

Wprowadzenie

Jacek K. Sokołowski

1.

Projekt

„Polski parlamentaryzm
w świetle danych empirycznych”
na tle aktualnego stanu badań

| | |
|--|----|
| 1. Dyscyplina bez metody | 15 |
| 2. Parlament w ujęciu behawioralnym..... | 17 |
| 2.1. Indywidualne decyzje deputowanego | 17 |
| 2.2. Grupy i frakcje parlamentarne..... | 18 |
| 2.3. Podsumowanie stanu badań behawioralnych | 22 |
| 3. Neoinstytucjonalizm – parlament w strukturze władzy i struktura władzy w parlamencie | 23 |
| 4. Założenia projektu „Polski parlamentaryzm w świetle danych empirycznych” i uzyskane rezultaty..... | 26 |
| 4.1. Spójność ugrupowań | 27 |
| 4.2. Struktura procesu legislacyjnego | 28 |
| 4.3. Konflikty i sojusze w głosowaniach plenarnych | 29 |

1. Dyscyplina bez metody

Badania nad legislaturami (*legislative studies, legislature research*) zdobyły w naukach politycznych status w dużym stopniu samodzielny. Jednocześnie ich wyodrębnienie spośród pozostałych zakresów badawczych ma charakter głównie przedmiotowy, a wielość stosowanych metod badawczych utrudnia dokonanie spójnej charakterystyki tej dziedziny.

Politologia, będąc jedną z najmłodszych nauk społecznych, cierpi bodaj w największym stopniu na wspólną tymże naukom przypadłość – brak jednolitych i powszechnie uznawanych ram metodologicznych. Co za tym idzie, badania prowadzone są wielokierunkowo, a ich wyniki nierzadko prowadzą do radykalnie odmiennych wniosków.

Różnice metodologiczne dotyczą nie tylko zasadniczych rozbieżności w podejściu do modelu nauki (empiryzm *versus* racjonalizm), lecz również akceptacji „teorii średniego zasięgu”, a więc zgody na pewne minimum założeń heurystycznych w obrębie głównego stanowiska poznawczego.

W szeroko rozumianym nurcie politologii empirycznej rzadko mamy do czynienia z badaczami, którzy troszczą się o podanie kryteriów, według których dokonali wyboru przedmiotu swoich badań i zastosowanej metody.

Rodzi to duże trudności przy próbie systematycznego przedstawienia aktualnego stanu wiedzy w danym obszarze badawczym, przede wszystkim z dwóch powodów:

- trudności z jednoznacznym wyodrębnieniem samej dziedziny badawczej. Najczęściej wyodrębnienie takie wynika z pewnej utrwalonej tradycją konwencji i opiera się na kryterium przedmiotowym (badania nad wyborami i systemami wyborczymi, partie i systemy partyjne, itp). Granice takiego obszaru zawsze jednak pozostają płynne i przenika się on się z innymi,

- trudności ze sklasyfikowaniem metod badawczych w danej dziedzinie – ze względu na wspomniany powyżej „chaos heurystyczny”, pogłębiany dodatkowo przez odmienności pomiędzy systemami politycznymi, których specyfika często prowadzi do tworzenia metodologii mających zastosowanie tylko do jednego systemu (tak w szczególności w przypadku badań nad Kongresem amerykańskim).

Stąd też, przedstawiając obecny stan badań nad legislaturami, z konieczności mówić należy nie tyle o jednolitej dyscyplinie w obrębie nauk politycznych, lecz raczej o „szkołach” i „kierunkach”, połączonych przez przynajmniej dwie wspólne cechy: wszystkie wykorzystują metody odwołujące się do poznania empirycznego i wszystkie za przedmiot swych zainteresowań mają parlament i przebiegające w nim procesy.

W obrębie tak luźno zdefiniowanej dyscypliny ścierają się dwa podejścia heurystyczne: (neo)instytucjonalizm i behawioralizm, przy czym obecnie nie są one uważane za wzajemnie się wykluczające. W nauce angloamerykańskiej dominuje co prawda podejście behawioralne, jednak w większości prowadzonych obecnie badań nikt nie kwestionuje twierdzenia że „*institutions matter*”. Choć może wydawać się to paradoksalne, obydwaj ujęcia bardzo często spotkać można u tych samych badaczy: ci o spojrzeniu bardziej instytucjonalnym starają się opisać funkcję i znaczenie poszczególnych instytucji sięgając do wyników badań behawioralnych (np. badania nad rolą komisji parlamentarnych w procesie stanowienia prawa), zaś „behawiorysty” traktują instytucje (w rozumieniu szerokim – również normy prawne i utrwalone wzorce zachowania) jako jeden z wielu czynników wpływających na zachowanie legislatury.

Ta swoboda, żeby nie powiedzieć dowolność w traktowaniu założeń metodologicznych jest wynikiem zastoju w refleksji metateoretycznej, z jaką mamy do czynienia od lat osiemdziesiątych, kiedy to ostatecznie porzucono nadzieje na sformułowanie „wielkiej teorii” nauk społecznych. Stąd podjęte poniżej próby klasyfikacji głównych kierunków badań nad legislaturami należy traktować jako wysoce umowne i mające charakter jedynie orientacyjny – mają one na celu dokonanie przeglądu zagadnień, którymi zajmuje się obecnie ta dyscyplina a nie wprowadzenie do niej teoretycznej systematyki, gdyż to ostatnie jest po prostu niemożliwe.

