



# ***Outsourcing w strukturze polskiego rynku politycznego***

MARCIN KALINOWSKI, DAMIAN SZYMCZAK  
UNIwersytet Łódzki

## **Abstrakt**

Celem artykułu jest próba oszacowania skali zjawiska outsourcingu politycznego w Polsce. Dodatkowe zadanie badawcze dotyczy poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy świadczenie płatnego doradztwa politycznego na rzecz partii politycznych jest zjawiskiem społecznie przejrzystym. Artykuł powstał w oparciu o analizę raportów dostępnych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej oraz krytyczną analizę literatury przedmiotu.

## **Słowa kluczowe:**

[outsourcing polityczny](#), [rynek polityczny](#), [wydatki partii politycznych](#).



## Wprowadzenie

Struktura rynku ekonomicznego determinuje zachowanie firmy, jej podwykonawców, kooperantów i klientów. Struktura rynku politycznego determinuje zachowanie rządu, opozycji oraz podmiotów indywidualnych i organizacji zgłaszających popyt na dobra i usługi publiczne. Odwołując się do analogii rynkowej, można powiedzieć, że o ile zawarcie każdej transakcji rynkowej poprzedza uzgodnienie preferencji i oczekiwań sprzedawcy oraz nabywcy (producenta i konsumenta), tak zawarcie każdej transakcji politycznej poprzedza uzgodnienie preferencji i oczekiwań politycznych sprzedawców dóbr publicznych tj. wybieralnych polityków i nominowanych przez nich biurokratów oraz nabywców tychże dóbr – wyborców (Self, 2021; Banerjee, 2020; DeAngelo i McCannon, 2020; Metz, 2015). Kluczowy jest tutaj fakt, że obie strony mogą korzystać z pozytywnych bądź negatywnych bodźców wzmacniających ich pozycję przetargową w procesie politycznym. Formułowane są one przede wszystkim za pośrednictwem różnego rodzaju organizacji. Wyborca-podatnik-konsument może manifestować swoje oczekiwania polityczne oraz wpływać na konkretne decyzje administracji publicznej poprzez zrzeszanie się w branżowych grupach nacisku. Wybieralny polityk czyni to za pośrednictwem struktur organizacji partyjnych.

Postępujący od dziesięcioleci proces komercjalizacji rynku politycznego zmienił sposób podejścia do tego rodzaju działań. Z jednej strony liczące się politycznie grupy nacisku nie mają dziś wiele wspólnego z pierwotną ich formą tj. dobrowolnym, oddolnym ugrupowaniem osób połączonych wspólnymi interesami ekonomicznymi<sup>1</sup>. Na ich miejsce

wyrośli organizacje z rozbudowaną strukturą organizacyjną, zatrudniające zawodowych lobbystów, wyspecjalizowanych w zagadnieniach dotyczących danych segmentów gospodarki. Z drugiej strony partie polityczne coraz częściej korzystają z usług profesjonalnych agencji doradczych, agencji marketingowych, ośrodków badania opinii publicznej oraz firm zajmujących się obsługą mediów społecznościowych. Jeśli partia polityczna korzysta z doradztwa zewnętrznego w celu prowadzenia zwykłej działalności prawno-organizacyjnej, to zjawisko takie nie różni się zasadniczo od zwykłej praktyki biznesowej. Zlecenie wybranych prac na zewnątrz, poza strukturę organizacyjną korporacji, określa się w literaturze przedmiotu mianem outsourcingu gospodarczego. Odrębną kwestią pozostaje natomiast fakt korzystania przez kierownictwo partii z doradztwa zewnętrznego w celach *stricte* politycznych. Biorąc je za punkt wyjścia, autorzy nazywają dalej ten obszar aktywności partyjnej outsourcingiem politycznym.

Analiza outsourcingu politycznego w strukturze polskiego rynku polityki jest istotna z dwóch powodów. Po pierwsze subwencjonowanie partii politycznych, które w wyborach uzyskują co najmniej 3% poparcia, pochodzi ze środków publicznych. Choćby ze względu na ten tylko fakt, wyborca-podatnik powinien dysponować bezpośrednim dostępem do informacji publicznej na temat środków wydatkowanych przez partie polityczne na usługi outsourcingowe i do bazy danych umożliwiających identyfikację podmiotów indywidualnych oraz prawnych, które świadczą tego rodzaju usługi na rzecz poszczególnych ugrupowań politycznych. Po drugie program zwycięskiej partii politycznej przyjmuje po wyborach formę szeregu skonkretyzowanych polityk sektorowych. W toku debaty publicznej

ich meandry są na bieżąco komentowane przez ekspertów oraz ośrodki opiniotwórcze. Analiza doradztwa na rzecz partii politycznych nie może *a priori* wykluczyć sytuacji, kiedy te same gremia ekspertów oraz doradców medialnych współtworzą program danej partii politycznej, a po jej dojściu do władzy aktywnie uczestniczą w polemice publicystycznej na temat generowanych przez niego korzyści i kosztów społecznych. Szybka identyfikacja podmiotów świadczących usługi outsourcingowe oraz dostęp wyborcy-podatnika do zakresu przedmiotowego umów outsourcingowych znacząco ułatwiłyby mu ocenę struktury rynku politycznego oraz siły wpływu politycznego poszczególnych jego uczestników.

Namysł teoretyczny nad outsourcingiem politycznym jest jeszcze w początkowym stadium rozwoju. Dlatego celem artykułu jest uporządkowanie dotychczasowych rozważań. Dodatkowe zadanie badawcze dotyczy próby poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy świadczenie płatnego doradztwa politycznego na rzecz partii politycznych jest w Polsce zjawiskiem społecznie przejrzystym. Artykuł powstał w oparciu o analizę raportów dostępnych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej oraz krytyczną analizę literatury przedmiotu.

