmu. W ustawie utrzymana została dotacja podmiotowa, będącą formą zwrotu kosztów kampanii wyborczej, za – tak jak w poprzedniej ordynacji z 1993 r. – każdy uzyskany mandat posła i senatora. Kwotę za jeden mandat oblicza się, dzieląc sumę wydatków na kampanię wyborczą (do wysokości przysługujących komitetom wyborczym limitów) przez liczbę

¹⁷ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. 1997 Nr 98, poz. 604.

¹⁸ Wprowadzona ustawą z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2001 Nr 46, poz. 499.

560¹⁹. Dotacja podmiotowa jest wypłacana jednorazowo w terminie 6 miesięcy od daty stwierdzenia ważności wyborów. Katalog budżetowych środków finansowych kierowanych do partii politycznych zamyka dotacja podmiotowa dla ugrupowań, które zdobyły przynajmniej jeden mandat w wyborach do Parlamentu Europejskiego²⁰.

Analiza sprawozdań finansowych partii politycznych²¹ prowadzi do wniosku, że nowy system finansowania doprowadził do dwóch efektów. Po pierwsze, nastąpiło znaczne dokapitalizowanie ugrupowań, które spełniły kryteria upoważniające do ubiegania się o dotację lub subwencję. Przykładowo w 1999 r. oficjalny przychód Unii Wolności (UW) wyniósł 3 091 906,67 zł, Unii Pracy (UP) – 146 885,27 zł, Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) – 11 146 614,80 zł, a Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) – 2 688 353,67 zł²². W 2002 r. te wartości wzrosły do odpowiednio: UW – 3 207 889,46 zł; UP – 3 235 764 zł, PSL – 107 921 536,16 zł i SLD – 50 581 867 zł. W przypadku UW mamy więc do czynienia ze wzrostem dochodu o 1%, pomimo że politycznie została zdegradowana, nie będąc już ugrupowaniem parlamentarnym. Budżet UP powiększył się o 22%, a SLD aż o 1880%²³. Wzrost dochodu PSL o 968% był wynikiem umów podpisanych z fundacją związaną personalnie z kierownictwem tej partii i księgowanych jako zbycie majątku²⁴. Drugim efektem jest przejście ciężaru finansowania partii politycznych przez budżet państwa. Tabela 1 pokazuje tendencje w kształtowaniu się

¹⁹ Art. 128 ust. 1 Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2001 Nr 46, poz. 499.

²⁰ Art. 100. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. 2004 Nr 25, poz. 219.

²¹ Źródłem wszystkich danych dotyczących finansów partii politycznych po 2001 r. są ich sprawozdania finansowe. W przypadku nieprawidłowości przyjmując wyliczenia dokonane przez Państwową Komisję Wyborczą. Z tego powodu oficjalny dochód PSL za 2002 r. różni się od tego uwidocznionego w sprawozdaniu.

²² M. Walecki, *Dochody polskich partii politycznych – regulacje prawne i polityka*, [w:] *Finansowanie polityki: wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. M. Walecki, Warszawa 2000, s. 89.

²³ Partie otrzymały w tym roku tylko trzy, zamiast czterech rat subwencji.

²⁴ Z tego powodu sprawozdanie PSL zostało odrzucone przez Państwową Komisję Wyborczą.

udziału subwencji oraz dotacji podmiotowej w budżetach partii, które samodzielnie startowały w wyborach do Sejmu w 2001 i 2005 r. i zdobyły przynajmniej jeden mandat. Wybór tych partii jest nieprzypadkowy: były one również obecne w parlamencie następnej kadencji (2005–2007), a część z nich została pozbawiona państwowych pieniędzy w wyniku niespełnienia ustawowych przesłanek otrzymania dotacji podmiotowej i subwencji.

Tab. 1. Procentowy udział środków budżetowych w przychodach wybranych partii politycznych w latach 2006–2009.

