

TATIANA MAJCHERKIEWICZ

Instytut Filozofii i Socjologii
Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie
ORCID: 0000-0002-8064-9699
tatiana.majcherkiewicz@uken.krakow.pl

KARIERY REKRUTACYJNE WOJEWÓDZKIEJ ELITY SAMORZĄDOWEJ. PRZYSZYŁOŚĆ DO DEBATY NAD PRZEMIANAMI WSPÓŁCZESNYCH WZORÓW KARIER

Political Careers of the Polish Regional Elite

Abstract

This article presents the political careers of the members of the regional executives from 1998 to 2023. The research question concerned what their professional political careers preceding their appointment to regional boards looked like. The assumption was that in Poland, as a consequence of the territorial reform, the multilevel system was launched, creating new opportunities for the development of professional political careers. Thus, the supposition that the traditional model of career is an unquestionable phenomenon can be rejected, but it is becoming only one of the potential options. The main result is that political careers have diversified. Furthermore, over time, for an increased proportion of politicians with self-governing and national political experience, the partial reversal of the trend was observable in the current term. The type of political positions had an impact on their careers: heads of regional boards had more extensive and multilevel political experience compared with other members of these boards.

K e y w o r d s: regional elite, regional self-government, recruitment, political careers, professionalization, multilevel government

**Kariery rekrutacyjne wojewódzkiej elity samorządowej.
Przyczynek do debaty nad przemianami współczesnych wzorów karier**

Abstrakt

Artykuł zawiera analizę doświadczeń politycznych osób zasiadających w organach wykonawczych samorządu województw od I do VI kadencji. W tym okresie łącznie 484 osoby pełniły w nich funkcje, w tym 84 marszałków. Postawione pytanie badawcze brzmiało: jak przebiegała pełnoetatowa kariera rekrutacyjna członków regionalnej elity samorządowej? W Polsce po reformie terytorialnej struktury państwa ulegają przekształceniu – podobnie jak w wielu krajach Europy – i ewoluują w kierunku systemu wielopoziomowego – powstają więc nowe możliwości rozwoju profesjonalnych karier politycznych. Oznacza to, że założenie o tradycyjnym przebiegu kariery nie może być w sposób niekwestionowany uznane za nadal obowiązujące. Należy raczej oczekiwać, że stanie się tylko jednym z możliwych wariantów. Wyniki potwierdziły różnicowanie się karier politycznych. Rodzaj piastowanego stanowiska wpływał na przebieg karier; marszałkowie częściej mieli wielopoziomowe i bogatsze doświadczenie.

S ł o w a k l u c z o w e : elita regionalna, samorząd województw, kariery polityczne, wielopoziomowa struktura władzy

WPROWADZENIE

W artykule zrekonstruowany został przebieg karier politycznych przed objęciem stanowisk w samorządowych organach wykonawczych województw. Postawione zostanie zarazem szersze pytanie o przeobrażenia współczesnych wzorów karier jako następstwa przekształceń struktur państw europejskich – system wielopoziomowy. Wybór elity wojewódzkiej jako obszaru badawczego wynika z założenia, że warto jest bliżej poznać elity poziomu regionalnego, który zyskuje na znaczeniu po reformie terytorialnej kraju. Badania nad regionalnymi elitami samorządowymi poza nielicznymi wyjątkami skoncentrowane były dotychczas na osobach zajmujących pozycje radnych, a kariery przedstawicieli wojewódzkich egzekutyw były w nich wątkiem pobocznym.

LITERATURA

Przedstawione analizy wpisują się w stawiane przez współczesnych badaczy elit pytanie: kim są politycy subnarodowi? Tronconi¹ wskazuje, że

¹ F. Tronconi, *Sub-national Political Elites*, w: H. Best, J. Higley (red.), *The Palgrave Handbook of Political Elites*, Palgrave Macmillan, London 2018, s. 611–624.

zainteresowanie naukowe w ostatnich trzech dekadach koncentrowało się na przekształceniu struktur państwa (model *multilevel government*²) i dopiero od niedawna uwaga skupia się na implikacjach tego procesu. Na tym, jak proces regionalizacji, zachodzący zarówno w starych, jak i w nowych demokracjach, oddziałuje na kompozycję elit i przebieg ich karier politycznych. Klaus Stolz³ stawia zarazem fundamentalne pytanie o wartości i tożsamości elit regionalnych – czy stają się oni odrębną elitą, czy pozostają częścią szerszej elity ogólnokrajowej?

Kluczowym uzupełnieniem głównego pytania jest to, czy przekształcenie struktur państwa w kierunku systemu wielopoziomowego prowadzi do przemiany dotychczasowych wzorów karier? Przekazanie szeregu uprawnień z poziomu centralnego na subnarodowy oraz powstanie organów przedstawicielskich przyczyniło się do wzrostu zainteresowania polityków polityką regionalną⁴. Towarzyszą temu procesy profesjonalizacji polityki regionalnej; o ich zaawansowaniu świadczy to, że możemy mówić nie tyle o profesjonalizacji pojedynczych stanowisk politycznych, ile o profesjonalizacji urzędów regionalnych. Oznacza to nie tylko, że profesjonalizacja objęła stanowiska regionalne, ale także, że instytucje subnarodowe zagwarantowały sobie posiadanie własnych zasobów, niezbędnych do sprawnego funkcjonowania. Sprzyja to profesjonalizacji na poziomie jednostkowym, wyrażającej się w zajmowaniu pełnoetatowych stanowisk politycznych przez zawodowych polityków⁵. W przypadku krajów Europy Środkowej profesjonalizacja jest bardziej ograniczona i o napływie zawodowych polityków możemy mówić głównie w przypadku pozycji w regionalnych egzekutywach. Między innymi w Czechach i Słowacji na pozycje hetmanów i żupanów napływ politycznych insiderów wyniósł 77–80%⁶.

² G. Marks, *Structural policy and multilevel governance in the EC*, w: A.W. Cafruny, G.G. Rosenthal (red.), *The State of the European Community*, Longman, London 1993, s. 390–410; L. Hooghe, G. Marks, *Multilevel Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, MD 2001; L. Hooghe, G. Marks, *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, „American Political Science Review” 2003, t. 97, nr 2, s. 233–243.

³ K. Stolz, *Towards a regional political class? Professional politicians and regional institutions in Catalonia and Scotland*, Manchester University Press, Manchester–New York 2009.

⁴ J. Borchert, K. Stolz, *Introduction: Political Careers in Multilevel Systems*, „Regional & Federal Studies” 2011, t. 21, nr 2, s. 107–115, <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.529756>.

⁵ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. P. Dybel, A. Kopacki, SIW Znak, Kraków 1998; K. Stolz, *Towards a regional*.

⁶ P. Dvořák, M. Pink, M. Rybář, *Executive recruitment and the role of institutional factors: explaining profiles of regional presidents in Slovakia and the Czech Republic*, „Regional & Federal Studies” 2024, <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2420121>.

Tradycyjny model kariery politycznej, w którym zakłada się, że rozpoczyna się ona na poziomie lokalnym, kolejnym krokiem jest szczebel regionalny, a zwieńczenie stanowi kariera ogólnokrajowa (centralna) – współcześnie staje się tylko jedynym z możliwych wariantów. Oprócz poziomu regionalnego nowe możliwości rozwoju kariery politycznej związane są z powstaniem pełnoetatowych stanowisk w polityce europejskiej. Odwołując się do neoinstytucjonalizmu, Borchert⁷ zauważa, że obecnie kariery ulegają zróżnicowaniu: z jednej strony – zależnie od nowej „instytucjonalnej struktury możliwości” – m.in. określonej dla danego kraju dostępności pełnoetatowych stanowisk politycznych (innej w państwie federalnym, a innej – w unitarym), a z drugiej – od cech jednostkowych. Politycy różnie postrzegają atrakcyjność poszczególnych ról politycznych, a aspirujący aktorzy polityczni różnie oceniają swoje możliwości osiągnięcia określonej posady. Równocześnie przekształceniu ulega sam sposób definiowania terminu „kariera polityczna”. Pojęcie to coraz częściej rozciągane jest na cały okres aktywności politycznej, dlatego nie jest już tak oczywiste, iż urząd centralny (ministra) jest szczytem kariery. W ramach takiego rozumienia termin „kariera polityczna” obejmuje: fazę określaną jako kariera rekrutacyjna (preministerialna) oraz drugą fazę – karierę postministerialną⁸.