2. Parlament w ujęciu behawioralnym

Zainteresowania badaczy zajmujących się parlamentaryzmem w ujęciu behawioralnym koncentrują się zwykle na zachowaniach jednostki lub zbiorowości. Wyróżnić zatem można dwa główne nurty badań:

- 1) nad zachowaniem indywidualnego deputowanego,
- 2) nad zachowaniem występujących w parlamencie grup (formalnych i nieformalnych).

Ponadto wciąż żywotne są badania traktujące legislaturę jako całość – najczęściej przeciwstawioną innym organom państwa, zwłaszcza egzekutywie. Ponieważ badania te zdominowane są przez podejście instytucjonalne, zostaną omówione odrębnie w punkcie 3.

2.1. Indywidualne decyzje deputowanego

Badania pierwszego rodzaju są typowe dla nauki amerykańskiej i w przeważającej mierze ograniczają się tylko do niej. Wynika to ze specyfiki parlamentaryzmu Stanów Zjednoczonych, a w szczególności z dwóch jego cech:

- w Kongresie i Izbie Reprezentantów funkcjonują wyłącznie dwie partie, rozpadające się na wiele różnie głosujących frakcji,
- występuje silne związanie legislatora z jego okręgiem i elektoratem poprzez jednomandatowy system wyborczy.

Powoduje to dużą niezależność zachowania deputowanego od jego afiliacji partyjnej, a co za tym idzie – rodzi pytania od czego zależą jego decyzje.

Obserwowalny w Kongresie amerykańskim brak spójności obydwu partii i wielowymiarowość konfliktów i sojuszy zachodzących pomiędzy wewnątrzpartyjnymi frakcjami zachęca do prowadzenia badań nad czynnikami skłaniającymi poszczególnych legislatorów do podejmowania określonych decyzji odnośnie konkretnych głosowań. Za jeden z głównych czynników branych przez deputowanego pod uwagę uznaje się oczekiwania jego elektoratu (*constituency*). Analiza tej zależności zapoczątkowana została przez – do dzisiaj aktualne – badania Miller & Stokes 1963¹ oraz Turner 1951². W szczególności ten ostatni

¹ W. Miller, D. Stokes, *Constituency Influence In Congress*, “American Political Science Review” 1963, Nr 57, s. 45–56.

² J. Turner, *Party and Constituency: Pressure on Congress*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1951.

wykazał, że czym bardziej elektorat danego deputowanego odbiega od typowego składu elektoratu jego partii, tym większa skłonność deputowanego do głosowania niezależnie od stanowiska swojej partii. Warto też zauważyć, że wykazano później iż tzw. *responsiveness* deputowanego wobec jego szczególnego elektoratu (czyli jego skłonność do podążania za domniemanymi oczekiwaniami tego elektoratu) wzrasta w miarę jak zbliżają się wybory.

Sformułowano 6 klasycznych modeli opisujących czynniki mające wpływ na decyzję deputowanego:

- *consensus model*³,
- *cue-taking model*⁴,
- *predisposition-communication model*⁵,
- *policy- dimension model*⁶,
- *voting-history model*⁷,
- *electoral-incentive model*⁸.

Wszystkie opisywały wpływ wielu czynników (nie tylko oczekiwań elektoratu) na decyzje legislatora i próbowały z jednej strony pokazać zależności pomiędzy czynnikami, a z drugiej wykazać na podstawie wyników głosowań, że czynniki te rzeczywiście mają wpływ na zachowanie deputowanego.

2.2. Grupy i frakcje parlamentarne

Ten przedmiot badań rozpada się na dwa zakresy:

- 1) wewnętrzna spójność ugrupowań wchodzących w skład danego ciała legislacyjnego, konflikty i inne relacje w obrębie tego ugrupowania (*intraparty research*),
- 2) badania nad podziałami i sojuszami pomiędzy ugrupowaniami (*interparty research, cleavages research*).

³ J.W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions*, New York: Harper & Row, 1973.

⁴ D.R. Mathews, J.A. Stimson, *Decision-making by US Representative: A Preliminary Model*, w: S. Sidney Ulmer, "Political Decision-Making", New York: Litton, 1970.

⁵ C.H. Cherryholmes, M.J. Shapiro, *Representatives and Roll Calls: A Computer Simulation of Voting in the Eighty-Eighth Congress (An Advanced study in political science)*, Indianapolis Bobbs-Merrill, 1969

⁶ A. Clausen, *How Congressmen Decide: a Policy Focus*, New York, St. Martin's Press, 1973.

⁷ H.B. Asher; H.F. Weisberg, *Voting Change in Congress: Some Dynamic Perspectives on an Evolutionary Process*, "American Journal of Political Science", 1978, Vol. 22, Nr 2, s. 391-425.