Partia polityczna	2006 r. (w %)*	2007 r. (w %)	2008 r. (w %)	2009 r. (w %)**
LPR	84,10	75,23	97,94	0,00
PiS	94,51	44,98	97,55	95,26
PO	94,79	57,22	95,18	87,48
PSL	84,94	25,24	95,10	64,88
Samoobrona	98,23	98,06	99,69	0,00
SLD	75,90	47,48	78,14	63,29

* Od 1 stycznia 2006 r. obowiązują podwyższone o 8,3% kwoty za jeden głos ważny oddany w wyborach. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2005 r. w sprawie podwyższenia kwoty subwencji dla partii politycznej albo koalicji wyborczej, Dz.U. 2005 Nr 266, poz. 2236.

** Od 1 stycznia 2009 r. obowiązują podwyższone o 6,5% kwoty za jeden głos ważny oddany w wyborach. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 listopada 2008 r. w sprawie podwyższenia kwoty subwencji dla partii politycznej albo koalicji wyborczej, Dz.U. Nr 207, poz. 1301.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych partii politycznych, www.pkw.gov.pl.

Jedynie w przypadku Samoobrony udział państwowych funduszy w 2007 r. w partyjnym budżecie nie zmniejszył się w relacji do poprzedniego roku. Jest to wynik spadku wielkości budżetu tej partii w 2007 r. W przypadku pozostałych partii odsetek ten zmalał, gdyż wszystkie ugrupowania otrzymały wtedy mniejsze subwencje²⁵.

²⁵ Wynika to z przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych w 2007 r. Art. 32 ustawy o partiach politycznych stanowi bowiem, że prawo do

W 2008 r. budżet państwa stał się podstawowym elementem dochodów wszystkich partii politycznych. Liga Polskich Rodzin (LPR) i Samoobrona w 2007 r. nie uzyskały mandatów w Sejmie i nie otrzymały dotacji, jednak ich niewielki dochód w połączeniu z subwencją stanowiącą większość przychodu tych partii doprowadził do wysokiego – blisko 100% – udziału środków publicznych w ich budżetach.

Podobnie jak w przypadku 2007 r., także w 2009 r. zmalał udział państwowych środków w dochodach partii politycznych, oscylując w przedziale 63–95%. Był to wynik braku dotacji podmiotowej odpowiedzialnej za wysokie budżety partii politycznych w poprzednim roku. Ponadto pierwszy raz Samoobrona i LPR zostały odcięte od publicznego finansowania, w wyniku czego budżety obu partii drastycznie skurczyły się z odpowiednio 6 402 632,98 i 2 406 625,52 zł w 2008 r. do 124 142,50 i 10 421,57 zł w 2009 r.

Jak dotąd (2002–2009) największym beneficjentem zmian w finansowaniu partii politycznych jest Prawo i Sprawiedliwość (PiS), które w sumie z budżetu państwa otrzymało ponad 169 mln zł. Niewiele mniejszą sumę uzyskała Platforma Obywatelska (PO) – 166 mln, mimo że w wyborach w 2001 r. nie startowała jako partia polityczna i w efekcie nie otrzymywała subwencji w poprzedniej kadencji Sejmu. Łącznie ponad 158 mln zł otrzymał SLD. Pozostałe partie uzyskały mniejsze sumy: LPR – 59 mln, PSL – 58 mln, Samoobrona – 76 mln. Nowy system finansowania partii sprawił, że społeczeństwo przestało być (o ile wcześniej było) elementem, od którego zależy ich organizacyjne przetrwanie.

subwencji wygasa z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja Sejmu. Ponadto w tym roku partyjnych budżetów nie zasilila dotacja podmiotowa, która jest wypłacana jednorazowo po wyborach, inaczej więc niż subwencja, która z zasady przysługuje przez cały okres trwania kadencji Sejmu i jest wypłacana w czterech równych rocznych ratach.

Patronat

Wydaje się, że możliwości patronatu²⁶ w państwach Europy Środkowo-Wschodniej (w tym w Polsce) występują w szerszym zakresie niż w państwach Europy Zachodniej. Wynika to z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, z chronicznej słabości społecznych podstaw partii politycznych. Po drugie, z wciąż utrzymującego się (choć już nie tak znaczącego jak w latach 90. XX wieku) udziału właścicielskiego państwa w strukturze gospodarki.