## Zakres przedmiotowy outsourcingu politycznego

Korzenie utrwalenia praktyki polegającej na zleceniu podwykonawstwa danego segmentu produkcji bądź części usług świadczonych przez przedsiębiorstwo firmom zewnętrznym, sięgają lat 70. XX w. (Vitasek i Ledyard i Manrodt, 2013). Wyznacznikiem określania jej mianem „outsourcingu” jest stały bądź czasowy charakter takiej praktyki (np. Weerakkody i Irani, 2010). Innymi słowy jednorazowa usługa podmiotu zewnętrznego na rzecz

danej firmy nie spełnia znamion tego zjawiska. W literaturze przedmiotu spotykamy liczne klasyfikacje outsourcingu gospodarczego. Opierają się one zasadniczo na czterech podstawowych kryteriach: (1) celu prowadzenia tego rodzaju działalności; (2) złożoności zjawiska; (3) formie wzajemnego podporządkowania stron umowy outsourcingowej; (4) zakresie przedmiotowym zawieranych umów.

Podstawowym celem outsourcingu jest optymalizacja kosztów prowadzenia działalności biznesowej. W zakresie przedmiotowym outsourcing gospodarczy obejmuje czynności techniczne, prawne i finansowe, które służą bieżącemu funkcjonowaniu firmy, a które jej kierownictwo decyduje się wykonać poza strukturę organizacji. Zakres przedmiotowy tych praktyk jest szeroki. Począwszy od produkcji określonych komponentów technologicznych, poprzez doradztwo w zakresie prawa międzynarodowego oraz marketing, a skończywszy na prowadzeniu działów finansowo-księgowych firmy.

Implementacja outsourcingu na grunt rynku politycznego jest naturalną konsekwencją procesu komercjalizacji polityki. Odpowiedź na pytanie, dlaczego współczesne partie polityczne decydują się wyprowadzić realizację określonych funkcji i projektów na zewnątrz, musi uwzględnić dwie składowe ich funkcjonowania. W toku zwykłej działalności każda partia polityczna jest zobowiązana do prowadzenia sprawozdawczości finansowej itd. W istocie rzeczy, na tym polu działalności, nie różni się znacząco od zwykłej firmy<sup>2</sup>. Z kolei

<sup>1</sup> Autorzy nie twierdzą, że obecnie nie spotykamy już tego rodzaju form oddolnych zrzeszeń. Niemniej bez wsparcia profesjonalnych lobbystów, ich siła

politycznego oddziaływania na legislaturę jest czysto iluzoryczna.

<sup>2</sup> Choć już zakres przyjmowanych rozwiązań w zakresie uszczegółowienia rejestru wpływów i wydatków partyjnych oraz bieżącego prowadzenia rejestru umów różni się w poszczególnych państwach zachodnich demokracji. W przypadku Polski obowiązek prowadzenia i bieżącego aktualizowania rejestru umów wprowadzono dopiero od dnia 1 lipca 2022 r. nowelizacją Ustawy o Partiach Politycznych z dnia 14 października 2021 r.

w realizacji wywierania wpływu na kształtowanie polityki państwa, co stanowi podstawowy obszar jej działalności, jest dziś głęboko zależna od stałego dostępu do informacji dotyczących danych segmentów polityki gospodarczej oraz szeroko rozumianych ośrodków kształtowania opinii publicznej. W przypadku studiów nad tym zjawiskiem współpraca partii politycznych z podmiotami zewnętrznymi w celach *stricte* politycznych jest zatem zbyt istotna, by mogła być traktowana jako wariacja outsourcingu gospodarczego.

Biorąc pod uwagę fakt, że outsourcing polityczny dotyczy szerokiego spektrum zagadnień wychodzących poza sferę czysto gospodarczą, grupa podmiotów świadczących tego rodzaju usługi poszerzyła się o: (1) ośrodki badania opinii publicznej; (2) jednostki zajmujące się komunikacją w mediach społecznościowych oraz tworzeniem branżowych stron internetowych; (3) wyspecjalizowane firmy z branży medialnej tj. agencje marketingowe, trenerów wystąpień publicznych, agencje PR, specjalistów od czasu antenowego oraz reklam (Heiss i Schmuck i Matthes, 2019); (4) dziennikarzy i publicystów; (5) przedstawicieli świata akademickiego (Podobas, 2008, s. 20–21). Istotą outsourcingu politycznego stanowi włączenie tych podmiotów w proces polityczny na zasadzie obopólnej korzyści z drugą stroną umowy, którą jest zawsze dana partia polityczna<sup>3</sup>. Z jednej strony na etapie tworzenia jej oferty programowej. Z drugiej strony w fazie jej odbioru społecznego, kiedy partia dochodzi do władzy.

Należy przyjąć, że najważniejszym elementem przedmiotowym outsourcingu politycznego jest dostarczanie kierownictwu partii politycznej technicznej informacji branżowej, przekazywanie wiedzy eksperckiej w zakresie

danych segmentów gospodarczych, przedstawianie wyników badań oraz wdrażanie odpowiedniej strategii działania na rynku politycznym, zarówno w sferze jej opracowania, jak i realizacji (Kalinowski, Szymczak, 2022). Krótko mówiąc, mówimy tutaj o wszelkich bezpośrednich formach doradztwa politycznego, świadczonych na rzecz określonej partii politycznej.

Dynamiczny rozwój mediów społecznościowych oraz szeroko rozumianej cyberprzeźreni spowodował w ostatnich latach rozwój zjawiska, które autorzy określają dalej mianem pośredniego outsourcingu politycznego. Chodzi tutaj o sytuację, kiedy organizacje, stowarzyszenia, ośrodki medialne, think-tanki, ale też osoby fizyczne, świadczą usługi na rzecz konkretnej partii politycznej, polegające na rzecznictwie jej interesów w przestrzeni publicznej. Korzystając ze społecznej roli „niezależnego obserwatora”, komentują, recenzują oraz wymieniają się informacją branżową z wyborcą-podatnikiem-konsumentem, odnośnie do programu danej partii politycznej, nie upubliczniając jednocześnie informacji, że są przez nią finansowani i świadczą na jej rzecz usługi o charakterze outsourcingowym. Jednym słowem, w toku swojej działalności publicznej, podejmują się one odpłatnego rzecznictwa interesów danej partii politycznej<sup>4</sup>. Tym samym nie chodzi już o przekazywanie wiedzy eksperckiej, ale o kompleksowe kształtowanie reakcji opinii publicznej na problemy i zagadnienia

4 W takim ujęciu, outsourcing polityczny jest bliski lobbingu. Pomimo wielu cech wspólnych – zwłaszcza w zakresie stosowanych technik i narzędzi wywierania wpływu – należy pamiętać, że obydwie formy działalności różnią się w zakresie podmiotu, który zleca określone zadania oraz grupy docelowej, do której kierowany jest przekaz. Istotą lobbingu jest zawsze wywieranie wpływu na ośrodki władzy publicznej w celu rzecznictwa interesów określonych grup interesu. W przypadku outsourcingu mamy do czynienia z sytuacją odwrotną.

