

Elity rządowe III RP
1997–2004
Portret socjologiczny

Pod redakcją Jacka Raciborskiego

Wydawnictwo **Trio** Warszawa 2006

Opracowanie graficzne:
Jan Bokiewicz

Redakcja:
Teresa Kruszona

Recenzent:
dr hab. Mirosława Grabowska

© Copyright by Authors and Wydawnictwo Trio,
Warszawa 2006

Książka dofinansowana przez Wydział Filozofii i Socjologii
Uniwersytetu Warszawskiego ze środków grantu
Komitetu Badań Naukowych nr 2H02E 017 25

Raport z badania „Grupa rządząca w III RP: portret socjologiczny,
ze szczególnym uwzględnieniem wzorów procesu rekrutacji”
przeprowadzonego w ramach grantu KBN 2H02E 017 25

ISBN 83-7436-057-7



Wydawnictwo Trio, 00-373 Warszawa, ul. Nowy Świat 18/20
<http://www.wydawnictwotrio.pl>
e-mail: trio@wydawnictwotrio.pl

Wydanie pierwsze

Skład: F.W.-P. „Prezes 2” Jerzy Łazarski

Druk: A-Z Druk, Raszyn, ul. Słowikowskiego 21c

Agnieszka Kwiatkowska

Charakterystyka społeczno-demograficzna polskiej elity rządowej 1997-2004

W rozdziale zostały przedstawione rozkłady i interpretacja podstawowych zmiennych społeczno-demograficznych opisujących polską elitę rządową¹⁾, w skład której wchodzi: ministrowie, sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie sprawujący funkcje w okresie III kadencji (rząd Jerzego Buzka) i pierwszej połowy IV kadencji (rząd Leszka Millera) Sejmu. Tekst ten w przeciwieństwie do pozostałych nie jest oparty na wywiadach pogłębionych, przeprowadzonych w ramach naszego badania, z wybranymi przedstawicielami tej grupy, lecz na danych biograficznych wszystkich jej członków.

Rozdział podzielony jest na trzy części. W pierwszej z nich została zaprezentowana ogólna charakterystyka badanej grupy w zakresie zajmowanych stanowisk oraz przepływów osobowych między nimi, a także czas sprawowania funkcji. Drugą część, najobszerniejszą, zajmuje opis rozkładu podstawowych zmiennych demograficznych: wiek, płeć, miejsce urodzenia (liczba mieszkańców, województwo), wykształcenie (tytuły naukowe i zawodowe, typy uczelni, dyscyplina naukowa), zawód. Część trzecia jest poświęcona doświadczeniu politycznemu elity i obejmuje wcześniejsze funkcje sprawowane w administracji rządowej oraz staż parlamentarny i samorządowy. W zakończeniu rozważono kwestię stopnia otwartości elity rządowej.

¹⁾ W dalszej części pracy określenie to jest stosowane wymiennie z terminami „rząd” i „ekipa” na oznaczenie całej badanej grupy.

1. Ogólna charakterystyka grupy

Badana grupa obejmuje 400 osób, w tym 220 pełniących funkcje w rządzie Jerzego Buzka i 185 z rządu Leszka Millera (liczby nie sumują się do 400 ze względu na 5 osób pełniących funkcje w obu kadencjach). Różnice w liczebności członków rządu wynikają przede wszystkim z tego, że rząd Leszka Millera funkcjonował krócej niż rząd Jerzego Buzka (o prawie 17 miesięcy) oraz z mniejszej liczby członków Rady Ministrów w utworzonym przez niego gabinecie. Szczegółowy podział ze względu na zajmowane stanowisko prezentuje tabela:

Tabela 1. Podział elity rządowej ze względu na stanowiska rządowe

Stanowisko	Razem	%	Rząd Jerzego Buzka	%	Rząd Leszka Millera	%
Premier	2	-	1	-	1	-
Minister	71	17	41	18	30	15
<i>w tym: wicepremier</i>	8	2	3	1	5	3
Sekretarz stanu	87	20	50	21	38	19
Podsekretarz stanu	231	54	122	52	114	57
Wojewoda	39	9	20	9	19	9
Razem ²⁾	430	100	234	100	202	100

Wśród ogółu badanych 46 osób sprawowało dwie różne funkcje³⁾, a dwie osoby – trzy funkcje. Razem daje to 12 proc. całej elity i rozkłada się w miarę równomiernie na oba rządy: 10,6 proc. w rządzie Jerzego Buzka i 15 proc. w rządzie Leszka Millera. Szczegółowo prze-

²⁾ Wartości nie sumują się ze względu na zajmowanie kilku stanowisk przez część badanych. Tabela nie uwzględnia przepływu osobowego między ministerstwami na tych samych stanowiskach.

³⁾ Przez różne funkcje rozumiane są odmienne stanowiska (minister, sekretarz stanu etc.) lub stanowiska w różnych resortach (np. minister kultury, minister edukacji). Nie są uznawane za odrębne funkcje zmiany tytułu stanowiska w przypadku łączenia ministerstw lub częściowej zmiany ich nazwy.

chodzenie między stanowiskami pokazane jest w tabeli nr 2 (nie są w niej uwzględnione osoby sprawujące tylko jedną funkcję).

Tabela 2. Przepływy osobowe między stanowiskami

	Druga funkcja						
Pierwsza funkcja		Wicepremier	Minister	Sekretarz stanu	Podsekretarz stanu	Wojewoda	Razem
	Minister	1	3	4	0	0	8
	Sekretarz stanu	0	7	5	3 (+1) ⁴⁾	0	15 (+1)
	Podsekretarz stanu	0	3	9 (+2) ⁵⁾	8	2	22 (+2)
	Wojewoda	0	0	0	2	0	2 (+1)
	Razem	1	13	18 (+2)	13 (+1)	2	47 (+3)

Przepływ osób między równorzędnymi stanowiskami (czyli między ministerstwami) – zaznaczony w tabeli pogrubioną czcionką – dotyczy 16 osób (34 proc. wśród pełniących więcej niż jedną funkcję). W przypadku pozostałych osób mamy do czynienia z awansami lub przeniesieniem na niższe stanowisko. Grupa awansowana – wartości w tabeli pod pogrubioną linią – obejmuje (po wykluczeniu ze względu na niewspółmierność przejść ze stanowiska wojewody na stanowisko podsekretarza stanu) 21 przypadków (patrz przypis), co stanowi prawie połowę (44,7 proc.) tej podgrupy. Można zauważyć, że rzadko się zdarza awans o więcej niż jeden stopień (czyli w badanych ekipach ze stanowiska podsekretarza stanu na stanowisko ministra): dotyczy to tylko 3 przypadków z 21 awansów. Osiem osób (patrz przypis), nie uwzględniając wojewodów, a więc 15 proc. przypadków w podgrupie, przeniesionych zostało na niższe o jeden stopień stanowiska – w tabeli nad pogrubioną linią.