W literaturze dotyczącej patronatu w państwach pokomunistycznych można mówić o dwóch przeciwstawnych wątkach w kontekście partyjnej rywalizacji o władzę. A. Grzymała-Busse twierdzi, że polityczne rozdrobnienie parlamentu ogranicza jego możliwości²⁷, natomiast A. Gwiazda wykazuje, że zarówno podzielony partyjnie parlament z mniejszościowym rządem, jak i większościowy gabinet mają takie same możliwości prowadzenia polityki obsady stanowisk w administracji publicznej i spółkach Skarbu Państwa²⁸. Teza A. Gwiazdy wynika z przeprowadzonych badań nad tym, czy opisany przez A. Grzymałę-Busse obniżający się trend polityki patronatu w Polsce ma rzeczywiście miejsce. W badaniach pod uwagę zostały wzięte dwie partie: SLD i PiS, które odpowiednio w 2001 i 2005 r. sformowały gabinet. Ich strategie patronatu były odmienne: za rządów SLD powiększyła się ogólna liczba pracowników administracji centralnej, gabinet PiS z kolei charakteryzował się większą liczbą ministerstw i poszerzył liczbę pracowników służby cywilnej w ministerstwach. A. Gwiazda ocenia, że możliwości patronatu obie partie wykorzystały do maksimum²⁹. Pokazuje to, że „kolonizacja” struktur

²⁶ Poprzez patronat rozumiem zjawisko obsadzania przez rządzącą partię polityczną (partie polityczne) stanowisk w administracji państwowo-publicznej i quasi-publicznej wg kryteriów politycznych.

²⁷ A. Grzymała-Busse, *Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe*, „Comparative Political Studies” 2003, Vol. 36, No. 10, s. 1125.

²⁸ A. Gwiazda, *Party Patronage in Poland. The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared*, „East European Politics and Societies” 2008, Vol. 20, No. 4, s. 803.

²⁹ Tamże, s. 819.

państwa jest niezależna od charakteru rządzącego gabinetu (mniejszościowego bądź większościowego), co wzmacnia tezę o silnych związkach polskich partii politycznych z państwem.

Wpływ partii politycznych w Polsce na obsadę stanowisk w największej mierze dotyczy trzech sfer: administracji państwowo-publicznej (a w jej ramach służby cywilnej), gospodarki (stanowiska w radach nadzorczych spółek) i mediów.

Po pierwsze, rządzący wyznaczają wojewodów i wicewojewodów³⁰ i decydują o obsadzie ministerstw oraz o wielkości ich gabinetów politycznych. Ustawowo liczba ministerstw jest pozostawiona do uznania, co pozwala powiększać ich liczbę. W przypadku kilku ministerstw dodatkowo istnieje możliwość delegowania ich pracowników do rad nadzorczych podmiotów nadzorowanych przez państwo³¹. Według szacunków z 2008 r. w Polsce istniało około 100 (wliczając w to urzędy centralne) instytucji, na obsadę których mają wpływ premier lub ministrowie³². Rządzący mogą także powoływać nowe agencje państwowe (czego przykładem jest Centralne Biuro Antykorupcyjne czy Narodowe Centrum Kultury) i przez to powiększać liczbę etatów w administracji.

Sferą podatną na wpływ polityków jest służba cywilna³³. Wraz ze zmianą rządów w 2007 r. ustawa o służbie cywilnej została poddana nowelizacji³⁴. Nowe przepisy uchylily ustawę o zasobie kadrowym i przywróciły konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, do których zaliczają się m.in.: dyrektorzy generalni urzędów kierujący departamentem oraz zastępcy tych ostatnich³⁵. Wyższe stanowiska w służbie cywilnej nie mogą być obsadzone w drodze powierzenia obowiązków³⁶, co ogranicza, przynajmniej formalnie, forsowanie na

³⁰ Art. 6 i 7. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 Nr 31, poz. 206.

³¹ P. Stasiak, *Tonie, bo tanio*, „Polityka” 2008, nr 8, s. 39.

³² A. Gwiazda, *Party Patronage...*, s. 808.

³³ Ze względu na obecność tej tematyki w literaturze czuję się zwolniony z omawiania poszczególnych zmian w ustawodawstwie sprzed 2007 r.

³⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008 Nr 227, poz. 1505.

³⁵ Tamże (art. 52).