⁸ M.P. Fiorina, *Representatives, Roll Calls and Constituencies*, Lexington, MA: Health, 1974, M. P. Fiorina, *Constituency Influence, A Generalized Model and Its Implications for Statistical Studies of Roll-Call Behavior*, "Political Methodology", 1975, Nr 2.

Badania nad spójnością frakcji parlamentarnych

Badania nad spójnością mają na celu określenie, na ile koherentne jest zachowanie określonej grupy deputowanych (frakcji parlamentarnej) przy użyciu wskaźników obrazujących jak duża liczba osób w obrębie frakcji popiera to samo stanowisko. Pierwszy i do dzisiaj wykorzystywany sposób obliczania indeksu spójności stworzony został w latach dwudziestych przez Rice'a⁹, a większość stosowanych wskaźników stanowi jego modyfikacje¹⁰. Wskaźniki te zawierają się w przedziale od 0 do 1, gdzie 1 stanowi spójność maksymalną (wszyscy członkowie grupy głosują identycznie) a 0 oznacza maksymalną możliwą rozbieżność stanowisk (w przypadku głosowań Sejmowych – że każde 33,33% klubu głosuje inaczej – „tak”, „nie” lub „wstrzymał się”). Obecnie badacze *cohesion analysis* koncentrują się na rozwijaniu metod statystycznych pozwalających analizować zmiany spójności w czasie, porównywać spójność grup parlamentarnych w różnych systemach oraz badać zależność spójności danej grupy od czynników zewnętrznych.

Badania nad konfliktami interpartyjnymi (*cleavages research*)

W USA początkowo próbowano charakteryzować konflikt interpartyjny poprzez cztery cechy:

- stopień spójności (*agreement index*),
- *vote score* (wynik głosowań – czy partia wygrywa),
- indeks podobieństwa,
- *party unity score*.

Od lat pięćdziesiątych do osiemdziesiątych udokumentowano trwałe przesunięcie w spójności obydwu amerykańskich partii politycznych – od stosunkowo spójnych, głosujących „po linii partyjnej” przesunęły się one na pozycje ugrupowań podzielonych na frakcje zawierające koalicje pomiędzy sobą. Stąd też badania amerykańskie bardzo wcześnie skupiły się na badaniu relacji pomiędzy frakcjami, a nie formalnymi partiami. Dowiedziono, m.in. istnienia „koalicji konserwatywnej” pomiędzy częścią Republikanów a demokratycznymi deputowanymi z Południa w latach 70. XX wieku. Obecnie w nauce amerykańskiej traktuje się badania nad frakcjami w obrębie Demokratów i Republikanów jako *cleavages research*, a więc odpowiednik badań nad konfliktami i kooperacją interpartyjną w Europie.

⁹ S.A. Rice, *Farmers and Workers in American Politics*, New York: Columbia University Press, 1924; S.A. Rice, *The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement*, „Political Science Quarterly”, 1925 Vol. 40, Nr 1, s. 60–72.

¹⁰ Zob. szczegółowo rozdział tej pracy poświęcony spójności klubów parlamentarnych.

Amerykańskie badania nad frakcjami wewnątrzpartyjnymi koncentrują się na poszukiwaniu zależności, które pozwoliłyby wytłumaczyć, dlaczego frakcje takie powstają wewnątrz partii i co ma na nie wpływ. Jeden z głównych punktów odniesienia stanowią tu konflikty i podobieństwa nie tyle ideologiczne co w obrębie poszczególnych obszarów polityki publicznej (*public policy*). Ponieważ jest wiele odrębnych zagadnień wchodzących w obszar *public policy*, a stanowiska wobec nich mogą być różne, zachodzi tu potrzeba modelowania wielowymiarowego – stąd ogromną ilość czasu poświęcono w nauce amerykańskiej na poszukiwanie „punktów ideologicznych” w przestrzeni wielowymiarowej. Celem było stworzenie modelu, opisującego jakie stanowiska wobec poszczególnych kwestii z zakresu polityki publicznej reprezentują w Kongresie poszczególne grupy.

Od lat siedemdziesiątych ten obszar badań skupia się na formułowaniu coraz nowych rodzajów *public policy* i rozwijaniu metod modelowania zachowania frakcji w odniesieniu do nich (*dimensional policy analysis*). Do dziś klasycznym punktem odniesienia pozostaje praca Aage Clausena¹¹, formułująca podział na pięć kluczowych obszarów *public policy* wokół których tworzą się koalicje:

- funkcjonowanie i kompetencje administracji federalnej,
- bezpieczeństwo socjalne,
- polityka zagraniczna,
- wolności obywatelskie,
- wsparcie dla rolnictwa.

Clasuen sformułował ponadto minimalne kryteria niezbędne dla uznania określonych, powtarzalnych zachowań legislatorów za wzorzec, na podstawie którego można określić wymiar którego zachowanie dotyczy.

