

POLITYCZNA KULTURA EKSPERCKA W POLSCE I W NIEMCZECH. POLITYCY, DORADCY I LOBBYŚCI W PERSPEKTYWIE PORÓWNAWCZEJ.

1. Artur Kopka, Dorota Piontek

Słowo wstępne

2. Artur Kopka, Dorota Piontek

Wprowadzenie – Doradztwo polityczne i lobbying w polsko-niemieckim porównaniu

W rozdziale wprowadzającym nakreślone zostało tło projektu badawczego stanowiące podstawę jego realizacji. Autorzy formułują pytania badawcze, opisują założenia i koncepcje teoretyczne oraz zastosowaną metodologię. Rozdział prezentuje strukturę książki oraz poszczególne artykuły odnoszące się do różnych aspektów doradztwa politycznego i lobbyingu, jak również przedstawia najważniejsze wnioski wypracowane w ramach przeprowadzonej analizy.

Słowa kluczowe: doradztwo polityczne, lobbying, Polska, Niemcy.

3. Martin Thunert

Legitymizacja działalności eksperckiej w ramach politycznych procesów doradczych i lobbyingowych.

Legitymizacja doradztwa politycznego jest uważana za jeden z centralnych problemów dotyczących interakcji między polityką a nauką. Naukowcy i eksperci legitymizują się wyłącznie poprzez swoją zazwyczaj wysoce specjalistyczną wiedzę; posiadają zatem legitymację epistemiczną, ale ich legitymacja demokratyczna jest słaba lub nie istnieje. W artykule przedstawiono i omówiono różne podejścia i strategie legitymizacji działań doradczych w odniesieniu do relacji między doradztwem politycznym opartym na wiedzy eksperckiej a legitymacją demokratyczną.

Słowa kluczowe: doradztwo polityczne, lobbying, legitymizacja, polityczny proces decyzyjny.

4. Agnieszka Vetulani-Cęgiel, Artur Kopka

Ramy instytucjonalno-prawne politycznych procesów doradczych i lobbyingowych w Polsce i Niemczech w ujęciu porównawczym

Ramy instytucjonalno-prawne procesów doradczych i lobbyingowych są niezmiernie istotne z punktu widzenia praworządności i jakości procesów politycznych i legislacyjnych, ponieważ ustalają reguły interakcji między stronami zewnętrznymi (interesariuszami,

ekspertami) a decydentami i określają stopień przejrzystości tych procesów. Artykuł ma na celu przedstawienie oraz porównanie rozwiązań prawnych funkcjonujących w Polsce i w Niemczech w zakresie doradztwa, procedur stanowienia prawa oraz lobbingu i (z uwzględnieniem okresu sprzed, jak i po wprowadzeniu niemieckiej ustawy lobbingowej z 2022 r.). W analizie uwzględniamy także genezę i krytykę tych regulacji oraz rolę organizacji pozarządowych w działaniach na rzecz przejrzystości procesów legislacyjnych, doradczych i lobbingowych w Polsce i w Niemczech. Dopełnienie artykułu stanowi analiza porównawcza polskiej i niemieckiej ustawy lobbingowej, która zestawia aktualne rozwiązania prawne w obu krajach i pokazuje implikacje przyjmowanych przepisów w obszarze lobbingu.

Słowa kluczowe: doradztwo polityczne, regulacje prawne, lobbying, ustawa lobbingowa, rejestr lobbystów, Polska, Niemcy.

5. Artur Kopka, Agnieszka Vetulani-Cęgiel

Polskie i niemieckie regulacje politycznych procesów doradczych i lobbingowych w oczach polityków i ekspertów. Interpretacja badań empirycznych

Artykuł ma na celu przedstawienie sposobu postrzegania funkcjonowania doradztwa i lobbingu w bieżącej praktyce legislacyjnej w Polsce i w Niemczech przez środowiska uczestniczące w procesach politycznych w obu krajach, a także tego jak oceniają one istniejące regulacje w tym obszarze. W oparciu o dane pozyskane w toku wywiadów pogłębionych przeprowadzonych wśród parlamentarzystów i ekspertów z Polski i z Niemiec uczestniczących w procesach politycznych przyglądamy się również ich opiniom na temat jakości procesów doradczych i lobbingowych oraz zauważalnych zmian w tym zakresie w obu krajach na przestrzeni ostatnich lat.

Słowa kluczowe: doradztwo polityczne, regulacje prawne, lobbying, ustawa lobbingowa, percepcja, Polska, Niemcy.

6. Bartłomiej Biskup, Agnieszka Vetulani-Cęgiel

Wymiary instytucjonalizacji rynku lobbingu i doradztwa politycznego w Polsce i w Niemczech w opinii ekspertów i parlamentarzystów.