3 Każdy podmiot decyzyjny na rynku politycznym może też włączać się w proces dochodzenia do decyzji publicznych na zasadzie dobrowolności.

eksponowane przez poszczególne partie polityczne. Tradycyjną rolę intelektualistów – zauważa Sabbino Cassese – powinno być porządkowanie wielkiego morza opinii i twierdzeń, które znajdujemy w sieci (Cassese, 2022). Z kolei pozyskanie ich przychylności, albo wręcz dyspozycyjności w zamian za różnorodne profity płynące z redystrybucji zasobów publicznych, znacząco zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania przewagi na rynku politycznym.

Zjawisko pośredniego outsourcingu politycznego opiera się na różnorodnych formach komunikacji społecznej. Wydaje się, że dotyczy zarówno partii opozycyjnych, jak i partii aktualnie sprawujących władzę. Podmioty outsourcingowe pełnią funkcję kreatora komunikacji politycznej w relacjach: media – wyborca-obywatel oraz media – organizacje polityczne, pozostając jednocześnie w cieniu procesu politycznego. Bez przesady można powiedzieć, że z perspektywy przejrzystości informacji na rynku politycznym, outsourcing pośredni jest szczególnie kontrowersyjną formą zdobywania przewagi rynkowej przez poszczególnych jego uczestników. Jest także najtrudniej identyfikowalną badawczo formą outsourcingu. Zwłaszcza w przypadku partii sprawujących władzę, które dysponują szerokim kanałem dostępu do źródeł umożliwiających finansowanie usług podmiotów opiniotwórczych w sposób pośredni.

## Outsourcing a konkurencja na rynku politycznym

Każda autonomiczna ekspresja interesów wprowadza do systemu demokracji przedstawicielskiej element konfliktu, przetargów i nacisków (Tarkowski, 1994). Zobrazowanie mechanizmu jej funkcjonowania polega zatem na objaśnianiu wzajemnego oddziaływania zbieżnych bądź przeciwstawnych interesów na określone decyzje publiczne. W literaturze

przedmiotu wykorzystuje się do tego celu dwa przeciwstawne modele tj. konsensualny i rywalizacyjny.

Model konsensualny opiera się tradycyjnie na dorobku teoretycznym szkockich filozofów politycznych, którzy wskazywali, że mechanizm demokracji jest w istocie rzeczy jedynym rozwiązaniem instytucjonalnym, ukierunkowującym naturalną rozbieżność interesów ekonomicznych poszczególnych członków dowolnej społeczności na dobro wspólne tejże społeczności. Model rywalizacyjny traktuje proces polityczny jako nieustanną grupową rywalizację. Odrzuca on *a priori* zagregowany interes społeczny, zastępując go konfliktem przeciwstawnych interesów grupowych, które kreują konkretne posunięcia rządu i legislatury. Różnorodne grupy nacisku uczestniczą w walce o dominację w obrębie procedur i instytucji, a stawką tej walki jest uzyskanie przez najsilniejsze grupy wpływu na przebieg procesów decyzyjnych odnośnie do podziału i redystrybucji zasobów publicznych (Bentley, 1995; Truman 1993; Moe, 1980). W modelowaniu ekonomicznym procesu politycznego określenie „walka polityczna” skutecznie zastąpiono terminem „konkurencja polityczna” (Schumpeter, 1995; Downs, 1957).

Rozpatrywanie outsourcingu politycznego, jego rodzaju, form i wpływu na proces dochodzenia do decyzji dotyczących podziału i redystrybucji zasobów społecznych w strukturze rynku politycznego, wymaga uwzględnienia dwóch współzależnych relacji: (1) wybieralny polityk – wyborca; (2) sprawujący władzę – podatnik-konsument polityczny. Pierwsza z nich wpisuje się w sferę rynku wyborczego, druga w sferę branżowych rynków konstruowania polityk sektorowych. Poniżej omówimy je kolejno.

Za przełomowy moment w profesjonalizacji współpracy pomiędzy podmiotami zewnętrznymi świadczącymi bezpośrednie usługi doradcze a partiami politycznymi

należy uznać początek lat 90. XX w. w Stanach Zjednoczonych. Rozwój nowoczesnych form komunikacji, tj. Internetu oraz telefonii komórkowej, ukształtował tam nowy, tzw. postmodernizacyjny model konkurencji wyborczej. Cechuje ją sześć współzależnych czynników. Po pierwsze decentralizacja procedur wyborczych przy jednoczesnym ugruntowaniu pozycji sprawczej koordynatora, pozostającego w postaci centrum decyzyjnego danej partii. Po drugie permanentna kampania wyborcza (np. McNair, 2011, s. 158–166). Partie polityczne ustanowiły agendy i komitety, działające w sposób stały, ukierunkowane na pozyskiwanie nowych wyborców. Po trzecie wyraźne ograniczenie roli urzędników partyjnych w organizacji kampanii na rzecz płatnych doradców, kreatorów wizerunku oraz międzynarodowych agencji ds. komunikacji marketingu politycznego. Po czwarte położenie akcentu na promocję kandydatów poprzez wykorzystywanie nowoczesnych form komunikacji oraz nośników informacji. Dzięki rozwojowi telewizji satelitarnej i Internetu, kandydaci uzyskali w prosty sposób możliwość kontaktu z wyborcami z dowolnego miejsca na świecie za pośrednictwem telekonferencji. Po piąte powstanie komputerowych baz danych, gromadzących szczegółowe dane na temat potencjalnych głosujących i ich rodzin. Przełożyło się to na dopasowanie programów wyborczych do potrzeb określonych segmentów społeczeństwa. Po szóste wprowadzenie indywidualizacji przekazu medialnego, poprzez lokalizację źródła przekazu medialnego na poziomie regionalnym i krajowym.