³⁶ Tamże (art. 54 ust. 6).

stanowiska osób z klucza politycznego. Warto przy tym podkreślić, że nowa ustawa, co prawda przywróciła urząd szefa Służby Cywilnej, ale znacznie osłabiła jego pozycję (w porównaniu z ustawą z 1998 r.³⁷), nie przywracając przy tym Urzędu Służby Cywilnej.

Po drugie, zgodnie z art. 25 ustawy o działach administracji rządowej minister Skarbu Państwa wpływa na proces komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz prywatyzacji narodowych funduszy inwestycyjnych. Odpowiednie kierowanie procesem przekształceń własnościowych otwiera możliwości prowadzenia polityki patronatu. Wśród możliwych procedur przekształceń własnościowych sprzyjających polityce patronatu jest komercjalizacja, która poprzedza właściwą prywatyzację. Przykładowo koalicja SLD–UP poprzestawała na komercjalizacji, a nawet po prywatyzacji Skarb Państwa utrzymywał przynajmniej kilka procent akcji przekształconego przedsiębiorstwa³⁸. Minister Skarbu w imieniu rządzącego ugrupowania może wpływać na skład personalny rad nadzorczych, bowiem Skarb Państwa, jako udziałowiec, jest w niej reprezentowany. W czerwcu 2009 r. państwo miało aukcje (udziały) w 1170 przedsiębiorstwach, będących jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa lub spółkami z częściowym udziałem Skarbu Państwa.

Po trzecie, możliwości patronatu w mediach publicznych zaznaczają się w trybie powoływania i kompetencjach Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiTV). Polityczność instytucji powołujących członków KRRiTV (2 członków wybieranych przez Sejm, 2 przez Prezydenta RP i 1 przez Senat) przenosi się na samą Radę, czyniąc ją ciałem odbijającym preferencje czynników mających wpływ na jej obsadę. KRRiTV wybiera 15-osobowe rady programowe publicznego radia i telewizji. 10 członków rady programowej reprezentuje ugrupowania parlamentarne, a pozostałych 5 powołuje się z grona osób legitymujących się dorobkiem i doświadczeniem w sferze kultury i mediów. Wpływ na media elektroniczne jest szczególnie ważny ze względu na niskie czytelnictwo prasy w Polsce i brak partyjnych kanałów komunikacji z wyborcami.

³⁷ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 1999 Nr 49, poz. 483.

³⁸ D. Maciejka, *Rzeczpospolita nomenklaturowa*, „Wprost” 2001, nr 31.

Polskie państwo zapewnia szerokie możliwości prowadzenia polityki patronatu dla rządzących ugrupowań, a polskie partie przechwyciły kontrolę nad procesem obsady stanowisk w administracji państwowo-publicznej. W okresie lat 2001–2008 nie można mówić o zatrzymaniu trendu powiększania zatrudnienia w sferze państwowej (naczelne i centralne organy administracyjne oraz urzędy wojewódzkie). Wyjątkiem jest 2007 r., w którym pierwszy raz zatrudnienie było mniejsze niż w roku poprzednim. Obrazują to dane zawarte w tabeli 2. Coroczny wzrost zatrudnienia w administracji dodatkowo poszerza możliwości patronatu. Jedynie ostatnie zmiany dotyczące obsady stanowisk w służbie cywilnej ograniczają formalnie jego zakres.

Tab. 2. Zatrudnienie w administracji państwowej (naczelne i centralne organy administracji oraz urzędy wojewódzkie) w latach 2001–2008.

Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Liczba zatrudnionych	118 853	127 202	133 040	133 697	136 099	138 644	138 554	139 801

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, www.gus.gov.pl.

Strategia patronatu ujawnia się również w procederze nakładania na osoby pełniące funkcje publiczne tzw. podatku partyjnego, czyli składki członkowskiej, powiększonej o określony odsetek otrzymanego wynagrodzenia z tytułu pełnienia urzędu. Tak więc im więcej stanowisk, na których obsadę mają wpływ rządzący, tym większe są zyski partii będącej u władzy. Strategia patronatu pozostaje dodatkowo doskonałą formą nagradzania zwolenników partii.