W Europie badacze, wychodząc z założenia, że partia (frakcja parlamentarna) jest na tyle spójna, że można ją traktować jak jeden podmiot, skupiali się raczej na liczbie partii wchodzących do parlamentu i ich relatywnej sile (obliczanej w oparciu o indeks Banzhafa i późniejsze jego modyfikacje). Obliczano możliwe warianty koalicyjne i badano jakie ugrupowania stanowią kluczowych głosujących (*critical voter*), czyli takich bez poparcia których koalicja nie zaistnieje. Interesowano się też obliczaniem *agreement index* jako korelatu którego uwzględnienie pozwala lepiej ustalić względną "siłę" partii oraz innymi (poza prostą kumulacją siły głosu) czynnikami wpływającymi na powstawanie bądź nie koalicji. Z wczesnych badań euro-

¹¹ A. Clausen, *How Congressmen Decide: a Policy Focus*, New York, St. Martin's Press, 1973.

pejskich (bądź nad systemami europejskimi) do dziś aktualność zachowują: ustalenia Sartoriego¹², Mezey'a¹³, MacRae¹⁴ i DiPalmy¹⁵.

Różnicę pomiędzy zachowaniem partii w Europie i w USA – pod względem spójności i dyscypliny – tłumaczono na różne sposoby, główny powód wysokiej spójności w Europie widząc w oczywistej zależności rządu od większości parlamentarnej, która to zależność nie istnieje w amerykańskim systemie prezydenckim. Jednak reguła ta nie funkcjonuje bez wyjątków, wykazano bowiem znaczące okresy spadku kohezji ugrupowań parlamentarnych w systemach o charakterze gabinetowo-parlamentarnym (IV Republika¹⁶, oraz liczne badania nad Izbą Gmin).

Analiza wielowymiarowa w odniesieniu do *public policy* również początkowo uznawana była w Europie za nieprzydatną – uważano że stanowisko partii, jako podmiotu spójnego jest jednolite, a zatem odmienne stanowisko wobec polityki publicznej zależeć będzie od przynależności partyjnej głosujących i ma w związku z tym tylko jeden wymiar: lewica-centrum-prawica. Od lat 70. XX wieku pojawiły się jednak badania wykazujące, że również głosowania w parlamentach europejskich mogą mieć charakter wielowymiarowy. Zaobserwowano istnienie ponadpartyjnych frakcji w kwestiach takich jak integracja europejska, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo socjalne i decentralizacja. Zjawisko to występowało z większym nasileniem w krajach, w których pojawiły się nowe partie polityczne – nowe partie miały mniejszą jednolitość i większą skłonność do koalicji frakcyjnych, niż partie starego establishmentu.

Jedną z prób wyjaśnienia zjawiska wielowymiarowych podziałów było uznanie, że legislatorzy głosują motywowani interesem politycznym, który nakazuje im głosować generalnie zgodnie z oczekiwaniami swego elektoratu i wyznawaną ideologią (co pozwala im w określonych wypadkach poprzeć propozycje rządu mimo że są w opozycji), a nie zgodnie z krótkoterminowym interesem politycznym, nakazującym np. opozycji pryncypialnie głosować zawsze przeciw projektom rządowym. Decydująca ma być więc dla podjęcia decyzji określona *policy issue*, a nie *party manouever*.

Inspiracja amerykańskimi badaniami nad *dimensional policy analysis* doprowadziła jednak do uznania, że w Europie zachodzą dwa rodza-

¹² G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, London: Cambridge University Press, 1976.

¹³ M. L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham: Duke University Press, 1979.

¹⁴ D. MacRae, *Parliament, Parties and Society in France: 1946–1958*, New York: St. Martin's Press, 1967.

¹⁵ G. DiPalma, *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Parliament*, Berkeley: University of California Press, 1977.

¹⁶ D. MacRae, *Parliament...* [op. cit., przyp. 14].

je fragmentacji parlamentarnej: kompozycyjna (duża ilość partii) i behawioralna (różne grupy głosujące różnie w obrębie tej samej partii). Wykazano przy tym, że obydwie te rodzaje fragmentacji mogą występować łącznie (IV Republika Francuska¹⁷), bądź też każdy z nich może występować oddzielnie; przy czym występowanie fragmentacji kompozycyjnej nie warunkuje występowania fragmentacji behawioralnej – jak miało to miejsce w Danii¹⁸, gdzie na przestrzeni dwudziestu lat pięć obecnych w parlamencie partii dzieliło się na dwa spójne bloki, głosujące zawsze przeciwko sobie (co powodowało, że parlament był tak stabilny, jakby składał się z dwóch bardzo spójnych partii).