⁴⁾ W przypadku jednej osoby miało miejsce kolejno przeniesienie na wyższe, a następnie na niższe stanowisko.

⁵⁾ Znak (+2) uzupełnia tabelę o dwie osoby, które w analizowanym okresie sprawowały trzy funkcje – w tym przypadku dwa razy awansowały.

Zdumiewająco wysokie są wskaźniki rotacji. Za ledwie jedną czwartą badanych sprawowała funkcję przez cały czas trwania rządu⁶⁾ (20 proc. w rządzie 1997-2001 i 30 proc. w rządzie 2001-2004). Średni czas zajmowania stanowiska wynosi niecałe dwa lata (22,5 miesiąca). Dla porównania uśredniony wynik na świecie uzyskany w badaniach przez Jeana Blondela (Blondel 1985: 116 i nast.) wyniósł prawie trzy lata. Tak częste wymiany na stanowiskach rządowych przyczyniają się do braku ciągłości działań Rady Ministrów i zwiększają trudności w przeprowadzaniu długofalowych projektów. Faktyczny czas pracy rządu skracany jest przez konieczność zapoznawania się nowych jego członków z prowadzonymi w ministerstwach pracami, a w schyłkowym okresie ich funkcjonowania w resortach troską o przyszłość zawodową. Zwraca na to uwagę Grzegorz Rydlewski, podkreślając, że do efektywnej pracy rządu niezbędna jest także „przestrzeń psychologiczna ukształtowana w sposób stymulujący do rozwoju aktywności skierowanej na podejmowanie w sposób kreatywny decyzji, a nie na poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące własnej przyszłości w warunkach (...) zbliżającej się zmiany politycznej” (Rydlewski 2002: 147).

Odnosząc się do całej grupy badanej elity rządowej, warto również zwrócić uwagę na bardzo małą ciągłość osobową między ekipami w zakresie badanych stanowisk. Tylko pięć osób sprawowało funkcję zarówno w rządzie Jerzego Buzka, jak i Leszka Millera, a 11 osób przeszło do rządu Buzka z poprzedzającej go ekipy Cimoszewicza. W Radach Ministrów obu ekip nie znalazła się ani jedna osoba z poprzedniego rządu. Ta niemal całkowita wymiana kadr na najwyższych stanowiskach państwowych w porównaniu z wcześniejszymi rządami jest jednak naturalna w systemie parlamentarnym, zwłaszcza gdy rządy tworzą przeciwstawne formacje polityczne.

Warto jednak zauważyć, że były to najdłużej funkcjonujące rządy Polski okresu potransformacyjnego. Z poprzednich siedmiu Rad Ministrów, które działały od września 1989 roku, żadna nie wytrzymała nawet połowy ustawowej kadencji Sejmu.

⁶⁾ Liczony powyżej 90 proc. czasu od momentu powołania rządu do chwili wyłonienia następnego.

2. Charakterystyka demograficzna

Wiek

Polską elitę rządową w przeważającym stopniu tworzy pokolenie 40- i 50-latków, a więc osoby, które w czasie sprawowania funkcji miały średnio 45-55 lat. Chociaż najstarszą i najmłodszą osobą z tej grupy dzielą aż 53 lata, to zdecydowanie wyróżniającą się liczebnie *in plus* grupę (52,9 proc.) wśród badanych stanowią osoby urodzone w latach 1946-1955.

Wynik ten jest zbliżony do średniej krajów Europy Zachodniej i Ameryki Północnej wykazanej w badaniach Jeana Blondela (Blondel 1985: 33 i nast.). Na tle reszty świata w państwach tych zauważa się relatywnie dojrzały wiek osób sprawujących wysokie funkcje w administracji rządowej. Podobieństwo widoczne jest również w przypadku struktury wiekowej badanej grupy, która zbliżona jest do rozkładu normalnego. Można to tłumaczyć względną stabilnością systemów politycznych w tej części świata, która ogranicza wpływ czynników zakłócających dobór proporcjonalny w stosunku do całości dorosłej części populacji (*irregular succession patterns*).

Proporcjonalność tę nieznacznie zaburza wspomniana „nadwyżka” osób w wieku ok. 50 lat sytuujących się blisko średniej⁷⁾. Ta nadreprezentacja po części wyjaśniona być może tendencjami demograficznymi (wyż demograficzny lat 50.), jednakże jest ona, po pierwsze, wyższa niż w przypadku całego społeczeństwa polskiego, a po drugie, dotyczy ona wyłącznie pierwszej połowy wyżu, zanikając w okresie jego punktu kulminacyjnego w 1956 roku. Dlatego też niezbędne wydaje się wzięcie pod uwagę czynnika społeczno-historycznego. Urodzeni na przełomie lat 40. i 50. ubiegłego wieku to osoby, których młodość przypadała na większość najważniejszych i najliczniejszych wydarzeń politycznych Polski Ludowej (lata 1968, 1970, 1976, 1980-81 i wreszcie 1989). Niewątpliwie nasilenie kryzysów państwowych wpłynęło na aktywizację polityczną tego pokolenia

⁷⁾ $E = 1951,88$; $d = 8,102$; $kurtoza = 0,704$ (rozkład leptokurtyczny). W przedziale średnia +/- odchylenie standardowe przypadające na lata urodzenia 1944-1960 mieści 75,8 proc. przypadków.

i dało mu szansę uczestniczenia w życiu politycznym. Zwracają na to uwagę podczas analizy elit partyjnych Mirosława Grabowska i Tadeusz Szawiel, pisząc: „Trudno udowodnić, że to któreś ze wspomnianych wydarzeń spowodowało polityczne zaangażowanie tych ludzi. Ale trudno też wytłumaczyć ich aktywność inaczej” (Grabowska, Szawiel 1993: 33 i nast.).

Tabela 3. **Struktura wieku elity rządowej**

Wiek	Razem ⁸⁾	%	Rząd Buzka	%	Rząd Millera	%
Do 30 lat	8	2	1	1	7	4
31-40 lat	72	19	54	26	18	10
41-50 lat	175	46	97	47	80	45
51-60 lat	110	29	46	22	67	38
61 lat i więcej	15	4	9	4	6	3
Razem	380	100	207	100	178	100

Brak danych: 20 (5 proc.)