Pierwszym krokiem w wytyczaniu nowych ścieżek karier były analizy Stolza⁹ oraz Borcherta i Stolza¹⁰, zogniskowane na kierunku przepływów. Międzynarodowe badania przepływów parlamentarzystów pomiędzy poziomem regionalnym a centralnym pozwoliły wyodrębnić:

- kariery jednokierunkowe z regionu do centrum,
- w przeciwną stronę: z polityki ogólnokrajowej do regionu,
- kariery zintegrowane – obserwowane były przepływy o podobnej intensywności w obu kierunkach (co miało świadczyć o porównywalnej atrakcyjności stanowisk na obu poziomach),

⁷ J. Borchert, *Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multilevel Systems*, „Regional & Federal Studies” 2011, t. 21, nr 2, s. 117–140, <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.529757>.

⁸ J. Blondel, J.-L. Thiébault (red.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Macmillan, London 1991. Podobnie w przypadku regionalnych ministrów (K. Stolz, J. Fischer, *Post-Cabinet Careers of Regional Ministers in Germany, 1990–2011*, „German Politics” 2014, t. 23, nr 3, s. 157–173, <https://doi.org/10.1080/09644008.2014.949683>).

⁹ K. Stolz, *Moving up, moving down: Political careers across territorial levels*, „European Journal of Political Research” 2003, t. 42, nr 2, s. 223–248, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00081>.

¹⁰ J. Borchert, K. Stolz, *Institutional Order and Career Patterns: Some Comparative Considerations*, „Regional & Federal Studies” 2011, t. 21, nr 2, s. 271–282, <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.530022>.

– kariery alternatywne – występowały przy niskiej intensywności przepływów z regionów do centrum oraz w drugą stronę, co prowadziło do powstania dwóch odrębnych kategorii polityków.

Wysoki poziom profesjonalizacji, zdaniem wspomnianych autorów, był warunkiem powstania karier zintegrowanych oraz alternatywnych¹¹. Elena Semenovea i Keith Dowding sugerują, że kariery alternatywne są raczej rozpowszechnione w regionach o niskim poziomie profesjonalizacji¹².

Późniejsze badania międzynarodowe¹³ sugerują konieczność zachowania ostrożności co do rzeczywistego przekształcania się karier politycznych we współczesnych państwach. Wśród europejskich parlamentarzystów nadal popularny był tradycyjny model kariery, choć przeważały kariery alternatywne – ograniczone do jednego poziomu. Odnosząc zarysowaną typologię karier do państwa unitarnego, jakim jest Polska, warto wzbogacić ją o zaproponowaną przez Jérémy'ego Dodeigne¹⁴ kategorię kariery krótkotrwałej. Obok karier nakierowanych na jeden poziom, krajowy lub regionalny, oraz karier zintegrowanych zaproponował on tę kategorię na określenie karier niezawodowych polityków, które z założenia mogły się pojawić zarówno na poziomie regionalnym, jak i centralnym. Przeprowadzone analizy wykazały, że parlamenty ogólnokrajowe najsilniej przyciągały zawodowych polityków. W regionach występowały natomiast kariery polityczne o silnej i słabej profesjonalizacji. Uzawodowieniu polityków sprzyjała silniejsza regionalizacja – zjawisko to odnotowano też w państwach unitarnych. Ograniczony zakres przekazania kompetencji na poziom subnarodowy i słabsza tożsamość regionalna cechowały z kolei polityków amatorów. Wyniki badań polskich socjologów również sugerują przemiany ścieżek karier i akcentują niski poziom profesjonalizacji w przypadku radnych regionalnych. Jacek Wasilewski, Michał Kotnarowski i Witold Betkiewicz klasyfikują radnych jako regionalnych polityków amatorów i polityków amatorów¹⁵. Tylko ci ostatni

¹¹ *Ibidem*.

¹² E. Semenova, K. Dowding, *Patterns of political career movements in multi-level systems: a cross-national comparison of twenty-seven countries*, „Regional & Federal Studies” 2023, t. 35, nr 3, s. 331–362, <https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2269859>.

¹³ J.-B. Pilet, F. Tronconi, P. Oñate, L. Verzichelli, *Career Patterns in Multilevel Systems*, w: K. Deschouwer, S. Depauw (red.), *Representing the People: A Survey Among Members of Statewide and Substate Parliaments*, Oxford University Press, Oxford 2014, s. 209–226.

¹⁴ J. Dodeigne, *Who governs? The disputed effects of regionalism on legislative career orientation in multilevel systems*, „West European Politics” 2018, nr 3, s. 728–753, <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1415549>.

¹⁵ J. Wasilewski, M. Kotnarowski, W. Betkiewicz, *Normatywno-teoretyczny chaos, czyli myślenie regionalnej elity samorządowej o demokracji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, nr 20, s. 19–44, <https://doi.org/10.7366/1509499527602>.

zorientowani byli na karierę centralną. Interesującym wglądem sugerującym odchodzenie od tradycyjnego modelu karier były odpowiedzi radnych na pytanie o postrzeganie siebie w momencie badania; dominowały wybory tożsamości zorientowanych na kariery na poziomie regionalnym (49%), a tylko 12% planowało karierę ogólnokrajową. Liczna (37%) była też kategoria niezdecydowanych.

Jacek Raciborski, rekonstruując kariery rekrutacyjne polskich elit rządowych, ukazuje także ograniczony zasięg tradycyjnego modelu kariery oraz jego specyficzną modyfikację w warunkach polskich¹⁶. Napływ bezpośrednio ze szczebla regionalnego był incydentalny, prawidłowością natomiast było przechodzenie z polityki regionalnej do rządu zapośredniczone wejściem do elity parlamentarnej. Uzupełnieniem dokonanego przez Jacka Raciborskiego opisu polskich karier rządowych była diagnoza, że główny kanał napływu na stanowiska rządowe stanowił parlament, a jeżeli chodzi o samorząd, to raczej można oczekiwać, że zyska on na znaczeniu w przyszłości¹⁷. Raciborski, sięgając do okresu PRL-u, zwraca także uwagę na deficyty instytucjonalizacji ścieżek karier, które występowały również w przypadku stanowisk rządowych¹⁸. Śledząc kariery rekrutacyjne, podkreśla on „brak elementarnego doświadczenia”, szczególnie w przypadku polityków postsolidarnościowych (rząd Buzka). Natomiast z późniejszych badań (z lat 2015–2016) wyłonił się obraz wysokiego poziomu profesjonalizacji pozycji polskich szefów lokalnych egzekutyw, sugerujący zogniskowanie ich karier na poziomie lokalnym. Przechodzenie na inne szczeble należało do rzadkości¹⁹. Inna analiza całości karier politycznych wykazała wysoki poziom profesjonalizacji pozycji marszałków (ponad 90%) i stosunkowo wysoki wśród innych osób zasiadających w zarządach (65%). Badania te sugerowały również ewolucję karier w kierunku tych regionalnych²⁰.

¹⁶ J. Raciborski, *Drogi do elity rządowej*, w: J. Raciborski (red.), *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006, s. 73–137.

¹⁷ Późniejsze badania nad elitami parlamentarnymi potwierdzają sugerowany przez Raciborskiego wzrost znaczenia pracy w samorządzie na możliwość wejścia do elity centralnej. W opinii innych autorów ścieżka samorządowa jest jedną z trzech głównych ścieżek rekrutacyjnych. J. Trzcińska, K. Witt, *Ścieżki karier polskich polityków – w kierunku nowego modelu?*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2020, nr 28, s. 113–115, <https://doi.org/10.19195/1643-0328.28.7>.

¹⁸ J. Raciborski, *Konstruowanie rządów i elit rządowych*, w: J. Raciborski (red.), *Elity rządowe III RP*, s. 27–50.

¹⁹ J. Dodeigne, J. Krukowska, A. Lazauskienė, *The Mayors' Political Career: Between Local and National Ambition*, w: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, Palgrave Macmillan, Cham 2018, s. 109–147.