Rzecz jasna poszczególne elementy „nowego otwarcia” na prowadzenie kampanii wyborczych rozwijały się w poszczególnych państwach z różną siłą i w różnym tempie. Niemniej wykorzystywanie nowoczesnych technik i narzędzi komunikacyjnych pociągnęło za sobą konieczność oparcia się na wyspecjalizowanym personelu. Stałe zatrudnienie

przez partie polityczne szerokiego grona specjalistów w zakresie dynamicznie rozwijających się technologii cyfrowych okazało się nieopłacalne. Znacznie lepszym rozwiązaniem stało się sięgnięcie po zewnętrzne formy doradztwa.

Naturalna adaptacja podmiotów świadczących odpłatne doradztwo na rzecz partii politycznych do warunków gry wyborczej zaowocowała wzrostem ich roli sprawczo-decyzyjnej na rynku wyborczym. Wpisały się one w proces komunikacji politycznej, jako pośrednik pomiędzy wybieralnym politykiem a obywatelem-wyborcą, na trwałe zmieniając ich dotychczasową relację. Jan Garlicki zauważa, że komunikowanie polityczne jest działaniem o charakterze przedstawiania polityki, albo inaczej jej „uzewnętrzniania”. Może też wpływać na proces stanowienia polityki (Garlicki, 2010; Michalczyk, 2005). Trudno nie zgodzić się z takim stanowiskiem. Zwłaszcza, że czynniki, które zapoczątkowały erę kampanii postmodernizacyjnej, uległy w ostatnich latach dalszej intensyfikacji.

O ile rynek wyborczy stanowi okresową formę dochodzenia do decyzji publicznych, to już implementacja polityk sektorowych zachodzi na forum branżowych rynków politycznych. Rzeczywistość polityczna jest zawsze weryfikatorem oferty programowej partii politycznej, dochodzącej do władzy. Tak jak weryfikatorem każdego produktu rynkowego jest moment, w którym nabywca może z niego skorzystać, wypróbować itp. Marketyzacja polityki ogniskuje się wokół pytania, czy ludzie dokonują wyborów politycznych tak, jakby chodzili na zakupy do sklepu (Sennett, 2006, s. 108). Sformułujmy to pytanie, nieco inaczej tj.: czy konfrontacja z konkretnym „produktem” politycznym (wdrożonym ustawodawstwem, polityką gospodarczą) przebiega w analogiczny sposób jak na rynku dóbr i usług prywatnych? Załóżmy, że nabywca kupuje produkt w wyniku skutecznej kampanii marketingowej.

Jej zadaniem jest sprzedaż produktu. Zauważmy jednak, że nawet najlepiej rozklamowany produkt rynkowy, w momencie finalizacji transakcji rynkowej, zostaje „zderzony” z oczekiwaniami i preferencjami nabywcy. Na tym etapie działanie i rola specjalistów od marketingu kończy się. To klient ostatecznie decyduje o wartości i użyteczności produktu, który nabył. Jeśli nie spełnia on jego oczekiwań, może go zawsze zwrócić, albo przy negatywnych wrażeniach z użytkowania nie kupić nigdy więcej. Mamy tu do czynienia z sytuacją koncentracji korzyści i kosztów danego produktu rynkowego.

Na branżowych rynkach politycznych sytuacja jest zgoła odmienna. Załóżmy, że w konkretnym ustawodawstwie tworzącym ramy prawno-instytucjonalne regulacji publicznych, jak i w decyzjach na wprost regulacyjnych, administracja publiczna stara się godzić różnorodne preferencje społeczne. Nawet w takim teoretycznym przypadku rozkład korzyści i kosztów prowadzenia określonej polityki sektorowej jest różny dla poszczególnych kategorii społecznych.

Na branżowych rynkach polityk sektorowych mamy zatem w większości przypadków do czynienia z sytuacją: a. koncentracji kosztów/rozproszenia korzyści; b. koncentracji korzyści/rozproszenia kosztów. Można zatem powiedzieć, że w obydwu przypadkach, administracja publiczna potrzebuje stałego wsparcia komunikacyjnego ze strony podmiotów zewnętrznych. Jego celem nie jest przekonywanie dodanego profilu polityki sektorowej wyborcy-podatnika-konsumenta – ten bowiem ze względu na źródło swojego zarobkowania bądź zamieszkania dysponuje narzędziem jej racjonalnej oceny. Chodzi raczej o tę grupę wyborców, którzy ponoszą koszty jej finansowania, ale dla których koszty/korzyści z jej wdrożenia nie są odczuwalne w bezpośredni sposób. Mówiąc inaczej, ich osobiste doświadczenie danego profilu

polityki sektorowej jest nieodczuwalne w stosunku do doświadczenia płynącego stale z przekazu medialnego. Odwołując się raz jeszcze do analogii czysto rynkowej, powiemy, że taki obywatel-wyborca jest nieustannie podatny na reklamę, ukierunkowaną argumentację i przekonywanie. W przeciwieństwie do wyborcy-podatnika-konsumenta nie korzysta on bowiem w bezpośredni sposób z „produktu politycznego”, za który płaci.

Dziennikarze i publicyści, którzy zajmują się rzecznictwem interesów na rzecz danej partii politycznej, stanowią dogodny, bo „teoretycznie” niezależny, kanał transmisji informacji na temat danych polityk sektorowych. Mogą to z powodzeniem czynić, bowiem kierują swój przekaz do tych kategorii społecznych wyborców-podatników, którzy ze względu na specyfikę danego profilu polityki sektorowej nigdy nie staną się jej konsumentem, albo staną się nim jedynie w ograniczonym stopniu.

### **Koszty doradztwa politycznego według danych Państwowej Komisji Wyborczej**

Zarysowany wyżej ciąg przyczynowo-skutkowy prowadzi do konstatacji, że podmioty, które świadczą płatne doradztwo polityczne, mają dziś wpływ na transakcje polityczne zawierane na rynku wyborczym oraz branżowych rynkach konstruowania polityk sektorowych. W naturalny sposób rodzi to pytanie: jaka jest ich siła sprawczo-decyzyjna? Odpowiedź na nie, nie jest sprawą prostą. Przed wszystkim pozostaje w ścisłej korelacji z ustawodawstwem, regulującym przepływ informacji publicznej na temat zakresu przedmiotowego umów zawieranych przez partie polityczne.