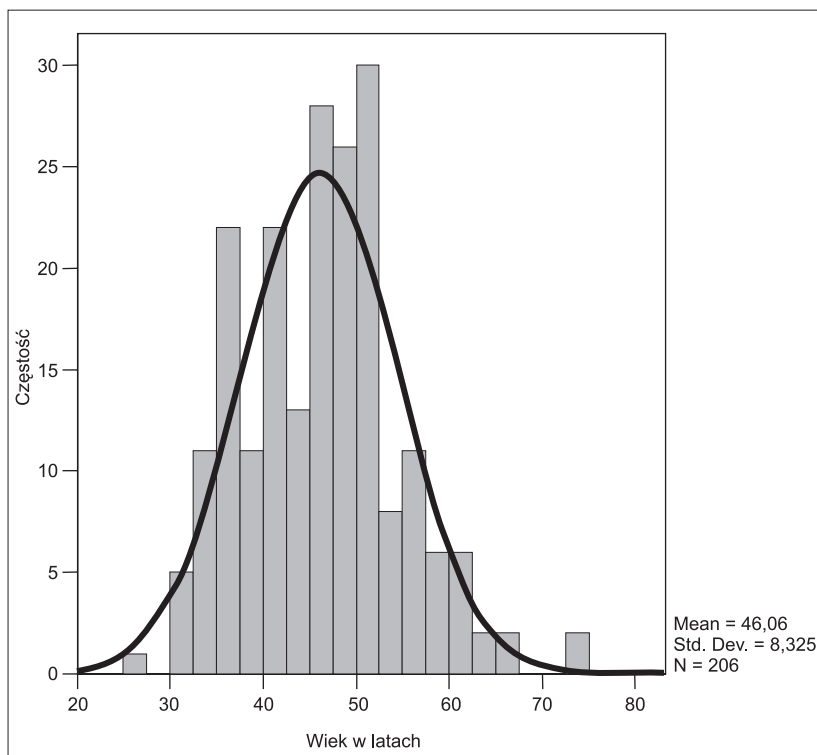
Średnia wieku elit obu rządów nie różni się znacząco od siebie i wynosi dla rządu Jerzego Buzka 46,1 lat, a dla rządu Leszka Millera 48,2 lat. Różnica ta rośnie w przypadku wykluczenia z analizy zaburzających średnią przeciwstawnych wartości ekstremalnych: maksimum w pierwszym i minimum w drugim przypadku⁹⁾. W ten sposób obcięte o 5 proc. średnie różnią się dwukrotnie więcej.

Obie ekipy określić można jako wielopokoleniowe. Różnica wieku między najstarszą a najmłodszą osobą w rządzie AWS-UW wynosi 48 lat, a w rządzie SLD-UP-PSL – 37 lat. Znacznie większą rozpiętość wiekową w rządzie Jerzego Buzka wywołuje przede wszystkim obecność w nim grupy osób w zaawansowanym wieku: najstarszy członek tego rządu w chwili powołania na stanowisko miał ukończone

⁸⁾ Wiek obliczany na rok 1997 w przypadku rządu Jerzego Buzka i na rok 2001 dla rządu Leszka Millera. Wyniki pośrednie nie sumują się do całości ze względu na 5 osób sprawujących funkcje w obu rządach (przyjęto dla nich wiek na moment pośredni, tj. rok 1999).

⁹⁾ Rząd J. Buzka: rozkład prawoskośny (0,418), rozmieszczenie wartości na kwartylach: 40, 57, 41; rząd L. Millera: rozkład lewoskośny (-0,708), kwartyle: 44, 49, 53.

75 lat, podczas gdy w rządzie Leszka Millera była to osoba 63-letnia. Grupa ta jednak nie jest zbyt liczna¹⁰⁾, dlatego też miary rozproszenia pozostają zbliżone dla obu rządów¹¹⁾. Opisane tendencje widać wyraźnie na zamieszczonych wykresach.

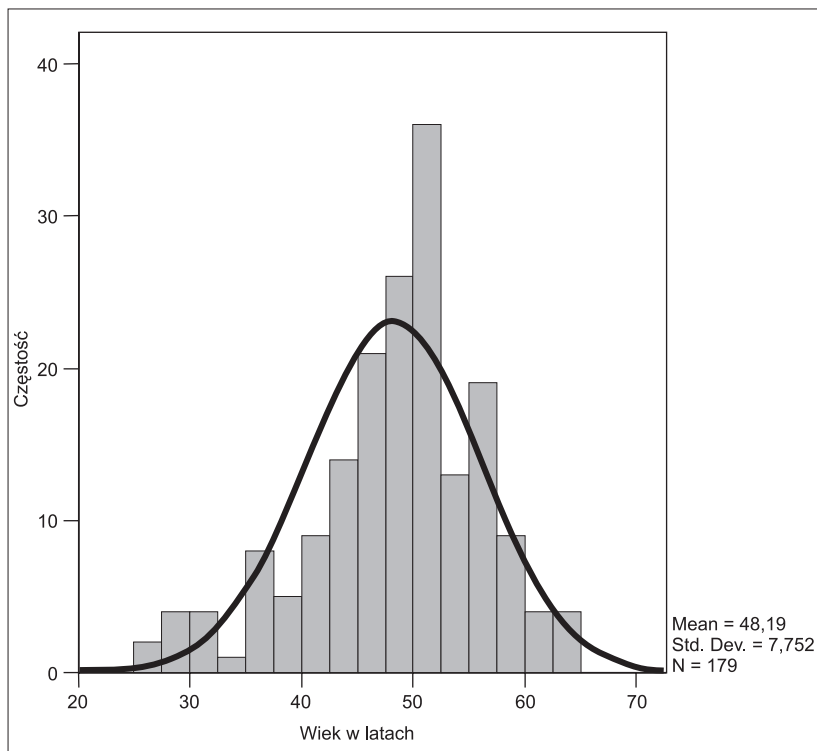


Wykres 1. **Struktura wieku rządu Jerzego Buzka**

Średnia wieku jest zbliżona w przypadku większości stanowisk i wynosi 46 lat dla funkcji wojewody, 46,7 dla podsekretarza stanu, 47,5 dla sekretarza stanu i ministra i 47,9 dla wicepremiera. Wyróżnia się jedynie stanowisko premiera, dla którego średnia wieku wynosi 56 lat.

¹⁰⁾ W rządzie Buzka osoby starsze niż pełniące funkcje u Millera, czyli w wieku powyżej 63 lat, stanowią 2,5 proc. ogółu członków tego rządu.