²⁰ T. Majcherkiewicz, *Politycy i polityka regionalna w systemie wielopoziomowym. Kolicje regionalne – dobór regionalnych elit samorządowych – modele polityki regionalnej – role*

Współczesne typologie karier, oprócz kierunku przepływów i czasu pozostawania na stanowisku, uwzględniają rodzaj funkcji publicznych. Kris Deschouwer²¹ podkreśla atrakcyjność ról w egzekutywie, co – jak uważa – prowadzić będzie do przededefiniowania dotychczasowej hierarchii pozycji, na przykład stanowisko prezydenta miasta staje się bardziej pożądane przez zawodowych polityków niż pozycje w legislatywie na poziomie ogólnokrajowym. Oznacza to zarazem, że kariery członków regionalnych egzektyw będą przebiegać inaczej niż regionalnych parlamentarzystów, co wynika z założenia o większej atrakcyjności tych pozycji.

Międzynarodowe badania regionalnych karier premierów potwierdzają założenie o atrakcyjności pozycji politycznych w tych egzekutywach w całościowym systemie dostępnych pozycji politycznych²². Wskazują na to ich kariery rekrutacyjne: bogate i wielopoziomowe doświadczenie polityczne, w tym także w polityce ogólnokrajowej. Joan Botella i inni przyjrzeni się bliżej ich wcześniejszemu uczestnictwu w polityce ogólnokrajowej, zakładając, że atrakcyjność regionalnych pozycji premierów potwierdzi także odmienny od tradycyjnego kierunek przepływów: z centrum do regionów. Udział polityków centralnych (legislatura, a także egzekutywa) okazał się spory. Badanie to ukazało zarazem kluczowe znaczenie samorządu lokalnego w przebiegu karier, co wyrażało się w licznych napływie lokalnych liderów: prezydentów i burmistrzów, choć istniały różnice pomiędzy krajami. Przemieszczanie się ze szczybla europejskiego było nieznaczne. Petr Dvořák, Michal Pink i Marek Rybář wskazują, że również w przypadku Czech napływ bezpośrednio z lokalnej egzekutywy był dużo częstszy niż z parlamentu²³. Przejścia te, jak zauważa Dan Ryšavý, były jednak mniej atrakcyjne w przypadku przedstawicieli największych miast, którzy często preferowali pozostanie na poziomie lokalnym. Było to związane także z tym, że budżety tych miast przewyższały środki finansowe, jakimi dysponowały regiony²⁴.

aktorów i wzory karier, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Kraków 2021, s. 355–357. Za kryterium bycia profesjonalnym politykiem zostało tu uznane zajmowanie więcej niż dwóch stanowisk politycznych lub pełnienie funkcji politycznej przez dłuższy czas co najmniej pięć lat (wówczas dłużej niż jedna kadencja w zarządzie województwa).

²¹ K. Deschouwer, *Multilevel systems and political careers: The pleasures of getting lost*, Grenoble, ECPR Joint Sessions of Workshops, 6–11.04.2001, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/a06d1462-2ca4-49e9-8f93-dc5198ba515e.pdf> [dostęp: 5.10.2020].

²² J. Botella, J.R. Teruel, O. Barberà, A. Barrio, *A new political elite in Western Europe? The political careers of regional prime ministers in newly decentralised countries*, „French Politics” 2010, t. 8, nr 1, s. 42–61, <https://doi.org/10.1057/fp.2009.40>.

²³ P. Dvořák, M. Pink, M. Rybář, *Executive recruitment*.

²⁴ D. Ryšavý, *Career politicians a dozen years after regionalisation of the Czech Republic (2000–13)*, „The Journal of Legislative Studies” 2016, nr 1, s. 68, <https://doi.org/10.1080/13572334.2015.1134907>.

W przypadku słowackich szefów regionalnych egzekutyw doświadczenie parlamentarne było częstsze niż to na poziomie lokalnym i blisko połowa z nich zasiadała wcześniej w ławach parlamentarnych²⁵. Również w wynikach badań nad włoskimi premierami możemy zaobserwować odejście od modelu karier tradycyjnych w kierunku zintegrowanych, co odczytywane jest przez Selenę Grimaldi i Michelangelo Vercese jako odzwierciedlenie wzmocnienia tych pozycji w konsekwencji reformy instytucjonalnej²⁶. Natomiast w Niemczech badania karier ministerialnych wskazują na prawie jednokierunkowe przepływy z landów do rządu federalnego; te w drugą stronę były rzadkością i dotyczyły wyłącznie stanowisk premierów krajów związkowych²⁷.

Zakłada się jednak, że do wniosków o przebiegu karier polityków regionalnych i generalnie karier politycznych sformułowanych na podstawie badań przeprowadzonych głównie w Europie Zachodniej trzeba podejść z pewną dozą ostrożności z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, Polska jest państwem unitarnym i poważnym ograniczeniem ich potencjału ekonomicznego jest skromny zakres decentralizacji finansów, mimo że regiony są względnie dużymi jednostkami. Zauważyć trzeba również, że słabsza pozycja regionów w państwie unitarnym przekłada się na mniejszą profesjonalizację polityki regionalnej, w tym także w wymiarze stanowisk politycznych, z których tylko niektóre stwarzają możliwości realizacji pełnoetatowej kariery politycznej. Stanowiskami takimi są pozycje w regionalnych egzekutywach – zarządach województw, których rola wzrasta także w związku z tym, że to właśnie politycy zasiadający w nich mają decydujący wpływ na rozdział funduszy europejskich – przywołując badania²⁸, można powiedzieć, że stają się „szafarzami darów”.

METODA

Definiując elitę regionalnej egzekutywy, przyjęto instytucjonalny sposób jej określania w oparciu o kryterium zajmowania stanowisk w za-

²⁵ P. Dvořák, M. Pink, M. Rybář, *Executive recruitment*, s. 11–12.

²⁶ S. Grimaldi, M. Vercese, *Political careers in multilevel systems: Regional chief executives in Italy, 1970–2015*, „Regional and Federal Studies” 2018, t. 28, nr 2, s. 125–149, <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1407314>.

²⁷ J. Fischer, K. Stolz, *Patterns of ministerial careers across territorial levels in Germany*, Montreal, 82nd Annual Conference of the Canadian Political Science Association, 1–3.06.2010, https://www.researchgate.net/publication/267849149_Patterns_of_Ministerial_Careers_Across_Territorial_Levels_in_Germany [dostęp: 5.10.2020].

²⁸ P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek (red.), *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

razdach województw. „Rekrutacyjna kariera polityczna” określona została jako zbiór wszystkich pełnoetatowych stanowisk politycznych pełnionych przed rozpoczęciem pracy w regionalnej egzekutywie. Ze względu na fakt, że współcześnie kariery mogą przebiegać w różnych kierunkach, ważne stało się ustalenie nie tylko tego, jakie funkcje polityczne były pełnione, ale także na jakich poziomach były one usytuowane. W badaniach uwzględniono pełnoetatowe stanowiska polityczne znajdujące się na następujących szczeblach:

(1) na poziomie centralnym: posła i senatora, sekretarza oraz podsekretarza stanu, ministra (potencjalnie premiera), a także wojewody i wicewojewody;

na poziomie regionalnym²⁹: (2) marszałka oraz (3) wicemarszałka i członka zarządu;

(4) lokalnym (w gminie): prezydenta miasta/burmistrza/wójta i ich zastępców;

(5) lokalnym (w powiecie): starosty i jego zastępcy (i członka zarządu);

(6) na poziomie europejskim – posła do Parlamentu Europejskiego.

Główne pytanie badawcze postawione w tym artykule brzmi:

Jak wyglądały rekrutacyjne kariery polityczne członków elity regionalnej egzekutywy?

We współczesnych badaniach nad elitami regionalnymi trzy kluczowe zmienne uwzględniane przy charakterystyce karier elity regionalnej to:

(1) liczba zajmowanych stanowisk politycznych;

(2) liczba poziomów – zakłada się, że samorządowcy będą mieli skromne profesjonalne doświadczenie polityczne lub jego brak; oczekuje się, że ich kariera przebiegać będzie w większości na jednym lub – rzadziej – na dwóch poziomach;

(3) rodzaj wcześniej zajmowanych stanowisk (oraz to, na jakich poziomach były one usytuowane);

Poziomy. Na podstawie literatury przedmiotu można przypuszczać, że choć następuje odejście od tradycyjnego modelu karier³⁰ i rozpoczyna się

²⁹ Wyodrębnienie dwóch poziomów w samorządzie województw jest szczególnie ważne w przypadku marszałków i umożliwia odpowiedź na pytanie, czy objęcie tego stanowiska poprzedzone zostało odbyciem stażu w regionalnej egzekutywie.