Nadzór nad finansowaniem partii politycznych w Polsce pozostaje w wyłącznej gestii Państwowej Komisji Wyborczej. Publikuje ona okresowe raporty w Monitorze Polskim oraz na swojej stronie internetowej. Kwerenda

zamieszczonej tam sprawozdawczości finansowej pokazała, że wszelkie dane są przedstawione w formie uproszczonej i ograniczają się do wyszczególnienia przychodów i wydatków poniesionych przez daną partię w określonym roku kalendarzowym. Wydatki partii politycznych, podzielono na trzy podstawowe kategorie tj.: (1) Fundusz Ekspercki; (2) Fundusz Wyborczy; (3) Nakłady na cele statutowe, czyli wynagrodzenia i ubezpieczenia społeczne, zużycie materiałów i energii, podatki i opłaty oraz usługi obce.

Interesująca nas działalność outsourcingowa mieści się w tych trzech kategoriach kosztów. Jednak warto zwrócić uwagę na fakt, że jest to jedynie proste zestawienie kosztów księgowych. W raporcie brakuje informacji, z usług jakich firm korzystała dana partia, zakresu przedmiotowego zawieranych umów oraz opisu merytorycznego opłaconych faktur.

Zdając sobie sprawę z ograniczeń, jakie niesie ze sobą informacja zamieszczona za stronie PKW, autorzy podjęli próbę oszacowania ogólnej sumy wydatków na usługi podmiotów outsourcingowych. Tabela 1 zawiera kwoty subwencji budżetowych otrzymanych przez cztery dominujące partie polityczne oraz wydatki związane z funduszem eksperckim i usługami obcymi. Blisko 23 miliony złotych z łącznej kwoty subwencji tj. 66 375 491 złotych, kierownictwo partii politycznych zadsponowało na finansowanie usług podmiotów zewnętrznych. Stanowi to 34,39% całkowitych wydatków związanych z bieżącą działalnością partii politycznych w 2021 r.

Tabela 1. Otrzymana subwencja i wydatki polskich partii politycznych w 2021 r.<sup>5</sup> (w zł.)

Nazwa partii	Otrzymana subwencja	Wydatki ogółem	Fundusz Ekspercki	Usługi obce
Prawo i Sprawiedliwość	23 499 528	18 101 633	1 180 000	5 117 174
Platforma Obywatelska	19 800 329	19 731 917	990 020	6 734 241
Nowa Lewica	14 727 342	10 984 560	1 200 000	3 614 523
Polskie Stronnictwo Ludowe	8 348 292	8 504 133	417 414	3 575 415
<b>Ogółem</b>	<b>66 375 491</b>	<b>57 322 243</b>	<b>3 787 434</b>	<b>19 041 353</b>

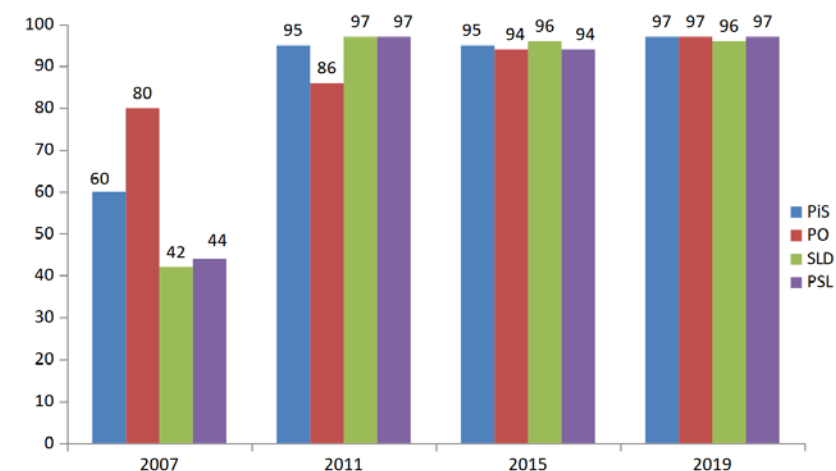
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW

Na wykresach 1–4, zobrazowano udział wydatków na usługi obce w ogólnej sumie wydatków, które poniosły polskie partie polityczne i komitety wyborcze na finansowanie rywalizacji na rynkach wyborczych. Rzecz jasna, w toku kampanii mamy do czynienia ze znaczną intensyfikacją korzystania z usług podmiotów zewnętrznych. Warto zwrócić uwagę, na znaczący wzrost udziału wydatków przeznaczanych na doradztwo zewnętrzne w stosunku do ogólnej sumy wydatków w okresie pomiędzy kampaniami parlamentarnymi z 2007 r. i 2011 r. Jeśli w 2007 r. dwie

największe partie polityczne w Polsce cechowały się wskaźnikiem: PIS – 60,0%, PO – 80,0%, to w 2011 r. wzrósł on do poziomu: 94,6% – PIS, 86,0% – PO – wykres 1.

Dane dotyczące kolejnych kampanii pokazują, że trend zapoczątkowany przez dwa największe ugrupowania został zamieniony w stałą praktykę. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia niezależnie od rodzaju wyborów. Coraz częściej ponad 95% wydatków związanych z finansowaniem kampanii poszczególnych ugrupowań związane jest m.in. z działalnością podmiotów outsourcingowych.

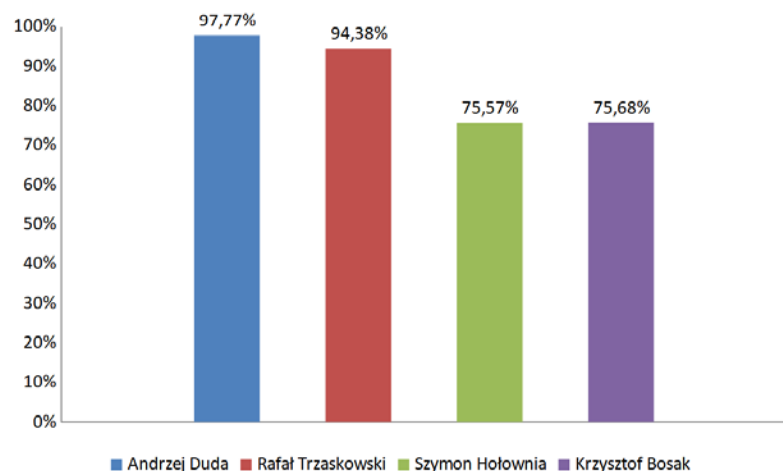
Wykres 1. Udział wydatków na usługi obce w całkowitych wydatkach partii politycznych na kampanie parlamentarne w latach 2007–2019 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