2.3. Podsumowanie stanu badań behawioralnych

Przedstawione powyżej w zarysie zagadnienia, będące przedmiotem zainteresowania badaczy nazwanych umownie „behawioralnymi” charakteryzuje ogromna wielowątkowość. Jednocześnie dają się zauważyć dwa zjawiska: intensywny rozwój zaawansowanych metod statystycznych wykorzystywanych zwłaszcza w analizie wielowymiarowej oraz dowolność, o ile wręcz nie przypadkowość, w doborze przedmiotu badań. Obydwa, jak się wydaje, związane są z omówionym już brakiem teorii średniego zasięgu w naukach politycznych. Trudności z usystematyzowaniem problemów związanych z określeniem zakresu badań i kryteriów wyboru sprawiają że badacze koncentrują się po prostu na tym co wyda im się interesujące lub – częściej – na obszarach, w których dysponują zgromadzonymi już dużymi zbiorami danych. Zjawisko to nasila się również wraz z wkraczaniem do politologii statystyków, zainteresowanych często tylko przetestowaniem mechanizmów matematycznych na kolejnych zestawach danych. Doprowadziło to do sytuacji, w której nauki polityczne dysponują aparatem pozwalającym ustalić weryfikowalne empirycznie zależności (często o dużych konsekwencjach praktycznych – jak np. zjawisko *pivotal senators*, czyli senatorów labilnych, których głosy są kluczowe dla wygrania określonych głosowań), ale jedynie odnośnie niewielkich „wycinków” rzeczywistości politycznej. Jednocześnie wycinki te – wobec braku koordynacji pomiędzy ośrodkami badawczymi – nie przekładają się na stworzenie metod mających zastosowania uniwersalne i pozwalających na uzyskiwanie porównywalnych wyników.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ E. Damgaard, J. Rusk, *Cleavage Structures and Representational Linkages: A Longitudinal Analysis of Danish Legislative Behavior*, „American Journal of Political Science”, 1976, Nr 20, s. 179–206.

3. Neoinstytucjonalizm – parlament w strukturze władzy i struktura władzy w parlamencie

Tradycyjny instytucjonalizm, od którego rozpoczęła się historia nauk politycznych jako odrębnej dziedziny nauki, zajmował się analizą norm konstytucyjnych i w różnicach pomiędzy nimi dostrzegał wytłumaczenie dla odmienności systemów politycznych w różnych krajach. Po zapoczątkowanej w socjologii „fali behawioralnej”, która zdominowała politologię w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, obserwujemy ostrożny powrót analizy instytucjonalnej w naukach społecznych. W swojej zmodyfikowanej wersji neoinstytucjonalizm nie zakłada już co prawda, że określone instytucje prawne decydują o kształcie systemu politycznego, ani nawet że instytucje stanowią jego istotę. Obecnie podejście to oznacza raczej, że w centrum uwagi badacza znajduje się instytucja (prawna bądź społeczna) – traktowana strukturalnie i funkcjonalnie, a więc będąca elementem szerszej całości i pozostająca w relacji do tej całości. Relację tę określić można mianem funkcji i zidentyfikować empirycznie. Różnica paradygmatu w stosunku do podejścia behawioralnego polega więc na tym, że neoinstytucjonalista pyta raczej „po co?” niż „dlaczego?”. Jest to niewątpliwym wpływem rozwoju funkcjonalnej teorii systemów politycznych.

Uwaga neoinstytucjonalistów skupia się na trzech obszarach:

- 1) parlament jako instytucja i jego relacja do innych instytucji,
- 2) instytucje wewnątrzparlamentarne i relacje pomiędzy nimi,
- 3) proces stanowienia prawa jako zjawisko zdeterminowane relacjami wskazanymi w pkt. 1) i 2).

Należy zaznaczyć, że badane obszary przenikają się tu silniej niż u politologów behawioralnych. Relacje egzekutywy z parlamentem wpływają na wewnętrzną strukturę tego ostatniego, a wszystko razem – determinuje proces stanowienia prawa. Stąd też neoinstytucjoniści często traktują te obszary łącznie, jako różne aspekty badań nad statusem legislatury w systemie władzy.

Status ten, zgodnie z klasyczną już definicją Mezey'a¹⁹ może zawierać się w jednym z pięciu modeli. Modele wyróżniane są w oparciu o dwa kryteria: pozycja parlamentu wobec egzekutywy w zakresie *policy making* (tu legislatura może być: *silna*, *umiarkowana* lub *słaba*) i stopień poparcia dla legislatury w społeczeństwie (silnie i słabo popierane

¹⁹ M. L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham: Duke University Press, 1979.

legislatury). Kombinacje tych łącznie pięciu wartości dają następujące modele legislatury:

- legislatura wrażliwa (silna i słabo popierana),
- legislatura marginalna (umiarkowana i słabo popierana),
- legislatura aktywna (silna i silnie popierana),
- legislatura reaktywna (umiarkowana i silnie popierana),
- legislatura minimalna (słaba i silnie popierana).

Teoretycznie możliwa jest jeszcze legislatura słaba i słabo popierana, jednak większość badaczy uznaje, że trudno byłoby przyporządkować jej jakiegokolwiek realnie istniejący system parlamentarny.

Ustalenie stopnia, w jakim legislatura bierze udział w tworzeniu polityki prawnej (*policy making*), a co za tym idzie – jaki jest jej status w strukturze władzy – możliwe jest poprzez analizę procesu ustawodawczego. Proces ten zazwyczaj rozpatruje się jako podzielony na kolejne fazy i rozgrywający się na różnych arenach; badania koncentrują się na wykazaniu, że poszczególne fazy i areny stanowienia prawa uznać można za zdominowane przez legislaturę lub egzekutywę. I tak, najczęściej do dziś stosowanym podziałem procesu legislacyjnego jest wyróżnienie trzech faz:

- 1) formułowania polityki (tworzenie projektu ustawy),
- 2) wyboru polityki (nadanie ustawie ostatecznego kształtu),
- 3) kontroli polityki prawnej (ewaluacja wykonania uchwalonego wcześniej prawa).

oraz dwóch głównych obszarów (aren), na których stanowienie prawa się odbywa: parlamentarnych (zwłaszcza komisje i posiedzenia plenarne) oraz pozaparlamentarnych (ministerstwa, posiedzenia rządu).