¹¹⁾ Wariancja odpowiednio: 69 i 60.



Wykres 2. **Struktura wieku rządu Leszka Millera**

Oba rządy różni przede wszystkim wiek wojewodów – średnio 43,5 roku dla ekipy Buzka i 48,7 w przypadku rządu Millera.

Charakterystyczne jest natomiast dość duże zróżnicowanie wiekowe kierownictw poszczególnych ministerstw. Najbardziej wyróżniające się z nich w przypadku obu rządów to najmłodsze Ministerstwo Rolnictwa (średnia wieku 43 lata) i najstarsze ministerstwa: Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Edukacji Narodowej (około 52 lat).

Płeć

Cechą charakterystyczną dla polskiej elity rządowej wydaje się jej znaczna maskulinizacja. Kobiety w badanej grupie stanowią zaledwie 14,2 proc. (57 osób na 400). Średnia ta nie różni się znacząco w przypadku obu ekip i wynosi dla rządu Buzka 15,1 proc. (33 osoby) i 13,2 proc. dla rządu Millera (25 osób)¹²⁾. Większe zróżnicowanie widać na poziomie ministerialnym: wśród 41 ministrów Jerzego Buzka powołanych zostało 6 kobiet (14,6 proc.), u Leszka Millera wynik ten spada do 10 proc. (3 kobiety na 30 ministrów).

Sprzeczny z ogólnością – czy przynajmniej europejską – tendencją spadek procentowego udziału kobiet w rządzie zastanawia również ze względu na ideologiczne umocowania obu rządów, zwłaszcza w przypadku koalicji SLD-UP, wysuwającej w kampanii wyborczej postulaty zmniejszenia nierówności płci we władzach¹³⁾. Odwrotną proporcję kobiet w obu gabinetach sugerowałby również skład parlamentu, w którym udział kobiet wzrósł z 12,8 proc. w 1997 roku (III kadencja Sejmu, IV Senatu) do 20,7 proc. w 2001 roku (IV kadencja Sejmu, V Senatu).

To, że stanowiące ponad połowę społeczeństwa (51,5 proc. według danych GUS na rok 2001)¹⁴⁾ kobiety tworzą jedną siódmą elity rządowej, nie jest wyłącznie polską specyfiką. Zbliżone wyniki udziału kobiet we władzach uzyskują kraje europejskie o podobnym poziomie rozwoju społecznego¹⁵⁾, jak: Czechy, Słowacja, Litwa, Estonia czy Słowenia (wyjątkiem środkowoeuropejskim są Węgry, gdzie stanowiska rządowe obsadzone są w ponad 30 proc. przez kobiety). Na tle Europy Zachodniej Polska pod tym względem wypada raczej słabo. Prym pod

¹²⁾ Danuta Hübner pełniła funkcje w obu rządach, stąd liczebności się nie sumują.

¹³⁾ Jednak korzystnie dla tego rządu prezentuje się struktura wieku kobiet. O ile w rządzie Jerzego Buzka średnia wieku kobiet jest o trzy lata wyższa niż mężczyźni (45,7 i 48,7 lat), co można traktować jako dodatkowy wskaźnik trudności w dostępie do najwyższych stanowisk administracyjnych, o tyle rząd Leszka Millera w zasadzie nie jest zróżnicowany wiekowo ze względu na płeć. W pierwszym przypadku najmłodsza nominowana kobieta miała 41 lat, w drugim – zaledwie 28.

¹⁴⁾ Rocznik Statystyczny 2002, Warszawa 2002, s. 102.

¹⁵⁾ Mierzonego poprzez HDI (*Human Development Index*), którego jednym z wyznaczników jest udział kobiet we władzach państwowych różnych szczebli. Dalsze dane za: Human Development Reports, HDI Indicators 2003, www.undp.org/hdr2003/

względem włączenia kobiet w rządowy system decyzyjny wiodą kraje skandynawskie (powyżej 40 proc., a w Szwecji nawet ponad 50 proc.), a średnia dla krajów „starej” Unii Europejskiej wynosi ok. 30 proc. Jedynie Portugalia i Grecja uzyskują wynik znacznie niższy od Polski (poniżej 10 proc.)¹⁶⁾.

Tabela 4. Elita rządowa według płci w rozbiciu na resorty

Ministerstwo	Rząd Buzka		Rząd Millera		Razem kobiety (%)
	kobiety	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	
Finansów	3	8	4	16	23
Rolnictwa	1	10	2	9	14
Infrastruktury ¹⁷⁾	0	21	0	14	0
Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej	7	15	5	16	28
Spraw Zagranicznych	2	10	1	9	14
Spraw Wewnętrznych	0	14	0	10	0
Zdrowia	5	11	2	9	26
Skarbu Państwa	3	10	2	13	18
Sprawiedliwości	1	8	1	6	13
Obrony Narodowej	1	6	0	5	8
Edukacji Narodowej	1	9	3	7	20
Ochrony Środowiska	1	7	1	6	13
Kultury	2	7	1	6	19
Nauki	1	2	1	4	25
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	4	19	2	11	17
Komitet Integracji Europejskiej	1	8	2	3	21

¹⁶⁾ W literaturze polskiej kwestię obecności kobiet w polityce, w tym na tle porównawczym, w sposób systematyczny podejmuje Renata Siemieńska, por. zwłaszcza Siemieńska (2005: 55-86, 173).

¹⁷⁾ W przypadku rządu J. Buzka zsumowane zostały dane dla ministerstw: Transportu i Gospodarki Morskiej, Łączności oraz Rozwoju Regionalnego i Budownictwa.

Rozpatrując stanowiska zajmowane przez kobiety, najwięcej z nich sprawowało funkcję podsekretarza stanu (39), dwie były wojewodami, 19 – sekretarzami stanu, a 9 – ministrami (suma wyników jest wyższa od liczby kobiet ze względu na możliwość sprawowania więcej niż jednej funkcji).

Najbardziej sfeminizowane resorty (czy też raczej najmniej zmaskulinizowane, biorąc pod uwagę to, że liczba kobiet sięga w nich jednej czwartej) to: Ministerstwo Gospodarki; Pracy i Polityki Społecznej; Nauki, Zdrowia oraz Komitet Integracji Europejskiej. Jak można zauważyć na podstawie zamieszczonej powyżej tabeli, kobiety sprawują funkcje rządowe przede wszystkim w dziedzinach sfeminizowanych również w całym społeczeństwie (opieka społeczna, ochrona zdrowia, edukacja i kultura), a także w resortach ekonomicznych. Interesujący wydaje się natomiast wysoki udział kobiet na stanowiskach związanych z kształtowaniem polityki polskiej wobec Unii Europejskiej, kojarzonej z dążeniem do zwiększenia liczby kobiet m.in. również w polityce.