Prawodawstwo wyborcze

Z punktu widzenia kartelizacji istotne są kwestie związane z wprowadzaniem i zmianą określonych elementów systemów wyborczych. Należy w szczególności określić, czy ordynacja wyborcza efektywnie zapobiega wejściu nowych partii do parlamentu bądź przekroczeniu

przez nie progę wyborczego uprawniającego do otrzymywania subwencji budżetowej. Naturalnie każdy system wyborczy dyskryminuje w pewnym stopniu ugrupowania małe i redukuje efektywną liczbę partii na poziomie parlamentarnym. W ordynacje wyborcze można jednak wbudować pewne mechanizmy, takie jak klauzule zaporowe, niewielkie okręgi wyborcze czy korzystne dla dużych ugrupowań metody dystrybucji mandatów, które celowo utrudnią nowym ugrupowaniom wprowadzenie swoich przedstawicieli do parlamentu.

Obecne prawo wyborcze wprowadzone w 2001 r.³⁹ w uprzywilejowanej pozycji stawia największe partie, obecnie szczególnie PiS oraz PO. Pomimo że ordynacja nie umożliwiła samodzielnego rządzenia tym ugrupowaniom, to jej deformujący wyniki wyborów efekt stawia je w pozycji dominującego partnera w rozmowach koalicyjnych oraz w potencjalnym rządzie. Jest to istotne, bowiem od 1993 r. mamy do czynienia tylko z gabinetami z jednym przeważającym partnerem koalicyjnym.

Prawo wyborcze nie jest jednak elementem istotnie utrudniającym wejście nowych partii do parlamentu. Ilustruje to malejący od 1997 r. (w 2005 r. zwiększył się o nieco ponad 1,5%) procent głosów zmarnowanych (tabela 3), czyli oddanych na partie, które nie zdobyły mandatów poselskich. Indeks dysproporcjonalności LSq⁴⁰ ponadto nie wskazuje na istnienie silnie deformującej woli wyborców ordynacji, co jednak może sugerować, że wyborcy nauczyli się głosować na partie, które mają szanse w wyborach (występowanie „efektu psychologicznego”). Na efekt psychologiczny może wskazywać również stosunkowo duża koncentracja głosów oddanych na dwie partie, które uzyskały najlepszy wynik w wyborach. Niewielki odsetek

³⁹ Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r. nie wprowadza żadnych zmian w wyborach do Sejmu.

⁴⁰ Zdecydowałem się na użycie indeksu LSq (*least square index*), gdyż precyzyjniej niż inne rejestruje różnice między odsetkiem otrzymanych głosów a procentem uzyskanych mandatów. Jego wartość zamyka się w przedziale 0–100, przy czym ze spadkiem wartości zmniejsza się dysproporcjonalność. M. Gallagher, *Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems*, „Electoral Studies” 1991, Vol. 10, No. 10, s. 40 (tam też na temat sposobu obliczania tego współczynnika).

głosów zmarnowanych nie oznacza jednak kształtowania się lojalności elektoratu. Gdyby tak było, wartość indeksu chwiejności wyborczej „oddolnej” („wymuszonej”)⁴¹ malałby, co wskazywałoby na tworzenie się więzi między partiami politycznymi a społeczeństwem. Wartość indeksu chwiejności dla pięciu punktów czasowych wyznaczonych wyborami parlamentarnymi tylko raz spadła poniżej 20% (tabela 4). Chwiejność wyborcza na poziomie 20% oznacza, że co piąty wyborca głosował na inną partię niż w poprzednich wyborach. Ze względu na wysoką chwiejność pojawienie się nowego ugrupowania, które zdoła przyciągnąć elektorat, wydaje się prawdopodobne, co jednocześnie działałoby na niekorzyść potencjalnego kartelu partii politycznych. Jest to o tyle prawdopodobne, że wprowadzenie potencjalnie popularnej kwestii do debaty publicznej mogłoby spowodować mobilizację wyborczą, czyli pójście do urn wyborców dotąd niegłosujących. Biorąc pod uwagę niską partycypację wyborczą w Polsce, nowe ugrupowanie mogłoby liczyć na potencjalne poparcie znacznej części elektoratu.