Liczne badania potwierdzają trafność podziału legislatur zaproponowanego przez Mezey'a. Legislaturę aktywną cechuje przewaga nad egzekutywą we wszystkich trzech fazach tworzenia polityki publicznej. W Kongresie USA większą szansę uchwalenia mają projekty autorstwa deputowanych niż projekty prezydenckie, a ilość poprawek wnoszonych do projektów prezydenckich wskazuje na silną pozycję legislatury w fazie wyboru polityki. Wreszcie, legislatury aktywne potrafią zadbać o ewaluację uchwalonego prawa poprzez system nadzoru nad jego wykonaniem, funkcjonujący głównie za pośrednictwem powoływanych w tym celu komisji.

Dla legislatur reaktywnych charakterystyczna jest dominacja egzekutywy w zakresie formułowania polityki, przy jednocześnie relatywnie du-

żym udziale parlamentu w fazie wyboru rozwiązań oraz aktywnym udziale w kontrolowaniu ich wykonania. Z kolei legislatury marginalne, charakterystyczne dla krajów Trzeciego Świata, cechuje swoista „atrofia” udziału w stanowieniu prawa – nie biorą one znaczącego udziału ani w fazie formułowania, ani w fazie ewaluacji, zaznaczając jedynie swoje istnienie poprzez wpływ na treść ustawy w fazie wyboru.

To charakterystyczne dla podejścia neoinstytucjonalnego przeciwstawienie legislatury egzekutywie i poszukiwanie wyjaśnień dla ich wzajemnych relacji ujmowanych jako z założenia przeciwstawne, doprowadziło do dwóch istotnych dla politologa konsekwencji. Z jednej strony – spowodowało gwałtowny wzrost badań nad wewnętrzną strukturą parlamentów w wymiarze porównawczym. W organizacji pracy oraz organizacji politycznej ciał ustawodawczych doszukiwano się przyczyn dla których jedne legislatury są „silniejsze”, inne zaś „słabsze”. Jest to zjawisko niewątpliwie pozytywne, badacze dysponują bowiem obecnie bardzo bogatym materiałem faktograficznym z zakresów takich jak wewnętrzna organizacja komisji i ich rola w procesie ustawodawczym czy wpływ polityki partyjnej na politykę państwa. Z drugiej strony, wydaje się że neoinstytucjonalści wpadli w charakterystyczną dla tego sposobu myślenia pułapkę.

Analiza instytucji jest niezbędna dla zrozumienia jak sprawowana jest władza. Ale to nie instytucje sprawują władzę, lecz władza jest sprawowana – między innymi – poprzez instytucje. Stąd też przeciwstawianie sobie poszczególnych instytucji tak, jakby były one politycznymi aktorami, prowadzić może do usunięcia z pola widzenia aktorów rzeczywistych. Bardzo wyraźnie widać to zwłaszcza z perspektywy badacza polityki kraju postkomunistycznego, w którym większość instytucji „politycznych”, takich jak parlament miała charakter fasadowy, zaś transformacja ustrojowa polegała między innymi na uzyskiwaniu przez te instytucje nowej roli i rzeczywistej podmiotowości. Patrząc na instytucje jako na narzędzia wykorzystywane przez aktorów do sprawowania władzy, a nie jako na samoistne ośrodki władcze, nie sposób powstrzymać się od konstatacji, że neoinstytucjonalizm jest ślepą uliczką. Zakwalifikowanie bowiem określonego systemu parlamentarnego do legislatur aktywnych bądź reaktywnych samo w sobie nie daje przecież odpowiedzi na pytanie kto – w sensie politycznym – ma decydujący wpływ na stanowienie prawa. Stąd też, jeżeli badania nad legislaturami mają prowadzić do rzeczywistego pogłębienia wiedzy na temat mechanizmów polityki, muszą być one prowadzone z uwzględnieniem instytucji, ale nie w **wyłącznym** celu opisu tychże.

4. Założenia projektu „Polski parlamentaryzm w świetle danych empirycznych” i uzyskane rezultaty

Powyższy przegląd zagadnień związanych z badaniami nad parlamentaryzmem nie jest wyczerpujący. Wynika to – oprócz wspomnianych na wstępie trudności jakie napotyka próba usystematyzowania takich badań – również z faktu, że pod uwagę wzięto przede wszystkim kierunki badawcze, z dorobku których korzystali autorzy niniejszej publikacji.