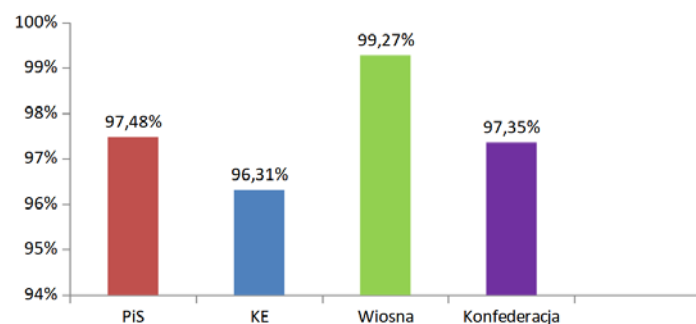
5 W 2021 r. partie polityczne nie przekazywały środków na Fundusz Wyborczy.

**Wykres 2.** Udział wydatków na usługi obce w całkowitych wydatkach komitetów wyborczych w kampanii prezydenckiej w 2020 r. (w %)



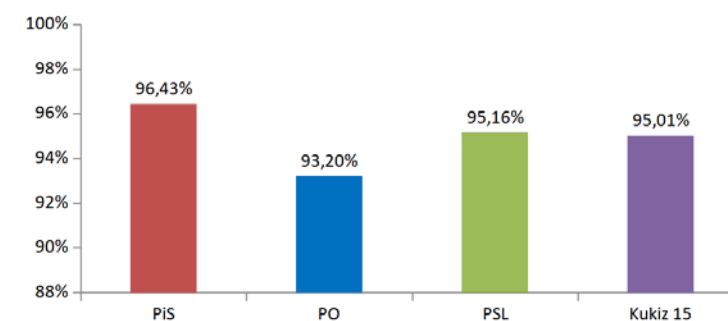
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

**Wykres 3.** Udział wydatków na usługi obce w całkowitych wydatkach komitetów wyborczych na kampanię do parlamentu europejskiego w 2019 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

**Wykres 4.** Udział wydatków na usługi obce w całkowitych wydatkach polskich partii na kampanię samorządową w 2018 r. (w %)

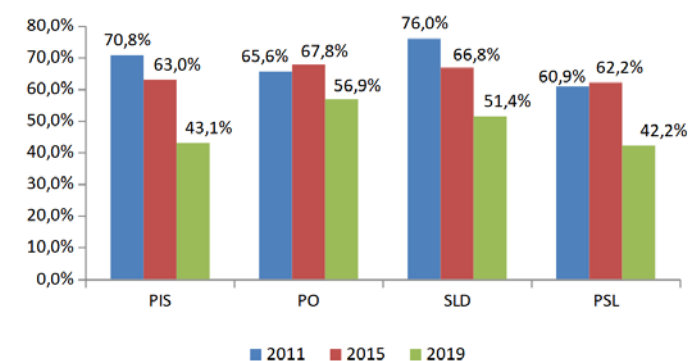


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

Istotną część wydatków związanych z finansowaniem usług pomiotów outsourcingowych, w toku konkurencji na rynku wyborczym, stanowią pozycje dotyczące środków masowego przekazu. Interesujący jest fakt spadku wskaźnika finansowania pozycji związanych z mass mediami w latach 2011–2019.

Trzeba przy tym podkreślić, że jest to spadek dość wyraźny. Porównując wybory parlamentarne z 2011 r. i 2019 r., było to odpowiednio: PIS – 27,7 punktów %, PO – 8,7 punktów %, SLD – 24,6 punktów %, PSL – 18,7 punktów % – wykres 5.

**Wykres 5.** Wydatki PO, PIS, PSL, SLD na środki masowego przekazu w wydatkach na usługi zewnętrzne ogółem w wyborach parlamentarnych w okresie 2011–2019 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

Tabele 1–2 zawierają zestawienie wydatków na poszczególne rodzaje środków społecznego komunikowania o szerokim zasięgu, porównawczo dla kampanii parlamentarnych z 2011 i 2019 roku. W raportach przekazywanych do PKW są one podzielone na dwie kategorie: (1) koszty korzystania ze środków masowego przekazu i nośników plakatów; (2)

koszty wykonania materiałów wyborczych. Taki podział wydaje się zasadny. W założeniu powinien bowiem pozwolić na klarowne rozróżnienie wydatków poniesionych przez partie polityczne na podmioty zajmujące się pracą koncepcyjną w zakresie reklamy i spotów wyborczych oraz wydatków na podmioty monitorujące i organizujące ich emisję.

**Tabela 2.** Struktura wydatków na korzystanie ze środków masowego przekazu w trakcie kampanii parlamentarnej w 2011 r. (w zł.)

Nazwa partii	Prasa	Telewizja	Radio	Internet	Plakaty	Suma
Prawo i Sprawiedliwość	2 947 840	3 856 360	1 422 103	1 170 403	6 828 208	16 224 914
Platforma Obywatelska	1 361 118	8 175 532	316 433	2 206 623	3 822 132	15 881 840
Sojusz Lewicy Demokratycznej	2 172 598	4 958 755	376 702	1 144 647	5 654 452	14 334 658
Polskie Stronictwo Ludowe	2 354 381	824 049	327 417	321 025	1 191 686	5 018 560
Ogółem	8 835 937	17 814 696	2 442 655	4 842 698	17 496 478	51 459 972

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

**Tabela 3.** Struktura wydatków na korzystanie ze środków masowego przekazu w trakcie kampanii parlamentarnej w 2019 r. (w zł.)

Nazwa partii	Prasa	Telewizja	Radio	Internet	Plakaty	Suma
Prawo i Sprawiedliwość	1 042 145	2 002 754	1 152 973	2 828 008	5 380 546	12 406 428
Koalicja Obywatelska	730 768	2 476 726	218 900	5 792 991	7 434 323	16 653 711
Sojusz Lewicy Demokratycznej	592 930	217 969	198 790	1 138 456	2 611 431	4 759 578
Polskie Stronictwo Ludowe	1 098 552	144 994	160 333	670 364	1 391 996	3 466 242
Ogółem	3 464 395	4 842 443	1 730 996	10 429 819	16 818 205	37 285 959

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych dostarczonych PKW.