³⁰ W tym opracowaniu skupiono się na karierach rekrutacyjnych (preministerialnych). Nie może to jednoznacznie rozstrzygnąć o odchodzeniu od tradycyjnego modelu kariery, gdyż badano tylko połowę kariery. Za ważne uzupełnienie przedstawionych analiz można

indywidualizacja wzorów karier, to doświadczenie pracy w samorządzie (gmina i powiat) będzie częstsze niż zajmowanie stanowisk politycznych na poziomie centralnym (i europejskim – te ostatnie będą miały marginalne znaczenie).

*Podział na stanowiska wykonawcze i w legislatywie (parlament)*³¹: Założenie o częstszym doświadczeniu samorządowym niż centralnym, które należało łączyć z modelem tradycyjnym – w warunkach polskich trzeba raczej częściowo zmodyfikować i uwzględnić rodzaj stanowiska. Odwołując się do literatury przedmiotu, dostrzec trzeba nie tylko poziomy, na jakich usytuowane są stanowiska samorządowe, ale także, a może nawet przede wszystkim, to, że są to wyłącznie pozycje o charakterze wykonawczym. W związku z tym, kluczowe pytanie dotyczy tego, czy pozycje w samorządach będą bardziej atrakcyjne niż te w legislatywie (parlament).

Założyć można, że istniejący w Polsce ograniczony zakres profesjonalizacji samorządów z pełnoetatowymi stanowiskami wyłącznie w organach wykonawczych będzie sprzyjał wykształcaniu się określonych wzorów karier. Oznaczałoby to modyfikację wcześniejszego założenia o małym udziale wśród elity samorządowej osób z doświadczeniem na poziomie centralnym. Stanowiska w legislatywie/parlamencie mogą być bardziej dostępne niż niektóre bardziej atrakcyjne pozycje w egzekutywach na „niższych” szczeblach, co w tych badaniach będzie można pośrednio zrekonstruować na podstawie badania poziomu napływu (niższego ze stanowisk bardziej atrakcyjnych). Jednocześnie w świetle klasycznych badań nad karierami centralnymi oczywiste wydaje się, że stanowiska ministrów i ich zastępców są atrakcyjniejsze niż te w legislatywie ogólnokrajowej.

*Stanowiska przewodniczących egzekutyw versus zastępców*³². Choć można oczekiwać, że również w Polsce mniejszy będzie napływ z pozycji w egzekutywie niż tych usytuowanych w parlamencie, to wydaje się, że zakres przejść będzie ograniczony zwłaszcza w przypadku najbardziej atrakcyjnych stanowisk w organach wykonawczych. Można zakładać, że sporadyczny będzie wśród regionalnej elity udział byłych wiceministrów (i prawie zupełny brak byłych ministrów) oraz prezydentów miast, więcej natomiast będzie zastępców prezydentów miast/burmistrzów/wójtów oraz starostów i członków zarządów powiatów. Prawdopodobnie podział na przewodniczących organów wykonawczych i ich zastępców będzie słabiej zarysowany w powiatach (przewodniczący wybierany pośrednio) niż w gminach po 2002 r.

Powiat versus gmina. Można oczekiwać większego napływu ze stanowisk w gminach niż w powiatach, choć wydaje się, że przechodzenie z pierwszej z tych instytucji będzie nierównomierne. Prawdopodobnie będzie ono niższe w przypadku dużych miast, z ich silniejszą pozycją ekonomiczną, co – można skłaniać osoby nimi kierujące do kontynuowania kariery lokalnej zamiast przechodzenia na poziom regionalny.

uznać badania radnych województw (J. Wasilewski, M. Kotnarowski, W. Betkiewicz, *Normatywno-teoretyczny chaos*), poruszające także kwestię karier postministerialnych, które nasuwają myśl o odchodzeniu od tradycyjnego modelu kariery.

³¹ W polskim kontekście karier profesjonalnych legislatywa stosowana jest tylko do stanowisk posłów i senatorów (polityka centralna).

³² Dotyczy stanowisk samorządowych i centralnych.

Uwzględniono też wpływ na przebieg kariery *stanowiska zajmowanego w zarządzie województwa*. Zakłada się, że pozycje marszałka a wicemarszałka/członka zarządu różnią się atrakcyjnością i osiągalnością. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w karierach rekrutacyjnych osób starających się o te stanowiska. W związku z tym można przypuszczać, że objęcie funkcji marszałka będzie możliwe tylko w przypadku posiadania bogatszego doświadczenia politycznego – inaczej niż przy rekrutacji na pozostałe pozycje. Różnica ta powinna być widoczna w trzech podstawowych wymiarach: większej liczbie zajmowanych stanowisk, wyższej liczbie poziomów politycznych, rodzaju wcześniej zajmowanych stanowisk.

Informacje dotyczące przebiegu karier rekrutacyjnych: rodzaju i liczby zajmowanych stanowisk politycznych ustalono przede wszystkim sięgając do danych biograficznych umieszczonych na stronach urzędowych (gmin, powiatów, urzędów wojewódzkich, samorządu województw, a także Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego oraz poszczególnych ministerstw i Kancelarii Premiera). Dane te uzupełniono o informacje zawarte w dokumentach, takich jak uchwały sejmików o powołaniu lub odwołaniu określonej osoby. Przedstawione analizy obejmują okres od początku I kadencji samorządu województw do połowy 2023 r., czyli niemalże do końca VI kadencji. W tym okresie w zarządach województw zasiadały 484 osoby: funkcje marszałków pełniło 84 polityków, a 429 – funkcje wicemarszałków lub/i członków zarządu³³.

WYNIKI ANALIZ

PRZEBIEG KARIER REKRUTACYJNYCH WSZYSTKICH OSÓB ZASIADAJĄCYCH W ZARZĄDACH

Dostrzegalne jest skromne doświadczenie polityczne osób zasiadających w zarządach. Ponad połowę (54%) stanowili samorządowcy, którzy przed wyborem do zarządu nie zajmowali takich funkcji. Liczna była też kategoria regionalnych polityków, którzy piastowali tylko jedno pełnoetatowe stanowisko – 30%, a 16% zajmowało dwa lub więcej (tabela 1).

Kariery wielopoziomowe również występowały rzadko. Dominowały osoby (54%), które przed wyborem do zarządu województwa nie miały

³³ Wartości te nie sumują się, gdyż możliwe było pełnienie funkcji marszałka i wicemarszałka lub członka zarządu.

profesjonalnego doświadczenia politycznego – liczba poziomów równa zero. Doświadczenie polityczne na co najmniej dwóch lub więcej poziomach miało 11% badanych, a stosunkowo wiele osób (36%) podjęło przed rozpoczęciem pracy w zarządzie karierę jednopoziomową (tabela 1). Warto zauważyć, że te dane nie są zaskoczeniem w świetle wcześniejszych obserwacji Raciborskiego³⁴, mówiących o niskim poziomie instytucjonalizacji karier rządowych.

TABELA 1
Liczba i odsetek stanowisk oraz poziomów zajmowanych
w trakcie kariery rekrutacyjnej

Liczba stanowisk	Liczba osób	Procent	Liczba poziomów	Liczba osób	Procent
0	261	54%	0	261	54%
1	146	30%	1	172	36%
2	59	12%	2	44	9%
3	12	2%	3	7	1%
4	5	1%	4	0	0%
5 i więcej	1	0,2%	5	0	0%
Razem	484	100%	Razem	484	100%

Źródło: obliczenia własne.