Natomiast całkowicie zdominowane przez mężczyzn są przede wszystkim resorty techniczno-administracyjne i wojskowe: przede wszystkim Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz, prawie zupełnie, Ministerstwo Obrony Narodowej.

Miejsce urodzenia

Autorzy pracy *Bureaucrats and Politicians In Western Democracies* zwracają uwagę na interesującą zależność między miejscem urodzenia a udziałem we władzy. Otóż, o ile wśród parlamentarzystów zauważyć można jedynie niewielką dominację osób pochodzenia miejskiego, o tyle najwyżsi urzędnicy państwowi rekrutują się w większości z miast, zwłaszcza dużych. Co więcej, w przeciwieństwie do elity parlamentarnej, której równomierny względem województw rozkład w znacznym stopniu gwarantuje ordynacja wyborcza, wśród członków administracji rządowej dają się wyróżnić regionalne skupiska (Abebach, Putnam, Rockman 1981: 66-67).

Zależności te potwierdzają dane o członkach rządów Jerzego Buzka i Leszka Millera. W dużych miastach, których liczba

mieszkańców w średnim roku urodzenia badanych (1950) przekraczała 100 tys., przyszło na świat 44 proc. elity, przy czym liczba ta jest prawie o 10 proc. wyższa dla polityków Buzka niż Millera (odpowiednio 48,2 proc. i 39 proc.). Ponad połowa z nich to mieszkańcy miast powyżej 500 tys. osób. Dla porównania odsetek ten w odniesieniu do całości społeczeństwa wynosił zaledwie 16,8 proc. (a dla miast powyżej 500 tys. – 5,7 proc.)¹⁸⁾.

Tabela 5. **Zróźnicowanie regionalne elity**¹⁹⁾

Województwo	Rząd Buzka		Rząd Millera		Razem		Ludność w 1999 r. w tys. ²⁰⁾	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Dolnośląskie	8	5	14	10	22	8	2978	8
Kujawsko-Pomorskie	9	6	3	2	12	4	2101	5
Lubelskie	8	5	8	6	15	5	2235	6
Lubuskie	1	1	2	1	3	1	1023	3
Łódzkie	11	7	11	8	22	8	2653	7
Małopolskie	17	11	9	6	25	8	3222	8
Mazowieckie	46	29	43	31	87	29	5070	13
Opolskie	0	0	1	1	1	0	1088	3
Podkarpackie	4	2	3	2	7	2	2126	5
Podlaskie	4	2	1	1	5	2	1223	3
Pomorskie	12	7	9	6	21	7	2192	6
Śląskie	18	11	9	6	26	9	4865	13
Świętokrzyskie	4	2	8	6	12	4	1323	3
Warmińsko-Mazurskie	4	2	3	2	7	2	1466	4
Wielkopolskie	12	8	10	7	22	8	3355	9
Zachodniopomorskie	3	2	7	5	10	3	1733	4
Razem	161	100	141	100	297	100	38653	100

Braki danych: 113 (28 proc.)

¹⁸⁾ Były zresztą tylko dwa takie miasta: Warszawa i Łódź. Te i dalsze dane za: Rocznik Statystyczny, Warszawa 1950, s. 34 i nast.

¹⁹⁾ Liczebności w rządach tabeli nie sumują się ze względu na pięć osób sprawujących funkcje w obu rządach.

²⁰⁾ Dane za: Rocznik Statystyczny 2001.

Miastem delegującym najwięcej członków rządu jest Warszawa. Wywodzi się z niej prawie 15 proc. badanych. Przewagę tę w największym stopniu generuje to, że znajdują się tu ministerstwa, a także siedziby większości urzędów państwowych, gdzie można zdobyć niezbędny staż. Jak lapidarnie stwierdza Jacek Wasilewski: „warszawiakom łatwiej wejść do elity administracyjnej, bo są na miejscu” (Wasilewski 1999: 28). Mniejszymi (po 2,5-3,5 proc.) skupiskami elity są: Trójmiasto, Łódź, Wrocław, Poznań oraz Kraków.

Z drugiej strony, aż 33 proc. badanych (29,9 proc. z rządu Buzka i 35,6 proc. z rządu Millera) pochodzi ze wsi i małych miasteczek (do 10 tys. mieszkańców), należy jednak pamiętać, że w uwzględnionym okresie mieszkańcy wsi stanowili 67,5 proc. społeczeństwa, a więc ponad połowę więcej niż wynikałoby to przy założeniu proporcjonalnej reprezentacji.

Stosunkowo mniej jest natomiast reprezentantów małych i średnich miast (10-100 tys. mieszkańców): 22,9 proc. (21,9 proc. dla rządu Buzka i 25,3 proc. dla rządu Millera), co i tak jest nadreprezentacją w stosunku do 13,5 proc. społeczeństwa, jaki stanowiła ludność tych miast.

Regionalne zróżnicowanie osób na najwyższych stanowiskach administracji rządowej widać najwyraźniej w przypadku województwa mazowieckiego. Chociaż według danych GUS na rok 1999 zamieszkuje je 13 proc. Polaków, to pochodzi stąd aż 29 proc. członków badanych rządów (różnice między poszczególnymi ekipami są niewielkie). Przewaga ta wynika wyłącznie z nadmiernej w stosunku do liczby mieszkańców miasta obecności w rządach warszawiaków i po wykluczeniu Warszawy z analizy zanika.

Dominacja w elicie mieszkańców Mazowsza przekłada się mniej więcej proporcjonalnie na mniejszy udział we władzy większości pozostałych regionów. Najbardziej niedoreprezentowane województwa to: śląskie (-4 proc.), podkarpackie i opolskie (po 3 proc.) oraz warmińsko-mazurskie (2 proc.).

Wykształcenie

Polska elita rządowa charakteryzuje się wysokim poziomem wykształcenia. Spośród badanych osób zaledwie 2 proc. – 7 osób z rządu

Jerzego Buzka i 2 osoby z rządu Leszka Millera – nie legitymowało się dyplomem wyższej uczelni (tytuł magistra lub inżyniera). Ponadto 15 proc. osób ukończyło studia podyplomowe, a około 10 proc. to absolwenci dwóch kierunków. Wyższe wykształcenie wydaje się więc warunkiem koniecznym dostępu do najwyższych stanowisk administracyjnych.