W raportach PKW nie znajdujemy natomiast kluczowych informacji pozwalających zweryfikować tożsamość podmiotów, którym zlecono wykonanie tych usług oraz formy i zakresu działań outsourcingowych. W związku z tym, należy zwrócić uwagę na problem oceny rzeczywistego charakteru danej reklamy, czy spotu. Przynajmniej teoretycznie, nie można wykluczyć przypadków, w których nad materiałem przygotowanym dla potrzeb danej partii politycznej pracowali dziennikarze zatrudnieni w stacji telewizyjnej, bądź portalu internetowym, w którym ten materiał został później wyemitowany. Rodzi się w związku z tym pytanie, czy – albo inaczej – w jakim stopniu, mamy dziś do czynienia na rynku wyborczym z uwarunkowaniem, w którym dziennikarze przyjmują zakulisową, odpłatną rolę rzecznika interesów danej partii politycznej? Trafnie ujął ten problem Umberto Eco pisząc: *Zmierzamy więc ku takiej sytuacji, w której relacja pomiędzy wypowiedzią a faktami staje się coraz mniej istotna w stosunku do relacji pomiędzy prawdziwością aktu wypowiedzenia i recepcyjnym doświadczeniem widza* (Eco, 1999: 184). Część badaczy wskazuje, że jest to dziś problem wielu zachodnich rynków politycznych (Bourdieu, 2009; Eco, 2007).

W okresie porównawczym 2011–2019 uwidacznia się też zdecydowany wzrost roli Internetu w kreowaniu rozstrzygnięć na rynku wyborczym, głównie kosztem telewizji oraz prasy. W 2011 r. stanowił on 9,41% ogólnej sumy wydatków na korzystanie ze środków masowego przekazu, w 2019 r. już odpowiednio – 27,97%.

## Wnioski

Rekapitułując: przedstawiona w artykule analiza danych dotyczących zjawiska outsourcingu politycznego w Polsce nie powinna być potraktowana jako wyczerpujące omówienie przedmiotowego zagadnienia, a raczej jako przyczynek do dalszych badań. Zasadniczą

intencją autorów niniejszego opracowania była próba zwrócenia uwagi czytelnika na rosnący wpływ zewnętrznego doradztwa politycznego na fakty alokacyjne na polskim rynku politycznym. Przy czym, na podstawie obecnie dostępnych danych, trudno jest jednoznacznie oszacować rzeczywistą skalę tego wpływu. Można raczej mówić o trendzie wzrostowym zjawiska, a jego analiza badawcza jest, w opinii autorów, dopiero we wczesnym stadium konceptualizacji.

Na podstawie przedstawionych w artykule analiz, można natomiast sformułować następujące wnioski i rekomendacje do dalszych badań.

Analiza danych zawartych w sprawozdaniach finansowych przekazywanych przez skarbników oraz pełnomocników finansowych partii politycznych do PKW dowodzi, że współczynnik korzystania z usług podmiotów zewnętrznych przez partie polityczne utrzymuje się w Polsce na wysokim poziomie.

Podatnik-wyborca nie może obecnie ustalić tożsamości podmiotów outsourcingowych współpracujących z partiami politycznymi. Oznacza to, że specjaliści zewnątrzni, którzy odpowiadają za kształt przekazu medialnego oraz jego odbiór społeczny pozostają faktycznie w cieniu procesu politycznego. Charakteryzując wiodące problemy polityki w systemie demokratycznym, Danuta Walczak-Duraj zwraca uwagę na fakt, że polityka jest coraz częściej postrzegana przez pryzmat pojęć stosowanych w teatrologii. W takim wydaniu przybiera ona niejako formę „spektaklu medialnego” (Walczak-Duraj, 2012). Przyjmując tę konwencję, powiemy, że podmioty outsourcingowe pełnią w nim centralną rolę sprawczą – odpowiadają zarówno za scenariusz, jak i reżyserię spektaklu odgrywanego w sferze medialnej. Politycy są w nim jedynie „aktorami” odtwarzającymi charaktery postaci nakreślonych w politycznych scenariuszach, powstałych w zaciszach gabinetów doradców medialnych.

Niezależnie czy uczciwy polityk chce przekazać faktyczny stan rzeczywistości, czy też oportunistą fałszywy jej obraz, obaj muszą dążyć do ożywienia swojego przekazu instrumentarium wypracowanym w toku doradztwa politycznego. Przy tym, jak celnie zauważa Erving Goffman, z punktu widzenia wielu zagadnień socjologicznych nie ma znaczenia, która z rzeczywistości jest bardziej realna: ta przedstawiana, czy ta, którą aktor-wykonawca chce ukryć przed publicznością (Goffman, 2020, s. 130).

W określonych przypadkach granica pomiędzy outsourcingiem gospodarczym a outsourcingiem politycznym przebiega bardzo płynnie. Jeśli biuro rachunkowe, które obsługuje daną partię polityczną, przedstawia rzetelny, przejrzysty i jasny obraz jej kondycji finansowej i robi to w ramach umowy zewnętrznej, to będzie to outsourcing gospodarczy. Jeśli to samo biuro rachunkowe przedstawia sytuację finansową partii zgodnie z obowiązującym prawem, ale robi to w sposób nieprzejrzysty, zawiły i nieczytelny, pod kątem oczekiwań politycznych kierownictwa partii, to będziemy tu mówili o outsourcingu politycznym. W praktyce rodzi to znaczne trudności klasyfikacyjne poszczególnych rodzajów działalności świadczonych na rzecz partii politycznych.

Obecny system sprawozdawczości i ewidencji wydatków partyjnych na zewnętrzne doradztwo polityczne wymaga wprowadzenia daleko idących zmian. Powinny one polegać przede wszystkim na pełnym rzeczywistym zrealizowaniu zasady jawności umów zawieranych przez pełnomocników partii politycznych. W efekcie znacząco poprawi się system publicznej kontroli nad tym procesem. Niezależnie od tego, czy chodzi o wydatkowanie środków budżetowych, czy też zasobów pochodzących ze składek i darowizn oraz z innych źródeł. Konieczne wydaje się też urealnienie uprawnień kontrolnych Państwowej Komisji Wyborczej.