Podając, jako pierwsi w Polsce zadanie zbudowania bazy danych zawierającej wyniki imiennych głosowań Sejmu kolejnych kadencji, opracowania tych danych i przeprowadzenia na nich pierwszych badań ilościowych, stanęliśmy przed koniecznością określenia pewnego „minimalnego horyzontu poznawczego” – zakresu wiedzy, której uzyskanie ma umożliwić powstały w ramach projektu zbiór danych. Wielonurtowość badań prowadzonych w USA i Europie Zachodniej, połączona z brakiem jednego, spójnego modelu teoretycznego i partykularyzmem metodologicznym²⁰ sprawia, że nie jest możliwe mechaniczne powtórzenie badań zachodnich na naszym zbiorze. Jest to z punktu widzenia badacza zarazem wada tego rodzaju przedsięwzięcia, jak i jego zaleta. Wada ponieważ zostaje zmuszony do dodatkowej pracy, zaleta ponieważ zarazem musi zdobyć się na pewną refleksję teoretyczną, dotyczącą założeń badawczych. Nie podejmując w tym miejscu próby stworzenia teorii średniego zasięgu, czy nawet jej zrębów, ograniczamy się do wskazania co – naszym zdaniem – możliwe jest do ustalenia w oparciu o analizy głosowań sejmowych, jakimi metodami należy próbować to osiągnąć oraz z jakich założeń ten wybór metod i celów wynika.

Zasadniczym celem projektu „Polski parlamentaryzm...” jest dostarczenie innym badaczom podstawowych, a jak dotąd nigdy nie potwierdzonych empirycznie faktów dotyczących życia parlamentarnego. Obejmują one proste dane ilościowe, jak np statystyki obecności i spójności klubów w głosowaniach. Już same w sobie rzucają one nowe światło na niektóre dyskutowane w politologii problemy (np rola dyscypliny partyjnej). Co więcej jednak – ich zgromadzenie uświadamia, że pogłębiona analiza uzupełniająca te dane może doprowadzić do odsłonięcia kulisy polityki sejmowej.

²⁰ Przez „partykularyzm” rozumiem tu okoliczność, iż metody opracowane dla badania konkretnego systemu politycznego najczęściej nie mają zastosowania do innego systemu bez poważnych modyfikacji i tym samym nie mają waloru uniwersalności.

Traktujemy zatem te zestawienia jako podstawowy zasób faktów, stanowiących punkt wyjścia do dalszych pogłębionych badań. Ten dokumentacyjny wymiar projektu zrealizowany został przede wszystkim przy użyciu narzędzi statystycznych wypracowanych w metodologii zachodniej i przez nią już zweryfikowanych. Wybór badanych zjawisk zdeterminowany został dostępnością metodologii.

Drugim celem naszych badań było podjęcie samodzielnej próby analizy. W tym zakresie niezbędne było zmodyfikowanie znanych metod, ze względu na ich partykularny charakter, a co za tym idzie – ograniczoną przydatność. Samodzielna analiza podjęta została w trzech zakresach badawczych:

- 1) Spójność ugrupowań parlamentarnych.
- 2) Proces legislacyjny – struktura i funkcje.
- 3) Konflikty i sojusze w głosowaniach plenarnych.

4.1. Spójność ugrupowań

Analiza spójności ugrupowań parlamentarnych jest obszarem nie wymagającym szczególnych założeń metateoretycznych. Badając spójność polskich ugrupowań parlamentarnych staraliśmy się w pierwszym rzędzie uzyskać zweryfikowany empirycznie obraz stopnia spójności klubów i kół na przestrzeni trzech kadencji, co pozwoliłoby ustalić nie tylko czy polskie stronnictwa sejmowe działają co do zasady w sposób spójny, ale też czy spójność ta na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat wzrosła, czy zmalała. Odrębne zagadnienie stanowi próba rozstrzygnięcia, czy różnice w spójności poszczególnych klubów uzasadniają twierdzenie, że jedne z nich są bardziej spójne niż inne.

Ustalenie tych faktów ma znaczenie potrójne:

- 1) stanowią one samodzielny wynik, wnoszący nową wiedzę do polskiej politologii,
- 2) stanowią punkt wyjścia do określenia nowych zakresów badawczych, przede wszystkim – badań nad przyczynami wysokiej i niskiej spójności oraz czynnikami wpływającymi na jej zmiany,
- 3) wskaźnik spójności i sposób jego obliczania mogą stanowić narzędzie wykorzystywane w innych badaniach – w szczególności badaniach z zakresu *cleavages research*, w których – aby odpowiedzieć na pytanie „jaki ugrupowania zajmowały podobne stanowisko w określonych sprawach” należy najpierw udzielić odpowie-

dzi na pytanie: „kiedy możemy przyjąć, że określone ugrupowanie zajęło stanowisko” (czy np. wtedy kiedy „za” było 51% głosujących członków klubu, czy też kiedy „za” było ich 75%?).

Potrzeba wykorzystania wskaźnika spójności jako narzędzia pozwalającego ustalić stanowiska klubów w celu ich porównania doprowadziła do opracowania nowych założeń metodologicznych, w szczególności do wprowadzenia *kategorii spójności* jako narzędzia do klasyfikowania zachowań klubów w głosowaniach. Przyjęto też jednolitą nomenklaturę dla określania wskaźników dla różnych zachowań parlamentarzystów, w której *CI* (=Cohesion Index), to wskaźnik spójności frakcji (obrazujący w jakim stopniu członkowie frakcji zajmują identyczne stanowisko), *AbsI* (=Absence Index) to wskaźnik nieobecności, obrazujący jak często indywidualny poseł opuszczał głosowania a *DI* (=Discipline Index) to wskaźnik dyscypliny obrazujący jak często indywidualny poseł głosował tak, jak większość swojego klubu.