Najwięcej osób spośród elity rządowej ukończyło kierunki ekonomiczne (33,2 proc.) i prawnicze (29,1 proc.). Co piąta osoba uzyskała tytuł zawodowy w dziedzinie nauk technicznych. Stosunkowo niski procent stanowiły w niej osoby specjalizujące się w naukach społecznych i politycznych, zwłaszcza w rządzie Jerzego Buzka. Rozkład wartości zmiennych w podgrupach wyróżnionych ze względu na ekipę, zamieszczony w tabeli poniżej, pozwala uznać rząd 1997-2001 za „prawno-techniczny”, a 2001-2004 za „ekonomiczno-prawny”.

Tabela 6. **Kierunki wykształcenia elity**²¹⁾

	Razem	%	Rząd Buzka	%	Rząd Millera	%
Nauki prawne	105	29	55	29	50	29
Nauki ekonomiczne	120	33	38	20	82	47
Nauki społeczno-polityczne	48	13	17	9	31	18
Nauki humanistyczne	55	15	34	18	21	12
Nauki ścisłe/przyrodnicze	31	9	15	8	16	9
Nauki techniczne	70	19	46	24	24	14
Nauki rolnicze	18	5	7	4	11	6
Nauki medyczne	27	7	15	8	12	7
Nauki o sztukach pięknych	4	1	4	2	0	0
Razem (osób)	361	-	192	-	174	-

Braki danych: 36 (9 proc.)

²¹⁾ Tabela uwzględnia wyłącznie osoby z wyższym wykształceniem. Uwzględniono również studia podyplomowe, drugi kierunek studiów oraz uzyskanie wyższych tytułów z kierunków innych niż magisterski/inżynierski, stąd liczebność i procenty się nie sumują.

Tezę tę potwierdza porównanie rozkładów w tychże podgrupach zmiennej określającej typ ukończonej uczelni. W przypadku obu rządów zdecydowanie dominują absolwenci uniwersytetów, jednak drugą pod względem liczebności grupę stanowią w przypadku ekipy Jerzego Buzka osoby legitymujące się dyplomem uczelni technicznych, a w rządzie Leszka Millera – absolwenci wyższych uczelni ekonomicznych.

Tabela 7. **Typ ukończonej uczelni**

	Razem	%	Rząd Buzka	%	Rząd Millera	%
Uniwersytety	179	52	104	60	76	44
Politechniki i inne uczelnie techniczne	65	19	41	23	25	15
Akademie i wyższe szkoły ekonomiczne	43	13	11	6	34	20
Akademie i wyższe szkoły rolnicze	19	5	7	4	12	7
Uczelnie medyczne	20	6	10	6	10	6
Akademie i wyższe szkoły pedagogiczne	8	2	0	0	8	5
Wyższe szkoły artystyczne	2	1	2	1	0	0
Wyższe szkoły partyjne	6	2	0	0	6	3
Razem	342	100	175	100	171	100

Braki danych: 91 (22,8 proc.)

Najczęściej kończoną przez elitę rządową uczelnią jest Uniwersytet Warszawski, którego absolwentami są 72 osoby (21 proc. badanych). Na dalszych miejscach plasują się Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (wcześniej Szkoła Główna Planowania i Statystyki – 34 osoby; 10 proc.), Uniwersytet Jagielloński w Krakowie (21 osób; 6 proc.), Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i Politechnika Warszawska (po ok. 4,5 proc.), a dalej Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie (3,5 proc.) i Uniwersytet Śląski w Katowicach (3 proc.). Łącznie z tych dziewięciu największych uczelni wywodzi się aż 62 proc. członków administracji rządowej (212 osób). Warto zauważyć, że jedna trzecia tych uczelni to

szkoły warszawskie, skąd odbywa się największa rekrutacja na najwyższe stanowiska państwowe, jak pokazano wyżej (miejsce urodzenia).

Stopnie naukowe mają 144 osoby, co stanowi prawie 40 proc. ogółu elity. Oprócz nich dodatkowe 47 osób również ma za sobą w mniejszym lub większym stopniu karierę naukową (pracownicy nauki, wykładowcy). Różnice między poszczególnymi ekipami dotyczą przede wszystkim specjalizacji naukowej wybieranej przez osoby z wyższymi tytułami. O ile dla rządu Buzka najbardziej charakterystyczne są trzy grupy o zbliżonej liczebności: prawnicy, ekonomiści i specjaliści z dziedziny nauk technicznych (po ok. 20-25 proc.), o tyle w rządzie Millera jedyną wyróżniającą się grupę stanowią ekonomiści (40 proc.).

Tabela 8. **Tytuły zawodowe, stopnie i tytuły naukowe elity**²²⁾

Tytuł lub stopień naukowy	Razem	%	Rząd Buzka	%	Rząd Millera	%
Brak	9	2	7	4	2	1
Magister	223	59	112	55	111	62
Doktor	85 ²²⁾	23	49	24	41	23
Doktor habilitowany, profesor	59	16	35	17	24	14
Razem	376	100	203	100	178	100

Braki danych: 24 (6,4 proc.)

Zawód

Analizując przebieg karier zawodowych elity, jako pierwsze rzucają się w oczy dwie tendencje: częsta zmiana wykonywanego zawodu oraz jednoczesne sprawowanie funkcji w różnych dziedzinach – dotyczy ona około dwóch trzecich badanych²³⁾. Dlatego też jako zawód badanego przyjęta została praca lub prace wykonywane jako ostatnie przed powołaniem na stanowisko rządowe.

²²⁾ Pięć osób posiadających stopień naukowy doktora sprawowało jednocześnie funkcje w obu rządach, stąd niższe sumy.

²³⁾ Dlatego zamieszczone liczebności nie sumują się do 100 proc.

Najliczniej reprezentowaną grupą jest kadra zarządzająca firm oraz banków (prezesi, dyrektorzy, członkowie zarządu, rady nadzorczej) – ponad jedna czwarta badanych, co świadczy o bardzo silnym powiązaniu polityki i biznesu w Polsce. Na zjawisko to zwraca również uwagę Wasilewski, pisząc, że „rozległy styk biznesu i polityki w Polsce wypełniony jest nie tyle biznesmenami wkraczającymi na obszar polityki, ile politykami (a zwłaszcza wysokimi urzędnikami państwa) wkraczającymi na obszar biznesu” (Wasilewski 1999: 40). Zjawisko to potwierdza naprzemienne, „kadencyjne” sprawowanie funkcji menedżera i polityka zgodne z obejmowaniem rządów przez odmienne opcje polityczne. Jedno wszakże zastrzeżenie trzeba tu uczynić: ten biznes to przede wszystkim spółki kontrolowane przez skarb państwa.