Podstawowym warunkiem zwiększenia przejrzystości w zakresie wydatkowania środków publicznych na rzecz polskich partii politycznych jest zapewnienie systemu identyfikacji podmiotów świadczących usługi na rzecz partii politycznych wraz z zakresem przedmiotowym zawieranych umów. Takie dane powinny być ogólnie dostępne i nie powinny podlegać ograniczeniom klauzuli niejawności. Ostatnia nowelizacja ustawy o partiach politycznych z 14 października 2021 r. może być pierwszym krokiem w tym kierunku. Stanie się tak, jeśli jej postanowienia nie pozostaną zapisem czysto teoretycznym. Zaledwie dwumiesięczny okres obowiązywania przedmiotowej noweli nie pozwala na wyciągnięcie daleko idących wniosków. Niemniej wydaje się, że rzetelna ewidencja danych, które przewidział ustawodawca, znacząco poprawi badania w zakresie oceny wpływu outsourcingu politycznego na uwarunkowania polskiego rynku politycznego. 📌

**Marcin Kalinowski** – zajmuje się problematyką spółdzielczości mieszkaniowej i relacji polityka-ekonomia w zakresie prawodawstwa dotyczącego rynku nieruchomości, zagadnieniami outsourcingu politycznego i lobbingu. Współredaktor książki *Polityczna kreacja ładu ekonomicznego. Teoria i praktyka* (wspólnie z Andrzejem Pieczewskim, 2013). Autor książki *Lobbing w świetle teorii wyboru publicznego* (2016). Interesuje się też metodologią ekonomii, zwłaszcza w zakresie myśli Jamesa M. Buchanana.

#### Afiliacja

Katedra Inwestycji i Nieruchomości  
Instytut Gospodarki Przestrzennej  
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Uniwersytet Łódzki  
ul. Rewolucji 1905 r. 41/43, 90–214 Łódź  
E-mail: marcin.kalinowski@uni.lodz.pl  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5785-6366>

**Damian Szymczak** – zajmuje się ekonomiką rolnictwa, w szczególności problemem ubóstwa na obszarach popegeerowskich, relacją polityka-ekonomia w zakresie outsourcingu politycznego oraz rolą opakowań w ekologiczności. Interesuje się też historią myśli ekonomicznej, zwłaszcza w zakresie myśli Amartyi Kumara Sena.

#### Afiliacja

Katedra Makroekonomii  
Instytut Ekonomii  
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Uniwersytet Łódzki,  
ul. Rewolucji 1905 r. 41/43, 90–214 Łódź  
E-mail: damian.szymczak@uni.lodz.pl  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2369-1225>

#### Bibliografia

- Banerjee, S. (2020). Party brand hate in political market: antecedents and consequences, *Asian Journal of Political Science*, 28/2020, 97–121, <https://doi.org/10.1080/02185377.2020.1768417>.
- Bentley, A. (1995). *The Process of Government: A Study of Social Press*. Transactions Publishers, New Brunswick.
- Bourdieu P., (2009). *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Cassese S., (2022). Po co dziś światu intelektualności?, *Wszystko co Najważniejsze*, 37/2022.
- DeAngelo, G., McCannon, B. (2012). Psychological game theory in public choice, *Public Choice*, 182/2020, 159–180.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper&Row.
- Eco, U. (2007). *Rakiem. Gorąca wojna i populizm mediów*, Warszawa: WA.B.
- Eco, U. (1999). *Semiologia życia codziennego*, Warszawa: Czytelnik.
- Garlicki J., (2010), Komunikowanie polityczne – od kampanii wyborczej do kampanii permanentnej, *Studia Politologiczne*, 16/2010.
- Goffman E., (2020), *Człowiek w teatrze życia codziennego*. Warszawa: Wydawnictwo ALETHEIA.
- Heiss, R., Schmuck, D., Matthes, J. (2019). What drives interaction in political actors' Facebook posts? Profile and content predictors of user engagement

- and political actors' reactions, *Information, Communication & Society*, 22(10), 1497–1513 <https://pkw.gov.pl/> [Państwowa Komisja Wyborcza]
- Kalinowski, M., Szymczak, D., (2022). Przyczynek do analizy przejrzystości i skali outsourcingu politycznego w Polsce, *Horyzonty Polityki*, 13(42)/2022, 31–54, <https://doi.org/10.35765/hp.2147>
- McNair, B. (2011). *An introduction to political communication*. New York: Taylor & Francis.
- Metz, T. (2016). Caring democracy: Markets, equality and justice, *Contemporary Political Theory*, 15/2016, 22–25.
- Michalczyk S., (2005). *Komunikowanie polityczne. Teoretyczne aspekty procesu*. Katowice: Wydawnictwo ŚLĄSK.
- Moe T. M., (1980). *The Organization of Interest. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Podobas, I. (2008). Marketing polityczny a wzrost wydatków na kampanie polityczne. W: M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim* (s.10–29). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Schumpeter, J.A., (1995). *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Self, P. (2021). *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. New York: Routledge.
- Sennett R., (2006). *Kultura Nowego Kapitalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo Muza.
- Truman D. B., (1993). *The Governmental Process: Political Interest and Public Opinion*. Berkeley: University of California.
- Vitasek, K., Ledyard, M., Manrodt, K., (2013). *Vested Outsourcing. Five rules that will transform outsourcing*. New York: Palgrave Macmillan.
- Weerakkody, V., Irani, Z. (2010). A value and risk analysis of offshore outsourcing business models: an explanatory study, *International Journal of Production Research*, 48(2), 613–634.
- Walczak-Duraj, D., (2012). Wiodące problemy polityki w społeczeństwach liberalnych demokracji. Kontekst etyczny, *Władza sądzona* 13/2012, 8–22, <https://doi.org/10.35765/hp.2147>



## **Outsourcing in the structure of the Polish political market**

### **Abstract**

The main research objective of this publication is to present the scale of the political outsourcing phenomenon in Poland. An additional objective is to answer the question whether political outsourcing is transparent social phenomenon? In the theoretical part was used method of critical analysis of the literature. In the empirical part was analyzed available data on the website of the State Electoral Commission.

### **Keywords:**

political outsourcing, political market, political party expenses.