Jeśli chodzi o trzecią grupę pytań, dotyczących rodzaju zajmowanych stanowisk, to kluczowym doświadczeniem dla elity regionalnej była wcześniejsza praca w samorządzie lokalnym. Nawet jeżeli można założyć, że współcześnie w wielu krajach europejskich następuje odejście od tradycyjnego modelu kariery, nie można było oczekiwać, że w państwie unitarnym, jakim jest Polska, będzie to zerwanie radykalne i pełne. W badanym okresie średnia wartość tego komponentu ukształtowała się na poziomie 1/3. Pamiętając o istnieniu deficytów instytucjonalizacji polskich karier rządowych i, przez analogię, ról w egzekutywach regionalnych, wartość tę należy uznać za wysoką. Podstawowa ścieżka rekrutacji do elity wojewódzkiej wiodła przez pracę w samorządzie lokalnym, przy czym doświadczenie pracy w gminie i powiecie nie miało podobnej wartości. W zdecydowanej większości wcześniejsza praca podejmowana była w pierwszej z tych instytucji (wartość procentowa – 28%, zob. tabela 2). Udział byłych członków zarządów powiatów wśród elity regionalnej ukształtował się na wyrażnie niższym

³⁴ J. Raciborski, *Konstruowanie rządów*.

poziomie, zbliżając się do 8%. Słabsza pozycja ekonomiczna powiatów i ich mniejszy wpływ na rozwój lokalny prawdopodobnie przełożyły się na mniejszą atrakcyjność pracy w ich egzekutywach³⁵. Nie bez znaczenia pozostaje też wielkość potencjalnego gminnego zasobu kadrowego (prawie dwa i pół tysiąca gmin oraz tylko ponad 300 powiatów).

TABELA 2

Rodzaje rekrutacyjnych karier z lokalnym komponentem samorządowym

Wszystkie osoby zasiadające w zarządach województw	Zbiorczo dla wszystkich kadencji					
Osoby zajmujące stanowiska lokalne (gmina i/lub powiat)	33,1% (160)	gmina	wszystkie stanowiska polityczne ^a			27,9% (135)
			w tym	prezydent miasta	3,3% (16)	12,2% (59)
				burmistrz	5,1% (25)	
				wójt	3,51% (17)	
				naczelnik (PRL)	0,62% (3)	
				zastępca prezydenta miasta (członek zarządu)	10,54% (51)	18,2% (88)
				zastępca burmistrza (członek zarządu)	5,79% (28)	
				zastępca wójta (członek zarządu)	1,65% (8)	
				wicenaczelnik (PRL)	0,21% (1)	
			powiat	wszystkie stanowiska polityczne		
	w tym starosta			3,9% (19)		
Osoby niezajmujące stanowisk lokalnych	66,9% (324)					
Suma	100% (484)					

^a Wartości zbiorcze (wszystkie stanowiska w gminie i w powiecie) nie sumują się – część osób pełniła funkcje zarówno w powiecie, jak i w gminie. Podobnie nie sumują się wartości w kategorii stanowisk gminnych.

Źródło: obliczenia własne.

³⁵ Świadczy o tym m.in. wielkość wydatków budżetowych powiatów na tle innych instytucji samorządowych oraz udział pracowników powiatów w porównaniu z innymi segmentami administracji publicznej; zob. M. Trochymiak, *Wzory działania administracji publicznej w Polsce i ich przekształcenia*, w: J. Raciborski (red.), *Państwo w praktyce, style działania, Nomos*, Kraków 2017; por. J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, gdzie autorzy zwracają uwagę na „niedociągnięcia” zadaniowe i finansowe powiatów i w konsekwencji ich małą rolę w promowaniu rozwoju lokalnego.

W ramach analizy przepływów z poziomu lokalnego kluczowe było także zwrócenie uwagi na to, czy było to przechodzenie ze stanowisk przewodniczących organów wykonawczych, czy może ich zastępców. Można założyć, że istniała różnica między obiema kategoriami w motywacji do pozostawiania na pozycji na poziomie lokalnym czy raczej przejścia do samorządu województw. Udział liderów szczebla gminnego był stosunkowo niski i nie różnił się znacząco w zależności od wielkości miejscowości (przedział od 3 do 5%). Łącznie napływ ze stanowisk prezydentów miast, burmistrzów i wójtów wynosił 12% (dla przypomnienia: rekrutacja ze wszystkich urzędów politycznych w gminie osiągnęła poziom 28%). Podobnie w odniesieniu do powiatu proporcje te kształtowały się odpowiednio na poziomach: 4% i 8%. Choć zgromadzone dane odnoszą się do skutków działań lokalnych polityków i nie wiemy, ilu przewodniczących egzekutywy gminnej/powiatowej podejmowało próby przejścia na szczebel regionalny, można przypuszczać, że funkcje w organach wykonawczych samorządu województw przez lokalnych liderów nie były postrzegane jako awans.

Znaczący udział komponentu samorządowego w karierach rekrutacyjnych elity regionalnej egzekutywy sugeruje nadal dużą moc wyjaśniającą modelu karier tradycyjnych. Równocześnie marginalny udział byłych prezydentów miast (ale także innych lokalnych liderów) pokazuje, że również w Polsce w przypadku pewnej ważnej kategorii polityków następuje odejście od tego modelu, przyspieszone przez wprowadzenie bezpośrednich wyborów w gminach. Pozycje te prawdopodobnie stają się bardziej atrakcyjne także w związku z przejściem od kolektywnego do jednoosobowego modelu egzekutywy. Napływ do zarządów województw przewodniczących lokalnych organów wykonawczych pojawiał się rzadko i niezależnie od wielkości gminy, natomiast w przypadku ich zastępców czynnik ten okazał się ważny. Do zarządów województw liczniej napłynęli wiceprezydenci, a przed 2002 r. także członkowie ich zarządów. W ich przypadku kluczową rolę odegrała nie tylko atrakcyjność stanowisk w samorządzie województw, ale prawdopodobnie także większa ich osiągalność.

Analiza odpowiedzi na pytanie o doświadczenie polityczne na kolejnych poziomach, centralnym i europejskim, skoncentruje się na pierwszym z nich, choć trzeba odnotować pojawienie się pojedynczych przypadków byłych europarlamentarzystów – 0,4%.

Wcześniejsze doświadczenie polityczne na poziomie centralnym było rzadsze niż zajmowanie stanowisk lokalnych i wynosiło 21% (tabela 3). Ze względu na odmienne funkcje polityczne wyodrębnić można

dwie główne i równoliczne części: obie po 11%. Pierwsza podkategoria obejmuje pozycje usytuowane w centrum – w stolicy, a druga stanowiska w terenie (tabela 3). Wydaje się, że to rozdzielenie instytucjonalne należy rozpatrywać nie tylko w wymiarze przestrzennym, ale także w kontekście możliwości wpływu terytorium na krystalizowanie się odrębnych tożsamości, wartości i interesów. Ponadto jeżeli pominiemy funkcje wojewodów i wicewojewodów, to dostrzeżemy, że napływ z centrum dotyczył głównie przepływów z legislatywy (9,5%). Ruch ze stanowisk w egzekutywie następował dużo rzadziej i dotyczył głównie ról wiceministrów – 2,1%. W regionalnej elicie samorządowej prawie nie było byłych ministrów (0,6%, trzy osoby). Większy napływ z pozycji, które można określić jako zastępcy, nastąpił w przypadku administracji terenowej: wojewodowie – 3,9% i wicewojewodowie – 7,2%.

TABELA 3
Rodzaje rekrutacyjnych karier z komponentem centralnym

Wszystkie osoby zasiadające w zarządach województw	Zbiorczo dla wszystkich kadencji					
Osoby zajmujące stanowiska centralne	20,7% (100)	osoby zajmujące stanowiska centralne (legislatywa i/lub egzekutywa)	11,0% (53) ^a	legislatywa	wszystkie stanowiska (posłowie i/lub senatorowie)	9,5% ^b (46)
					posłowie	7,9% (38)
					senatorowie	2,1% (10)
				egzekutywa	wszystkie stanowiska polityczne	2,7% (13)
					minister	0,6% (3)
					sekretarz/ podsekretarz stanu	2,1% (10)
		terenowe stanowiska rządowe (województwie i/lub wice-województwie)	11,0% (53)	województwie		3,9% (19)
				wicewojewództwie		7,2% (35)
Osoby niezajmujące stanowisk centralnych	79,3% (384)					
Suma	100% (484)					

^a Wartości w tej kolumnie nie sumują się, gdyż niektóre osoby zajmowały zarówno stanowiska centralne w rządzie i legislaturze, jak i w administracji terenowej.

^b Wartości w tej kolumnie nie sumują się.

Źródło: obliczenia własne.