To zlewanie się ze sobą elity rządowej z elitą biznesu w dwukrotnie większym stopniu dotyczy ekipy Leszka Millera, co z kolei zdaje się potwierdzać tezę o przekształceniu się dawnej komunistycznej elity władzy w elitę gospodarczą (koncepcja konwersji kapitału)²⁴.

Niewiele mniej liczną grupę stanowią pracownicy naukowcy wyższych uczelni. Warto zauważyć, że niemal trzecia ich część sprawowała funkcje kierownicze (rektorzy, dziekani, dyrektorzy instytutu itp.). Wyróżnić można też niewielkie grupy zawodowe: lekarzy (5 proc., niemal bez wyjątku dyrektorzy szpitali), prawników (4 proc.) oraz przedstawicieli instytucji kulturalnych i mediów (4 proc.).

Reszta osób przed powołaniem do rządu zajmowała stanowiska mniej lub bardziej polityczne. W najbardziej „czystej” formie są to: parlamentarzyści z poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu (15 proc.), pracownicy samorządu i terenowej administracji rządowej (13 proc.) oraz dyplomaci (6 proc.). Znaczna grupa badanych członków rządu wywodzi się też ze służby cywilnej (stanowiska w administracji rządowej od dyrektora departamentu w dół zajmowało 11 proc.) oraz pracowników (w przeważającej mierze na stanowiskach kierowniczych) urzędów, instytucji i agencji państwowych (14 proc.). Do kategorii tej zaliczyć można również „obsługujących” polityków ekspertów:

²⁴ Więcej w: G. Eyal, J. Wasilewski, *Pochodzenie społeczne i postkomunistyczne losy nomenklatury* (w:) I. Shelenyi, D. Treiman, E. Wnuk-Lipiński (red.) *Elity w Polsce, w Rosji i na Węgrzech. Wymiana czy reprodukcja?*, Warszawa 1995, s. 120 i nast.

doradców prezydenta, rządu, parlamentu i innych instytucji państwowych (7 proc.).

Zwraca również uwagę doświadczenie kierownicze elity rządowej. Tylko jedna ósma jej członków przed podjęciem pracy na badanych stanowiskach nie pełniła funkcji kierowniczych.

3. Kariera polityczna

Badając wcześniejsze doświadczenia polityczne elity rządowej, najważniejszy ze względu na swoją przydatność wydaje się staż w Radzie Ministrów i w administracji rządowej. Dość wysoki odsetek badanych (34 proc.) sprawowało funkcje we wcześniejszych rządach: 11,5 proc. w okresie Sejmu X kadencji (lata 1989-1990), 16,5 proc. – I kadencji (lata 1991-1993), 22,6 proc. – II kadencji (lata 1993-1997)²⁵⁾. Szczegółowo wcześniejsze doświadczenie rządowe elity w rozbiciu na stanowiska prezentuje tabela.

Tabela 9. **Doświadczenie rządowe elity**

Liczba osób pełniących wcześniej stanowisko ²⁶⁾	Z rządu J. Buzka	Z rządu L. Millera	Razem
Premiera	1	1	2
Ministra	13	12	25
Sekretarza stanu	2	8	10
Podsekretarza stanu	20	20	40
Niższe stanowisko w ministerstwie	18	30	48
Razem	54	71	120

Braki danych: 48 (12 proc.)

16,5 proc. (36) osób z rządu Buzka miało doświadczenia wynikające z wcześniejszej pracy w rządzie (razem z osobami pełniącymi tylko

²⁵⁾ Suma odsetek jest wyższa niż ostateczne 34 proc. ze względu na możliwość sprawowania funkcji w kilku rządach.

²⁶⁾ Uwzględniono najwyższe zajmowane stanowisko.

niższe stanowiska w ministerstwach – 24,7 proc. – 54 osoby). Z rządu Millera wcześniejszy staż na najwyższych stanowiskach administracyjnych odbyło 41 osób – 22 proc. (a razem z osobami pełniącymi tylko niższe stanowiska w ministerstwach 71 osób – 38,2 proc.).

Podobny odsetek badanych ma za sobą doświadczenia parlamentarne. Włodzimierz Wesołowski twierdzi, że „choć bywają przypadki powoływania członków rządu, którzy nie są aktualnie posłami, to przeważa praktyka odwrotna i ma ona głębokie praktyczne uzasadnienie” (Wesołowski 2001: 11-12)²⁷⁾. Tezę tę potwierdza analiza odsetka parlamentarzystów w składzie Rady Ministrów w okresie obu kadencji. W rządzie Jerzego Buzka posłowie i senatorowie stanowili 61 proc. wszystkich ministrów (25 osób na 41, w tym wszyscy wicepremierzy), a w rządzie Leszka Millera 63 proc. (19 osób na 30, w tym czterech na pięciu wicepremierów). Obaj premierzy byli także posłami. Również na stanowiskach sekretarzy stanu występuje wysoki i zróżnicowany między ekipami udział parlamentarzystów: 18 na 51 osób (37 proc.) w rządzie 1997-2001 i 25 osób na 37 (67 proc.) w rządzie 2001-2004.

Staż parlamentarny elity rządowej liczony bez kadencji, podczas której sprawowana była badana funkcja, obrazuje tabela.

Tabela 10. **Staż parlamentarny elity**

Liczba kadencji	Razem ²⁸⁾	%	Rząd Buzka	%	Rząd Millera	%
0	308	77	173	79	140	75
1	39	10	23	11	16	9
2	25	6	12	5	13	7
3 i więcej	28	7	11	5	17	9
Razem	400	100	219	100	186	100

²⁷⁾ Inny pogląd na kwestię łączenia mandatu posła z wysokimi funkcjami rządowymi przedstawia Jerzy Wiatr, który pisze w niniejszym tomie: „Z własnego doświadczenia wiem, że łączenie funkcji rządowych i parlamentarnych jest trudne i dla pracy parlamentarnej szkodliwe”.

²⁸⁾ Wyniki cząstkowe nie sumują się do 400 ze względu na 5 osób sprawujących funkcje w obu rządach.

W sumie spośród obu rządów jakimkolwiek stażem parlamentarnym mogą się wykazać 92 osoby (23 proc.). Nieco większy udział osób z doświadczeniem sejmowym i senackim charakteryzujący rząd Leszka Millera (25 proc. – 46 osób) niż rząd Jerzego Buzka (21 proc. – 46 osób) wytłumaczyć można dłuższym okresem na zdobycie tego stażu w pierwszym przypadku (gdy dla zrównoważenia pominiemy okres 1997-2001, odsetek ten wynosi 20 proc.).