4.2. Struktura procesu legislacyjnego

Przeprowadzone badania nad strukturą procesu legislacyjnego odwołują się do podejścia neoinstytucjonalnego, lecz uzupełnionego o istotny – i nowy – element, a mianowicie o analizę wpływu aktorów politycznych na kształt stanowionego prawa w poszczególnych kadencjach: projekt badań oparto o założenie, że o roli instytucji prawnych w procesie legislacyjnym decyduje ich wykorzystanie przez aktorów politycznych. Należy zatem zidentyfikować kluczowe z punktu widzenia postępowania ustawodawczego elementy instytucjonalne, a następnie określić ich rolę poprzez badanie częstotliwości ich wykorzystania przez poszczególnych graczy. Przyjęto przy tym, że *funkcjonalnie* celem procesu ustawodawczego jest **uchwalenie prawa realizującego określony interes polityczny**.

Pierwszym celem badawczym było więc odtworzenie „ścieżki legislacyjnej” – drogi jaką przechodzi projekt ustawy zanim stanie się obowiązującym prawem – poprzez opis nie normatywny, ale empiryczny. W szczególności chodziło tu o ustalenie, czy tryb uchwalenia ustawy różni się pod względem ilości przyjmowanych poprawek, czasu uchwalania i ilości sprawozdań komisji w zależności od tego, czy autorem projektu był rząd, posłowie, czy też inny podmiot uprawniony do wniesienia inicjatywy ustawodawczej oraz w zależności od tego, do jakiej z wyróżnionych wcześniej kategorii należała ustawa. Ponadto ustalano, czy któraś z instytucji inicjujących postępowanie

może wykazać się większą skutecznością niż inne, a więc czy np projekty rządowe uchwalane są częściej niż poselskie. W tym zakresie badania nie odbiegały od tradycyjnego modelu neoinstytucjonalnego.

W drugim etapie badań wprowadzony został nowy element, a mianowicie pojęcie „autora politycznego” ustawy. Autor polityczny to siła polityczna (najczęściej partia) promująca daną ustawę w parlamencie i wykorzystująca do tego różne instytucje. Patrząc z punktu widzenia interesu politycznego, nie ma szczególnego znaczenia, czy projekt określonej ustawy wniesiony został przez Prezydenta, posłów czy rząd, jeżeli każdy z tych podmiotów zdominowany jest przez partię X. Analizie poddano zatem zdefiniowaną wcześniej ścieżkę legislacyjną biorąc pod uwagę autorstwo polityczne ustawy, a następnie – autorstwo polityczne w połączeniu z autorstwem instytucjonalnym, co pozwoliło określić skuteczność i efektywność aktorów politycznych w procesie stanowienia prawa – zarówno koalicji, jak i opozycji, a także częstotliwość korzystania przez aktorów z poszczególnych instytucji.

Przeprowadzona analiza procesu legislacyjnego stanowi zaledwie początek eksploracji tego obszaru badawczego. Do uzyskanych wyników należy zaliczyć:

- 1) empiryczny model ścieżki legislacyjnej (czas uchwalania, skuteczność autorów instytucjonalnych i politycznych, częstotliwość pracy w komisjach, ilość poprawek),
- 2) sformułowanie teoretycznych założeń do badań nad aktorami w instytucjach w procesie legislacyjnym,
- 3) empiryczne dane obrazujące skuteczność poszczególnych aktorów politycznych w realizacji swojej polityki prawnej.

Wyniki te nie tylko wypełniają poważną lukę w dotychczasowej wiedzy na temat funkcjonowania polskiego parlamentu, ale przede wszystkim – otwierają szeroko perspektywy dalszych badań, w szczególności nad rozbudową modelu oraz nad poszukiwaniem przyczyn dla odmiennego zachowania i różnic w skuteczności pomiędzy aktorami.

4.3. Konflikty i sojusze w głosowaniach plenarnych

Badania nad sojuszami w polskim parlamencie miały na celu przede wszystkim ustalenie, w jakim stopniu poszczególne ugrupowania popierają swoje inicjatywy (projekty ustaw i poprawki) i na jakich etapach po-

stępowania legislacyjnego ma to miejsce. Metodologicznie wykorzystano określone wcześniej kategorie spójności jako indykatory zajęcia określonego stanowiska przez klub, dające podstawę do przyjęcia, że było to stanowisko zbieżne ze stanowiskiem innego klubu, zaś wizualizacja wyników dokonana została jako zestawienia ilościowe, obrazujące jak często inicjatywa jednego aktora politycznego poparta była przez inne kluby. W analizie uwzględniono również wprowadzone wcześniej pojęcia autora instytucjonalnego i autora politycznego, pozwalające na sprawdzenie, czy stopień kooperacji pomiędzy aktorami wykazuje zależność od instytucji, poprzez którą działa jeden z nich. Uzyskane wyniki to dane empiryczne dotyczące współpracy ugrupowań w Sejmie i stanowiące całkowicie nową wiedzę w tym zakresie.