Celem artykułu jest określenie zakresu instytucjonalizacji rynku lobbingu i doradztwa politycznego w Polsce i w Niemczech. Na podstawie opinii ekspertów uczestniczących w bieżących procesach politycznych w obydwu krajach określamy kategorie podmiotów aktywnych na rynku doradztwa i lobbingu w Polsce i w Niemczech, a także cechy charakterystyczne tych rynków oraz mechanizmy instytucjonalne, które warunkują ich funkcjonowanie. Uwzględniamy przy tym stopień profesjonalizacji występujących

podmiotów oraz sformalizowania procesów doradczych i lobbingowych. Analizę porównawczą opieramy na danych pozyskanych w toku wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w latach 2017-2018 z parlamentarzystami oraz w latach 2020-2021 z ekspertami z Polski i z Niemiec.

Słowa kluczowe: doradztwo polityczne, lobbying, rynek, instytucjonalizacja.

7. Agnieszka Cianciara, Agnieszka Vetulani-Cęgiel

Doradca czy lobbysta? O rolach, formach i skuteczności doradztwa politycznego z perspektywy polskich i niemieckich ekspertów.

Kto i w jaki sposób wywiera wpływ na polityczny proces decyzyjny w Polsce i w Niemczech: doradcy czy lobbyści? Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga analizy trzech kluczowych elementów. Pierwszym z nich jest postrzeganie swojej roli w procesie decyzyjnym przez ekspertów. Drugi element związany jest z rozumieniem i oceną funkcjonowania doradztwa i lobbingu, odpowiednio w Polsce i w Niemczech, definiowanych jako dominujące w kontekście krajowym formy i strategii działania. Trzeci element ma związek z postrzeganiem przez ekspertów możliwości i sposobów skutecznego wpływania na decyzje polityczne. W celu uzyskania odpowiedzi na wyżej postawione pytanie, wykonano analizę porównawczą między systemem polskim a niemieckim, opartą na wywiadach pogłębionych, przeprowadzonych w latach 2020–2021 z ekspertami pochodzącymi z obu krajów. Uzyskane wyniki badań jakościowych zostały skonfrontowane z wynikami otrzymanymi w latach 2017–2018, również na podstawie wywiadów pogłębionych, ale przeprowadzonych z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami. Taki zabieg daje wszechstronny obraz relacji doradczej/lobbingowej, tak z perspektywy ekspertów (nadawców wpływu), jak i polityków (adresatów wpływu).

Słowa kluczowe: doradca, lobbysta, doradztwo polityczne, lobbying, proces decyzyjny.

8. Dorota Stasiak, Martin Thunert

Eksperci i polityka w Niemczech i w Polsce: postrzeganie kanałów dostępu i stopnia sformalizowania procesów doradczych.

Wychodząc od omówienia pojęć formalności i nieformalności artykuł analizuje w pierwszej kolejności wyniki badania przeprowadzonego wśród niemieckich i polskich doradców politycznych, lobbystów i ekspertów w zakresie postrzegania kanałów dostępu ekspertów do polityki i polityki do ekspertów w Niemczech i Polsce. Jakie kanały dostępu są wybierane i dlaczego, jak bardzo są one otwarte i jakie nierówności istnieją w dostępie do ekspertów i dostępie ekspertów do polityki? Druga część poświęcona jest stopniowi sformalizowania procesów doradczych i kanałów dostępu w obu krajach. W trzeciej części skupiono się na

interpretacji postrzegania kanałów dostępu i stopnia formalizacji oraz ich implikacji dla doradztwa politycznego w Niemczech i w Polsce. W polskim badaniu częściowym stwierdzono znaczny rozdźwięk między percepcją ekspertów ds. polityki a lobbystów. Podczas gdy ta pierwsza grupa cieszy się w Polsce stosunkowo wysoką reputacją, opinia lobbystów jest według respondentów znacznie gorsza. W próbie niemieckiej ostrość rozróżnienia między reputacją lobbystów/przedstawicieli interesów z jednej strony, a doradców-ekspertów z drugiej jest mniej widoczna niż w badaniu polskim. Rozdział kończy się wnioskiem, że polityczne kultury eksperckie w Polsce i w Niemczech nie są zbieżne pod względem postrzegania kanałów dostępu oraz gry z formalnością i nieformalnością, niemniej jednak wykazują fundamentalne podobieństwa – przede wszystkim zasadniczo pozytywną ocenę kanałów dostępu do wiedzy eksperckiej. Jednak pod poziomem pewnych bardzo ogólnych podobieństw zarysowuje się odmienność postrzegania kultur eksperckich. W obu krajach technokratyczna kultura ekspercka jest ceniona wysoko, ale w Niemczech ocena doradztwa powiązanego z reprezentacją interesów jest postrzegana mniej negatywna niż w Polsce.

Słowa kluczowe: doradztwo polityczne, lobbying, kanały dostępu, formalizacja, Polska, Niemcy.