Obecnie jedynym elementem ułatwiającym wejście do parlamentu partiom małym są okręgi wyborcze o znacznej wielkości (średnio 11,21 mandatów, czyli są większe niż w wyborach z 1991 r.) oraz zlikwidowanie listy krajowej, która wpływała na deformację wyniku

⁴¹ Indeks ten odzwierciedla chwiejność wyborczą spowodowaną wyłącznie wpływem wyborców, bez brania pod uwagę działań elit partyjnych. R. Markowski, M. Cześnik, *Polski system partyjny: dekada zmian instytucjonalnych i ich konsekwencje*, [w:] *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada zmian instytucjonalnych*, red. R. Markowski, Warszawa 2002, s. 26. Ułatwia to analizę, gdyż niestartowanie w wyborach partii, które brały udział w poprzedniej elekcji (nawet tych o – wydawałoby się – ugruntowanej pozycji) nie są rzadką praktyką w polskich warunkach, co utrudnia oszacowanie rzeczywistego wpływu decyzji wyborców na chwiejność. W kwestii obliczania wskaźnika odwołuję się do koncepcji R. Markowskiego i M. Cześnika, którzy oszacowując chwiejność, obwarowali ją założeniami dotyczącymi kontynuacji ugrupowań, które nie startowały w kolejnych wyborach lub startowały pod inną nazwą. Przykładowo Autorzy za polityczny ekwiwalent Wyborczej Akcji Katolickiej z 1991 r. uznają KKW „Ojczyznę” z 1993 r. Na temat sposobu obliczania wskaźnika zob. tamże, s. 24 (przyt. 8). Za polityczny ekwiwalent Lewicy i Demokratów z 2007 r. uznają następujące ugrupowania startujące w 2005 r. do Sejmu: SLD, Socjaldemokrację Polską, UP i Partię Demokratyczną.

wyborczego. Pozostałe elementy dowartościowują partie otrzymujące znaczne poparcie w wyborach: metoda d'Hondta jako sposób przeliczania głosów na mandaty oraz 5% próg wyborczy.

Tab. 3. Parametry polskiego systemu partyjnego 1991–2007

Współczynniki	Wybory					
	1991	1993	1997	2001	2005	2007
Indeks dysproporcjonalności Gallaghery	3,62	17,81	10,63	6,33	6,97	4,67
Suma głosów 2 największych partii (w %)	24,31	25,81	60,96	53,72	51,13	73,62
Suma mandatów 2 największych partii (w %)	26,52	65,87	79,35	61,09	62,61	81,52
Procent zmarnowanych głosów	8,37	34,44	12,41	9,37	10,93	4,12
Punkt przełomu (<i>break-even point</i>) (w %)	0,01	0,22	8,30	8,84	3,44	20,03
Współczynnik redukcji efektywnej liczby partii	21,42	60,45	35,73	20,00	27,30	15,06
Proporcjonalność systemu wyborczego	96,38	82,19	89,37	93,67	93,03	95,33

Źródło: *Electoral systems: Michael Gallagher electoral systems site – Department of Political Science – Trinity College Dublin*, www.tcd.ie/Political_Science/Staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf, M. Gallagher, *Election indicates*, 16 października 2010; obliczenia własne na podstawie tamże oraz danych PKW, www.pkw.gov.pl.

Tab. 4. Chwiejność wyborcza zagregowana („wymuszona”) w latach 1991–2007 (w %)

Współczynnik	1991– –1993	1993– –1997	1997– –2001	2001– –2005	2005– –2007
Indeks chwiejności wyborczej „oddolnej”	22,10	15,14	28,66	31,37	22,79

Źródło: R. Markowski, *Co to jest system partyjny i wskaźniki jego opisu*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2007, s. 154; obliczenia własne na podstawie danych PKW, www.pkw.gov.pl.

Wnioski

Kolejne nowelizacje przepisów przyznawały coraz większe sumy z budżetu państwa na rzecz partii politycznych, które w efekcie zapewniły sobie finansowe przetrwanie. Partie przejęły także kontrolę nad procesem obsady stanowisk w mediach i stale rosnącej administracji państwowej. W przypadku Polski można mówić o spełnieniu dwóch głównych przesłanek kartelizacji: utrzymującej się słabości społecznych podstaw partii politycznych oraz pogłębiającego się uzależnienia partii od dotacji i stanowisk państwowych. Ciąg argumentacji dotyczącej kartelizacji doznaje jednak załamania, gdy weźmie się pod uwagę kwestię funkcjonowania kartelu partii politycznych.