RODZAJ STANOWISKA POLITYCZNEGO W ZARZĄDZIE
A PRZEBIEG KARIERY POLITYCZNEJ

Opisując procesy rekrutacji, uwzględniono też rodzaj piastowanej przez polityka samorządowego funkcji w zarządzie województwa. Zakładano, że istnieją różnice w atrakcyjności: z jednej strony – pozycji marszałka, a z drugiej – wicemarszałka lub członka zarządu, i powinny one znaleźć odzwierciedlenie w przebiegu ich karier politycznych³⁶. W założeniu różnice te przekładać się powinny na: (1) liczbę zajmowanych stanowisk, (2) liczbę poziomów politycznych oraz (3) rodzaj stanowisk.

Biorąc pod uwagę liczbę stanowisk piastowanych przed rozpoczęciem pracy na pozycji marszałka lub objęciem innego urzędu w zarządzie województwa, można dostrzec istotne różnice dotyczące posiadanego profesjonalnego doświadczenia politycznego (test niezależności χ^2). Różnica okazała się istotna statystycznie w przypadku łącznej liczby stanowisk $p < \alpha$ ($p = 0,000$). Wśród marszałków odsetek osób pełniących więcej niż jedną funkcję minimalnie przekraczał 40%, natomiast wśród wicemarszałków/członków zarządów tylko 16% (tabela 4). Najliczniejsza wśród wicemarszałków/członków zarządów kategoria – ponad 55% osób, to te, które nie piastowały wcześniej żadnego pełnoetatowego stanowiska politycznego – wśród marszałków zbiór ten był o połowę mniejszy – 27%; różnica była istotna statystycznie $p < \alpha$ ($p = 0,000$). Uzyskane wyniki, a zwłaszcza to, że ponad połowa wicemarszałków/członków zarządów nie pełniła żadnej pełnoetatowej funkcji politycznej, nie budzą zaskoczenia w świetle wyników wcześniejszych badań. Wartość ta sugeruje zarazem niską pozycję tych stanowisk w hierarchii pełnoetatowych pozycji politycznych w Polsce, pomimo że ulokowane one były w organach wykonawczych. Natomiast bogatsze profesjonalne doświadczenie polityczne osób aspirujących do objęcia pozycji marszałków świadczy o względnej atrakcyjności tych funkcji w ramach hierarchii stanowisk politycznych³⁷. Doświadczenie

³⁶ Do badań wykorzystano test niezależności chi-kwadrat Pearsona. Badania przeprowadzono na poziomie istotności $\alpha = 0,05$.

³⁷ Osobą zajmującą największą liczbę stanowisk był Marcin Jabłoński, w momencie prowadzenia obliczeń wicemarszałek województwa lubuskiego. Polityk ten m.in. pełnił funkcje w lokalnej egzekutywie; dwukrotnie pełnił funkcję wiceburmistrza oraz również dwukrotnie starosty. Miał także doświadczenie polityczne na poziomie centralnym: wicewojewody i wojewody oraz podsekretarza stanu. W samorządzie województwa pełnił funkcję wicemarszałka i marszałka w latach 2008–2010 oraz 2023–2025. Marcin Jabłoński, *Marszałek Województwa Lubuskiego*, <https://lubuskie.pl/pracownicy> [dostęp: 18.06.2025].

polityczne w momencie obejmowania urzędu marszałka było zarazem bardzo podobne do posiadanego przez szefów regionalnych egzekutyw w Czechach i Słowacji³⁸.

TABELA 4
Łączna liczba stanowisk politycznych zajmowanych przez marszałków
oraz wicemarszałków/członków zarządów

Liczba stanowisk	Marszałkowie		Wicemarszałkowie/ członkowie zarządów	
	N	%	N	%
brak	23	27%	238	55%
jedno	27	32%	124	29%
dwa	19	23%	56	13%
trzy	8	10%	8	2%
cztery	5	6%	2	0,5%
pięć	2	2%	0	0%
sześć	0	0%	0	0%
siedem	0	0%	1	0,2%
Razem	84	100%	429	100%

Źródło: obliczenia własne.

W przypadku drugiej analizowanej kategorii: liczby poziomów, na jakich usytuowane były stanowiska polityczne, również wystąpiły istotne statystycznie różnice między marszałkami i innymi osobami zasiadającymi w zarządach w przypadku łącznej liczby poziomów $p < \alpha$ ($p = 0,000$). Tylko 8% (siedmiu) marszałków miało prawdziwie wielopoziomowe kariery z doświadczeniem na trzech i więcej poziomach³⁹. Bilsko 1/4 miała dwupoziomowe kariery rekrutacyjne, a zdecydowanie najwięcej z nich – 40% – miało kariery jednopoziomowe. 27% rozpoczęło swoje kariery od urzędu marszałka. W przypadku wicemarszałków/członków zarządów dla ponad połowy z nich (55%) stanowisko w zarządzie było pierwszą pełnoetatową pozycją polityczną – 0 poziomów. Dla 1/3 z nich kariera rekrutacyjna była jednopoziomowa i tylko dla 1/10 wielopoziomowa (tabela 5).

³⁸ P. Dvořák, M. Pink, M. Rybář, *Executive recruitment*.

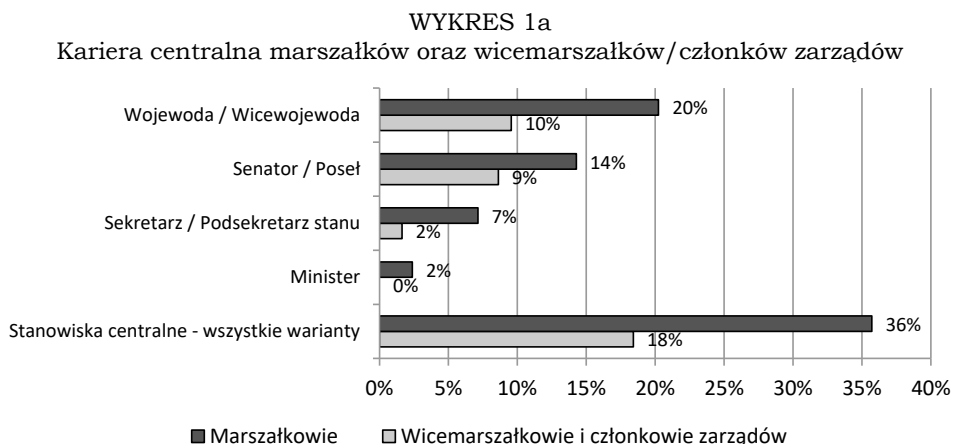
³⁹ Kariera o największej liczbie poziomów stała się udziałem marszałka województwa małopolskiego (2015–2018) Jacka Krupy. Miał on bogaty staż samorządowy, lokalny i regionalny. Pracował w gminie i powiecie (burmistrz, starosta) oraz był członkiem zarządu województwa. Miał także doświadczenie pracy na poziomie centralnym – poseł. Jacek Krupa, <http://www.zeriba.pl/jacek-krupa/folder01/zyciorys.htm> [dostęp: 18.06.2025].

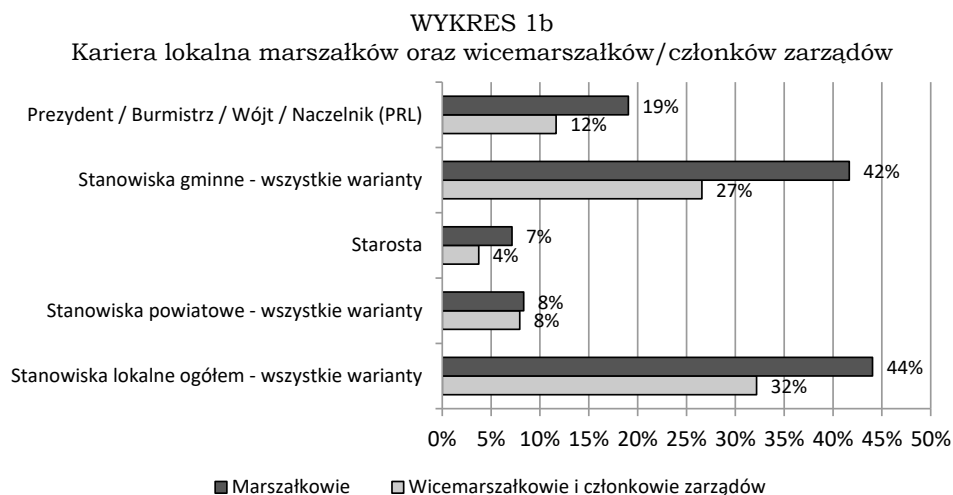
TABELA 5
Łączna liczba poziomów zajmowanych przez marszałków
oraz wicemarszałków/członków zarządów

Liczba poziomów	Marszałkowie		Wicemarszałkowie/ członkowie zarządów	
	N	%	N	%
zero	23	27%	238	55%
jeden	34	40%	147	34%
dwa	20	24%	40	9%
trzy	6	7%	3	1%
cztery	1	1%	0	0%
pięć	0	0%	1	0,2%
Razem	84	100%	429	100%

Źródło: obliczenia własne.