9. Jarosław Jańczak, Artur Kopka

Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w opinii polskich i niemieckich ekspertów i parlamentarzystów. Interpretacja badań empirycznych.

Artykuł stanowi kontynuację badań empirycznych, których wyniki zaprezentowane zostały w publikacji: *„Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w politycznym procesie decyzyjnym. Interpretacja badań empirycznych”* (Jańczak i Kopka, 2018). Przeprowadzona analiza oparta jest na aparacie pojęciowym oraz modelu rozgraniczania doradztwa politycznego i lobbingu przedstawionym w tekście *„Pojęcie granicy w kontekście różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w politycznym procesie decyzyjnym”* (Jańczak, 2018), który został wykorzystany do badania sposobu ich postrzegania przez polskich i niemieckich parlamentarzystów. Tym razem wypracowane instrumenty analityczne zastosowane zostały do interpretacji materiału empirycznego zebranego w postaci wywiadów z dostawcami wiedzy eksperckiej (ekspertami) z Polski i Niemiec. Rezultaty przeprowadzonej analizy porównano z perspektywą prezentowaną wcześniej przez polityków.

Słowa kluczowe: doradztwo polityczne, lobbying, granica, eksperci, polityczny proces decyzyjny, Polska, Niemcy.

10. Bartłomiej Biskup, Marlena Piotrowska, Dariusz Skrzypiński

Funkcje doradcze biur parlamentarnych w polsko-niemieckim porównaniu.

Biuro parlamentarne jest miejscem, które może być przedmiotem wielowymiarowej analizy – zarówno instytucjonalno-organizacyjnej, decyzyjnej, jak i porównawczej. Pracownicy tych jednostek wykonując zadania zlecane przez parlamentarzystów niejednokrotnie świadczą usługi doradcze, chociaż zakres zadań i sama rola biur jest różna w Polsce i w Niemczech. Celem rozdziału jest zatem zbadanie funkcjonowania biur parlamentarnych jako sztabów doradczych polityków na podstawie danych empirycznych pochodzących z wywiadów przeprowadzonych z pracownikami biur parlamentarnych z Polski i Niemiec. W artykule przeanalizowana została percepcja doradztwa politycznego i lobbingu, cele wykorzystania doradztwa przez polityków w opinii pracowników, a także zakres i wymiar wykorzystania wiedzy eksperckiej. Omówiona została również kwestia instrumentalizacji działań doradców przez polityków z perspektywy ich współpracowników.

Słowa kluczowe: biura parlamentarne, funkcje, polityczny proces doradczy, Polska, Niemcy.

11. Dariusz Skrzypiński, Helena Wyligąła

Lobbing i doradztwo polityczne w praktyce parlamentarnej w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej

Rzecznictwo interesów jest ważną częścią każdego systemu demokratycznego, zaś jego celem jest zapewnienie różnym grupom społecznym możliwości włączenia ich merytorycznej opinii do procesu podejmowania decyzji politycznych. W tekście analizowana jest aktywność przedstawicieli grup interesu, w tym lobbystów, w polskim Sejmie i niemieckim Bundestagu w latach 2019–2021. Celem badań było wskazanie specyfiki i różnic w realizacji lobbingu i doradztwa politycznego na forum obu izb parlamentarnych. Na tle kulturowej, prawnej i systemowej złożoności otoczenia badanych legislatyw, z wykorzystaniem metody ilościowej dokonano analizy danych zastanych dotyczących obecności przedstawicieli grup interesu w parlamentach Polski i Niemiec oraz wykorzystywanych przez nich instrumentów, takich jak: rejestry, wejścia do izb, uczestnictwo w posiedzeniach komisji parlamentarnych, wysłuchania publiczne i petycje. Mimo iż Niemcy i Polska jako demokracje parlamentarne posługują się tymi samymi mechanizmami, to analizowane instrumentarium osadzone w odmiennych kulturach doradztwa politycznego i kontekście prawnym, zorientowane jest na inne standardy w praktyce parlamentarnej. Zróżnicowane zakresy i skala szczegółowości statystyki publicznej utrudniają proces porównawczy. Ponadto dostępne publicznie zestawienia nie oddają jednak w pełni skali zjawiska lobbingu i doradztwa, rejestrowana jest bowiem tylko

sformalizowana działalność zawodowa, zaś kontakty nieformalne pozostają „nierejestrowane”. Niniejsze badania potwierdzają, że skala wpływu społecznego na proces decyzyjny w Sejmie i Bundestagu jest wysoce odmienna, mimo podobieństwa instrumentów konsultacji i doradztwa. W Niemczech zarówno liczba zarejestrowanych podmiotów lobbujących, ich aktywny udział w posiedzeniach i zróżnicowane formy aktywności, dostęp do parlamentu, liczba wysłuchań publicznych, jak i petycji jest zdecydowanie wyższa niż Polsce. Skłania to do uznania niemieckiej kultury politycznej jako bardziej rozwiniętej w oparciu o mechanizmy partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych i otwarcia instytucji politycznych na ekspertyzę.