Punktem wyjścia musi być tutaj odniesienie się do zagadnienia systemu partyjnego i kwestii patronatu. Biorąc pod uwagę, że partyjna kompozycja parlamentu w Polsce została odnowiona po kolejnych wyborach w tym samym kształcie tylko raz – był to Sejm wybrany w 2005 r. – należy uznać, że niemożliwe jest wskazanie kartelu ugrupowań, które są stale obecne w polityce. Wniosek taki uzyskuje dodatkowy argument, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że choć system finansowania partii politycznych pozwala im (przy uzyskaniu odpowiedniego wyniku wyborczego) na organizacyjne przetrwanie⁴², to jednak zasoby związane z patronatem pozostają *de facto* w rękach partii tworzących rząd. Ponadto warto wziąć pod uwagę, że ugrupowania dominujące w Sejmie (po 2005 r. PO i PiS) nie były w stanie stworzyć wspólnego frontu wymierzonego przeciwko pozostałym, mniejszym ugrupowaniom. Trudno w takich warunkach mówić o efektywnym kartelu współpracujących ze sobą i dzielących się zasobami ugrupowań. Gdyby jego brak oznaczał sfalsyfikowanie całej teorii, należałoby uznać, że polski system

⁴² Przeworsowana przez PO reedukacja subwencji o 50% od 2011 r. znacznie utrudni funkcjonowanie ugrupowaniom, które nieposiadają oszczędności. Przez opozycję i współrządzące PSL została ona oceniona jako próba zmonopolizowania sceny politycznej przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi.

partyjny nie nosi znamion kartelizacji. Wydaje mi się jednak, że w polskim przypadku kartelizacja zaznacza się w tym, że tylko ugrupowania aktualnie rządzące mogą czerpać zyski ze sprawowania władzy, a pozostałe, opierając się na finansowaniu z budżetu (a więc mając zapewnione przetrwanie), mogą czekać na szansę przejęcia władzy. Inaczej mówiąc, polskie partie polityczne dostosowały struktury państwa do swoich interesów i pogodziły się z tym, że będąc w opozycji, mają ograniczony wpływ na obsadę stanowisk w administracji państwowo-publicznej⁴³, a jedynie ewentualna powyborcza alternacja władzy może ten stan zmienić.

Orientacja na państwo w przypadku polskich partii politycznych nie dziwi. Od początku procesu transformacji ustrojowej mamy do czynienia z społeczeństwem o zmiennych sympatiach politycznych i niechętnemu działalności w partiach politycznych. Na czym więc, jeśli nie na strukturach państwa, miały oprzeć się nowo powstające i słabe instytucjonalnie partie polityczne?

⁴³ Nie oznacza to jednak, że rezygnują całkowicie z polityki patronatu. Utworzenie koalicji medialnej przez PiS i SLD w 2010 r. można interpretować jako próbę zapewnienia sobie możliwości dopływu zasobów dla tych ugrupowań. Ponadto tzw. przejęcie mediów publicznych wiąże się z możliwością kształtowania postaw elektoratu przez przychylną im telewizję i radio.

Michał Radecki

A Cartel Party System in Poland?

This paper concentrates on the Polish party system and the concept of cartel party. Its purpose is, on the one hand, to estimate the degree of dependency between the Polish parties and the state and, on the other hand, to analyse the development of the Polish parties in the light of the concept of cartel party. The author argues that the Polish party system is too unstable to recognize the emergence of a cartel. The author also maintains that the Polish parties have adjusted the structure of the state to suit their own needs. They have also accepted the fact that only the presently ruling parties can derive benefits from administration. Whereas the remaining parties, having secured their own financing from the state Budget (having secured their survival), can only wait to gain a chance of takeover. This article focuses on describing the establishment of the concept of cartel party and it also analyses this concept in the light of the following aspects: the political parties' public financing system, the Polish electoral system (described along with the changes in the parliamentary electoral law introduced by political parties), and last but not least, the extent of political patronage.