Analiza rodzajów stanowisk wykazała różnice pomiędzy marszałkami a osobami piastującymi inne funkcje w zarządach województw. Szczególnie wyraźne były one w przypadku wcześniejszej kariery centralnej. Przejawiało się to w częstszym pełnieniu funkcji centralnych przez marszałków województw we wszystkich czterech rozpatrywanych rodzajach stanowisk. Zbiórca udział profesjonalnego doświadczenia politycznego, obejmujący wszystkie rodzaje pozycji centralnych, wśród marszałków sięgnął 36%, a wśród pozostałych osób był o połowę mniejszy – 18% (wykres 1a). Marszałkowie dwa razy częściej byli wojewodami/wicewojewodami (odpowiednio: 20% i 10%). Podobna proporcja ukształtowała się w odniesieniu do ich wcześniejszej pracy na stanowiskach parlamentarnych (14% i 9%). W przypadku sekretarzy/podsekretarzy stanu ta proporcja zwiększała się (7% i 2%).





Źródło: obliczenia własne.

Odnotowane różnice okazały się istotne statystycznie; dotyczyło to kategorii zbiorczej-centralnej, uwzględniającej wszystkie możliwe cztery warianty – $p < \alpha$ ($p=0,0004$), a także wszystkich kategorii szczegółowych: (1) minister – $p < \alpha$ ($p=0,0182$), (2) sekretarz/podsekretarz stanu – $p < \alpha$ ($p=0,0212$) oraz (3) wojewoda/wicewojewoda – $p < \alpha$ ($p=0,0057$), podobnie jak (4) legislatura – $p < \alpha$ ($p=0,0416$).

Na poziomie stanowisk lokalnych obserwowalne były pewne różnice między marszałkami a pozostałymi osobami zasiadającymi w zarządach, jednak w odróżnieniu od szczebla centralnego nie dotyczyły one wszystkich podkategorii ról politycznych. W przypadku stosunkowo nisko ustawionych w hierarchii atrakcyjności pozycji politycznych, takich jak stanowiska powiatowe, różnice były minimalne (wykres 1b). Istotne statystycznie różnice wystąpiły w kategoriach: stanowiska lokalne zbiorczo – wszystkie możliwe warianty $p < \alpha$ ($p=0,0357$), oraz stanowiska gminne – wszystkie warianty $p < \alpha$ ($p=0,0053$). Co interesujące, nie było istotnych statystycznie różnic w przypadku piastowania tak kluczowych urzędów w egzekutywie jak prezydent/burmistrz/wójt oraz naczelnik (okres PRL) przed wejściem do regionalnej egzekutywy – $p > \alpha$ ($p=0,5025$). Wśród marszałków 19% piastowało wcześniej funkcje przewodniczących gminnych egzekutyw, z kolei wśród wicemarszałków/członków zarządów wartość ta ukształtowała się na poziomie prawie 12%.

Można przypuszczać, że stosunkowo niewielki udział byłych prezydentów/burmistrzów/wójtów w regionalnej egzekutywie, nawet w kategorii marszałków, wynika z postrzegania przez nich funkcji w kolek-

tywnych organach wykonawczych jako umiarkowanie atrakcyjnych. Prawdopodobnie związane było to także z większą możliwością bycia odwołanym z tych pozycji niż ze stanowiska przewodniczącego organu wykonawczego gminy.

Wyżej przedstawiono różnice w przebiegu kariery rekrutacyjnej ze względu na rodzaj stanowiska zajmowanego w regionalnej egzekutywie. Jednak na podstawie literatury można sądzić, że istotne byłoby również pytanie, jak przebiegała kariera na poziomie regionalnym. Uszczegóławiając: po pierwsze, czy objęcie stanowiska marszałka poprzedzone zostało „zdobyciem praktyki” poprzez zasiadanie w zarządzie w funkcji wicemarszałka lub członka zarządu i, po drugie, czy były możliwe przepływy z pozycji marszałka na wicemarszałka/członka zarządu. Brak przepływów drugiego typu oznaczałby, że objęcie funkcji przewodniczącego egzekutywy byłoby końcem kariery regionalnej. Ze stanowisk wicemarszałków/członków zarządu na pozycje marszałków napłynęło 21 osób, co stanowi 25% osób pełniących te funkcje, natomiast ruch w drugą stronę był rzadkością i stanowił tylko 10% (8 osób).

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując przebieg karier rekrutacyjnych elity regionalnej, można stwierdzić, że zgodnie z oczekiwaniami wysoki był (przekraczał 50%) odsetek osób bez profesjonalnego doświadczenia politycznego. Potwierdzone zostało także, że kariery rekrutacyjne marszałków były odmienne od karier pozostałych osób zasiadających w zarządach; w pierwszym przypadku nieprofesjonalne kariery były stosunkowo rzadkie (tylko $\frac{1}{4}$ osób).

Jak oczekiwano, kariery dwupoziomowe i bardziej złożone były nieliczne – 11%. Wiele osób zasiadających w zarządach województw miało kariery jednopoziomowe, jednak najliczniejsze (ponad połowa) były te bez profesjonalnego doświadczenia politycznego – 0 poziomów. Również z uwagi na doświadczenie polityczne kariery marszałków różniły się od karier wicemarszałków/członków zarządów. Kariery przewodniczących egzektyw częściej były dwupoziomowe – ponad $\frac{1}{4}$, a czasami także wielopoziomowe. Wielopoziomowość prawie nie zdarza się w przypadku innych osób zasiadających w zarządach.

Gdy mowa o rodzaju zajmowanych stanowisk, to analiza przepływów ze szczebla lokalnego sugeruje, że choć ich intensywność nadal wskazuje na dużą moc eksploatacyjną klasycznego modelu kariery, to wystąpiły pewne odmienności od wzorców przywoływanych w literaturze dotyczącej

Europy Zachodniej. Najważniejszą z tych różnic jest ograniczony napływ z funkcji przewodniczących gminnych i powiatowych egzekutyw. W warunkach polskich dodatkowo funkcjonowaniu tego modelu nie sprzyjały wprowadzone rozwiązania instytucjonalne (jednoosobowa *versus* kolektywna egzekutywa) oraz procedury wyborcze (wybory bezpośrednie i pośrednie) promujące inne typy kapitałów dla startujących w nich polityków. Odnotować też trzeba, że powiat, w odróżnieniu od gminy, okazał się mało drożnym kanałem rekrutacji. Lokalny komponent kariery tylko do pewnego stopnia różnicował kariery polityczne marszałków i innych osób zasiadających w zarządach, co było pewnym zaskoczeniem. Różnice wystąpiły tylko w nielicznych kategoriach: zbiorczo – wszystkie możliwe warianty stanowisk lokalnych i podobnie stanowiska gminne. Najważniejszy wniosek z analizy stanowisk politycznych w samorządzie lokalnym jest taki, że doświadczenie to odgrywa kluczową rolę w toku ich karier rekrutacyjnych.

Udział komponentu europejskiego był nieznaczny.