Co więcej, prawie 20 proc. osób (60) ma za sobą doświadczenie pracy w samorządzie lub terytorialnej administracji rządowej, co rozkłada się niemal po równo pomiędzy obie ekipy (32 i 28 osób). Odsetek ten jest najwyższy wśród wojewodów i wynosi 58 proc. W przypadku pozostałych stanowisk liczba osób z takim doświadczeniem jest odpowiednio niższa i zbliżona do siebie częstością (ok. 12-13 proc.). Czas wcześniejszej pracy w samorządzie i administracji terenowej to średnio pięć i pół roku (liczone bez uwzględnienia osób bez doświadczenia samorządowego).

Elita rządowa, jeśli uwzględnić młodość polskiej demokracji, wydaje się w miarę dobrze przygotowana do pełnienia funkcji. Ponad 60 proc. osób (245) ma za sobą doświadczenia na stanowisku w administracji centralnej i terenowej rządu, w parlamencie lub samorządzie. Należy jednak pamiętać, że tylko około jednej trzeciej z nich (15-20 proc. ogółu elity rządowej), a więc zdecydowana mniejszość, ma za sobą pracę na podobnych stanowiskach.

Podsumowanie

Gdy bada się polską elitę rządową, najbardziej zwracającą uwagę cechą jest jej jednorodność. Między członkami rządu obu ekip występuje o wiele więcej podobieństw dotyczących ich sytuacji społeczno-demograficznej niż różnic. Podobieństwa te – wyróżniające grupę członków najwyższej administracji rządowej na tle społeczeństwa – dotyczą zarówno czynników przypisanych (przede wszystkim płci – 86 proc. elity rządowej to mężczyźni – oraz miejsca urodzenia – wysoka nadreprezentacja dużych miast, przede wszystkim Warszawy), jak i osiągniętych (tutaj największą rolę odgrywa posiadanie wyższego wykształcenia – 98 proc. badanych, a w mniejszym stopniu – doświadczenie na

stanowiskach kierowniczych oraz wcześniejsze sprawowanie funkcji politycznych).

Na podstawie analizy tych różnicowań określić można strukturę dostępu do władzy w społeczeństwie, wskazać, których jego grup członkowie pozbawieni są szans na partycypację w rządowym procesie decyzyjnym; czy też raczej, które (nieliczne) grupy mają w ofercie swoich możliwości zawodowych karierę członka rządu, jako że procesy dyskryminacyjne dotyczą – w przypadku grupy wiekowej badanych – ok. 95 proc. społeczeństwa.

Jednakże kwestia reprezentatywności elity rządowej w stosunku do społeczeństwa nie jest tożsama z proporcjonalnym odzwierciedleniem jego składu. Bez wymogu posiadania przez kandydatów na stanowiska rządowe określonych kompetencji nie byłoby możliwe efektywne zarządzanie państwem. O ile jednak grupę czynników odnoszących się do cech osiągniętych uznać możemy za uzasadnione mechanizmy selekcji na najwyższe stanowiska decyzyjne w państwie (przede wszystkim wymóg wyższego wykształcenia, także pewnego doświadczenia w pełnieniu funkcji publicznych, osiągnięć zawodowych), o tyle różnice w przypadku cech wrodzonych nie znajdują uzasadnienia w perspektywie normatywnej teorii demokracji.

Można też na podstawie obecnych tendencji demograficznych w społeczeństwie podjąć próbę oszacowania zmiany mechanizmów selekcji do elity rządowej w przyszłości. Wiązą się one przede wszystkim ze wzrostem odsetka osób z wyższym wykształceniem. Pod koniec lat 70., gdy większość badanych kończyła wyższe uczelnie, było ono luksusem nielicznych 3 proc. ogółu ludności. Jeszcze w roku 1989 mogło się nim pochwalić zaledwie niecałe 7 proc. ludności*. Dopiero transformacja ustrojowa i powstanie relatywnie gęstej sieci wyższych uczelni prywatnych, także w mniejszych miastach, umożliwiły większej części społeczeństwa dostęp do wyższego wykształcenia i podniosły jego częstość do prawie 13 proc. w 2004 roku. Zapewne więc w dalszej przyszłości upowszechnienie wyższego wykształcenia zmniejszy znaczenie tego czynnika, ale w to miejsce pojawi się kwestia jego jakości.

Inną tendencją modyfikującą społeczny dostęp do władzy jest urbanizacja ludności. W ciągu ponad pół wieku, które minęło

* Te i dalsze dane za: Rocznik Statystyczny 1975, Rocznik Statystyczny 2004.

(średnio) od czasu urodzenia badanych, odsetek ludności miejskiej wzrósł z 32 do 62 proc. Urbanizacja, poprawa poziomu życia przeważającej części społeczeństwa, a także aktywizacja zawodowa kobiet (wzrost z 23 do 38,2 proc. ogółu kobiet w latach 1970-2003) mogą w przyszłości rozszerzyć istniejące kanały rekrutacji na najwyższe stanowiska rządowe, a także otworzyć nowe, zwiększając różnorodność elity. Z drugiej strony, postępująca ciągle specjalizacja świata polityki wymuszać będzie dalszą profesjonalizację jego uczestników, a tym samym wpływać na pojawianie się nowych czynników dyskryminacyjnych (takich jak na przykład określony typ wykształcenia lub też kapitał ekonomiczny).

Pomimo opisanych wyżej barier w dostępie do procesu decyzyjnego państwa, badaną elitę rządową uznać możemy za względnie otwartą. Przede wszystkim ze względu na to, że jak dotąd nie wykształciły się w Polsce sztywne kanały rekrutacji na stanowiska rządowe. Świadczy o tym wielość dróg, jakimi członkowie rządów z lat 1997-2004 doszli do swoich pozycji (obszernie o tym: J. Raciborski, rozdział IV w niniejszym tomie). Trudno też znaleźć w Polsce odpowiedniki zagranicznych kuźni kadr rządowych, takich jak francuska ENA czy też Oxford i Cambridge w Wielkiej Brytanii. Analizując biografie tej grupy, nie można określić żadnej strategii życiowej, która gwarantowałaby w przyszłości tekę ministra. Pewne wybory, jak zostało to wykazane wcześniej, dają jednak większe prawdopodobieństwo osiągnięcia takiego celu.