Na podstawie analizy profesjonalnego doświadczenia politycznego na poziomie centralnym wydaje się, że tradycyjny podział na legislaturę i egzekutywę w warunkach polskich należy zmodyfikować przez dostrzeżenie specyficznego rozwiązania instytucjonalnego, tj. istnienia trzeciej, odrębnej kategorii: terenowej administracji rządowej. W związku z tym przy opisie karier politycznych w Polsce odwołanie się do podziału trójczłonowego wydaje się bardziej właściwe. Podkreślić też trzeba, że niewyodrębnienie tej ostatniej kategorii może prowadzić do błędnych wniosków dotyczących tego, co tradycyjnie kojarzy się z napływami z centrum. To właśnie stanowiska wojewodów i wicewojewodów są ważnym kanałem rekrutacyjnym – 11%; drugim stosunkowo popularnym kanałem jest legislatura – blisko 10%. Niedrożnym kanałem zaś była egzekutywa krajowa. W przypadku poziomu centralnego, podobnie jak na szczeblu lokalnym, częstszy napływ zaobserwowano z urzędów zastępców, to jest wicewojewodów oraz wiceministrów. W przypadku przepływów z centralnej do regionalnej egzekutywy był to głównie wariant ze stanowiska wiceministra na pozycję marszałka. Zgodnie z oczekiwaniami wcześniejsza praca na poziomie centralnym w sposób istotny statystycznie różnicowała kariery marszałków i wicemarszałków/członków zarządów – to marszałkowie częściej zajmowali pozycje w polityce centralnej w odniesieniu do wszystkich rang politycznych.

Trendy dotyczące przepływów ze stanowisk samorządowych i tych z poziomu centralnego sugerują trwanie i równocześnie odchodzenie

od tradycyjnego modelu kariery. Można je odczytywać jako potwierdzenie opisanego w literaturze różnicowania się i indywidualizacji współczesnych ścieżek karier. Druga interpretacja, tylko pozornie sprzeczna z pierwszą, ogniskuje się wokół wysokiego udziału lokalnego komponentu samorządowego. Na podstawie całości zgromadzonych danych można sądzić, że nie jest to jednak argument za utrzymywaniem się tradycyjnego modelu kariery, ale raczej za tym, że stanowiska samorządowe (egzekutywa) postrzegane są jako bardziej atrakcyjne niż te w legislatywie.

BIBLIOGRAFIA

- Blondel J., Thiébault J.-L. (red.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Macmillan, London 1991.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- Borchert J., *Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multilevel Systems*, „Regional & Federal Studies” 2011, t. 21, nr 2, <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.529757>.
- Borchert J., Stolz K., *Introduction: Political Careers in Multilevel Systems*, „Regional & Federal Studies” 2011, t. 21, nr 2, <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.529756>.
- Borchert J., Stolz K., *Institutional Order and Career Patterns: Some Comparative Considerations*, „Regional & Federal Studies” 2011, t. 21, nr 2, <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.530022>.
- Botella J., Teruel J.R., Barberà O., Barrio A., *A new political elite in Western Europe? The political careers of regional prime ministers in newly decentralised countries*, „French Politics” 2010, t. 8, nr 1, <https://doi.org/10.1057/fp.2009.40>.
- Deschouwer K., *Multilevel systems and political careers: The pleasures of getting lost*, Grenoble, ECPR Joint Sessions of Workshops, 6–11.04.2001, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/a06d1462-2ca4-49e9-8f93-dc5198ba515e.pdf> [dostęp: 5.10.2020].
- Dodeigne J., Krukowska J., Lazauskienė A., *The Mayors' Political Career: Between Local and National, Ambition*, w: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, Palgrave Macmillan, Cham 2018.

- Dodeigne J., *Who governs? The disputed effects of regionalism on legislative career orientation in multilevel systems*, „West European Politics” 2018, nr 3, <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1415549>.
- Dvořák P., Pink M., Rybář M., *Executive recruitment and the role of institutional factors: explaining profiles of regional presidents in Slovakia and the Czech Republic*, „Regional & Federal Studies” 2024, <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2420121>.
- Fischer J., Stolz K., *Patterns of ministerial careers across territorial levels in Germany*, Montreal, 82nd Annual Conference of the Canadian Political Science Association, 1–3.06.2010, https://www.researchgate.net/publication/267849149_Patterns_of_Ministerial_Careers_Across_Territorial_Levels_in_Germany [dostęp: 5.10.2020].
- Grimaldi S., Vercesi M., *Political careers in multilevel systems: Regional chief executives in Italy, 1970–2015*, „Regional and Federal Studies” 2018, t. 28, nr 2, <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1407314>.
- Hooghe L., Marks G., *Multilevel Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, MD 2001.
- Hooghe L., Marks G., *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, „American Political Science Review” 2003, t. 97, nr 2.
- Jacek Krupa, <http://www.zeriba.pl/jacek-krupa/folder01/zyciorys.htm> [dostęp: 18.06.2025].
- Marcin Jabłoński, *Marszałek Województwa Lubuskiego*, <https://lubuskie.pl/pracownicy> [dostęp: 18.06.2025].
- Majcherkiewicz T., *Politycy i polityka regionalna w systemie wielopoziomym. Koalicje regionalne – dobór regionalnych elit samorządowych – modele polityki regionalnej – role aktorów i wzory karier*, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Kraków 2021.
- Marks G., *Structural policy and multilevel governance in the EC*, w: A. Cafruny, G. Rosenthal (red.), *The state of the European Community*, Longman, London 1993.
- Pilet J.-B., Tronconi F., Oñate P., Verzichelli L., *Career Patterns in Multi-level Systems*, w: K. Deschouwer, S. Depauw (red.), *Representing the People: A Survey Among Members of Statewide and Substate Parliaments*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Raciborski J., *Drogi do elity rządowej*, w: J. Raciborski (red.), *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006.
- Raciborski J., *Konstruowanie rządów i elit rządowych*, w: J. Raciborski (red.), *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006.
- Ryšavý D., *Career politicians a dozen years after regionalisation of the Czech Republic (2000–13)*, „The Journal of Legislative Studies” 2016, nr 1, <https://doi.org/10.1080/13572334.2015.1134907>.
- Semenova E., Dowding K., *Patterns of political career movements in multi-level systems: a cross-national comparison of twenty-seven countries*,

- „Regional & Federal Studies” 2023, t. 35, nr 3, <https://doi.org/10.1080/13597566.2023.2269859>.
- Stolz K., *Moving up, moving down: Political careers across territorial levels*, „European Journal of Political Research” 2003, t. 42, nr 2, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00081>.
- Stolz K., *Towards a regional political class? Professional politicians and regional institutions in Catalonia and Scotland*, Manchester University Press, Manchester–New York 2009.
- Stolz K., Fischer J., *Post-Cabinet Careers of Regional Ministers in Germany, 1990–2011*, „German Politics” 2014, t. 23, nr 3, <https://doi.org/10.1080/09644008.2014.949683>.
- Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A. (red.), *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Trochymiak M., *Wzory działania administracji publicznej w Polsce i ich przekształcenia*, w: J. Raciborski (red.), *Państwo w praktyce, style działania*, Nomos, Kraków 2017.
- Tronconi F., *Sub-national Political Elites*, w: H. Best, J. Higley (red.), *The Palgrave Handbook of Political Elites*, Palgrave Macmillan, London 2018.
- Trzcińska J., Witt K., *Ścieżki karier polskich polityków – w kierunku nowego modelu?*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2020, nr 28, <https://doi.org/10.19195/1643-0328.28.7>.
- Wasilewski J., Kotnarowski M., Betkiewicz W., *Normatywno-teoretyczny chaos, czyli myślenie regionalnej elity samorządowej o demokracji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, nr 20, <https://doi.org/10.7366/1509499527602>.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. P. Dybel, A. Kopacki, SIW Znak, Kraków 1998.

Tatiana Majcherkiewicz – is an assistant professor at the University of the National Education Commission, Krakow. She received her PhD from the London School of Economics. Her academic research focuses on regional elites and coalition politics. She has published a series of articles for projects on politico-administrative relations in Central and Eastern Europe. She is the author of the book *An Elite in Transition* (2011). In 2014 she received a grant from the National Science Centre of Poland; the results of her research on elites and politics in Poland in the multilevel system were presented in a book published in 2021.

Tatiana Majcherkiewicz – dr hab., prof. Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Stopień doktora uzyskała na London School of Economics. Jej badania naukowe koncentrują się na problematyce związanej z elitami regionalnymi i koalicjami politycznymi. Jest autorką licznych publikacji naukowych, w tym serii artykułów poświęconych stosunkom polityczno-administracyjnym, realizowanych w ramach projektów dotyczących Europy Środkowej i Wschodniej. Jest autorką monografii *An Elite in Transition* (2011). W 2014 r. otrzymała grant Narodowego Centrum Nauki, którego rezultatem jest książka wydana w 2021 r., prezentująca wyniki badań nad elitami w systemie wielopoziomowym.