Słowa kluczowe: lobbying, lobbysta, doradztwo polityczne, doradca polityczny, grupy interesu, Sejm, Bundestag, parlament, komisja parlamentarna, petycja, wysłuchanie publiczne, Polska, Niemcy.

12. Artur Kopka, Dorota Piontek

Koncepcja „politycznej kultury eksperckiej” jako model analityczny w porównawczych badaniach politycznych procesów doradczych.

Zgodnie z przyjętymi w projekcie założeniami sposób i zakres wykorzystania wiedzy eksperckiej w ramach politycznego procesu decyzyjnego stanowi pochodną szerszego zjawiska „politycznej kultury eksperckiej” (pke). Dlatego też jednym z podstawowych zadań projektu badawczego było wskazanie czynników kształtujących określone typy pke w oparciu o analizę sposobu postrzegania funkcjonowania doradztwa politycznego przez parlamentarzystów, a także stworzenie modelu analitycznego umożliwiającego ich porównanie w odmiennych systemach politycznych. Badania przeprowadzone w drugiej części projektu odnoszące się do percepcji politycznych procesów doradczych przez biorących w nich udział ekspertów umożliwiły uzyskanie szerszego obrazu systemu norm, procedur i instrumentów regulujących ich relacje z politycznymi podmiotami decyzyjnymi, co pozwoliło na uszczegółowienie przyjętych wcześniej kryteriów rozróżnienia pomiędzy różnymi typami pke. W artykule zaprezentowane zostały zmienne umożliwiające bardziej precyzyjne przyporządkowanie badanych krajów do danego typu pke rozszerzone w wyniku eksploracji danych uzyskanych w ramach wywiadów przeprowadzonymi z ekspertami z Polski i Niemiec.

Słowa kluczowe: lobbying, doradztwo polityczne, eksperci, grupy interesu, polityczna kultura ekspercka, Polska, Niemcy.

13. Szymon Ossowski, Dorota Piontek

Doradztwo polityczne i lobbying w kontekście medialnym.

W artykule omówiono relacje zachodzące pomiędzy ekspertami, zarówno lobbystami, jak i politycznymi konsultantami, a mediami i dziennikarzami. Porównano odpowiedzi udzielane przez ekspertów polskich i niemieckich. Wskazano na wielowymiarowość i istotność tej problematyki, osadzając analizę w kontekście mediatyzacji i polityzacji wiedzy eksperckiej. Wnioski z badań obrazują istotne różnice pomiędzy budowaniem tych relacji w Polsce i Niemczech. Analiza wskazuje wyraźne, że nie ma lobbyngu i doradztwa politycznego bez mediów i dziennikarzy – obie grupy tworzą dwie strony specyficznej barykady, która jest i nadal będzie oparta na symbiozie między nimi.

Słowa kluczowe: mediatyzacja, eksperci, media relations, polityzacja mediów.

14. Dorota Piontek, Szymon Ossowski

Ekspozycja ekspertów w programach informacyjnych telewizji publicznych oraz ich wpływ na politykę rządu w kontekście kryzysu Covid-19 w polsko-niemieckim porównaniu.

Logika mediów informacyjnych zakłada posiłkowanie się przez nie wiedzą ekspertów w celu legitymizowania prezentowanych wydarzeń i ich interpretacji. W warunkach rutyny wydawniczej wypowiedzi ekspertów stanowią jeden z elementów standardowej konstrukcji newsa. W przypadku sytuacji niecodziennych media powinny szczególnie odpowiedzialnie informować, intensywniej niż zwykle korzystając z wiedzy ekspertów. Umiejętność znajdowania właściwych źródeł wiarygodnej i rzetelnej informacji, którymi niewątpliwie są eksperci o uznanym dorobku, jest jednym z podstawowych elementów warsztatu dziennikarskiego. W ramach realizowanego projektu badawczego autorzy podjęli się zbadania, czy, a jeśli tak to w jaki sposób media niemieckie i polskie wykorzystywały wiedzę ekspertów przy okazji relacjonowania wydarzeń związanych z pierwszą falą epidemii Covid-19. Projektując badanie zawężiliśmy media, których relacje były badane do telewizji publicznych Niemiec i Polski, z trzech powodów: (1) zarówno w Polsce, jak i Niemczech działają stacje telewizyjne, których status jako publicznych wynika z uregulowań ustawowych; (2) jako publiczne, wymienione stacje powinny realizować zadania wynikające bezpośrednio lub pośrednio z ich statusu, związane z informowaniem i edukowaniem społeczeństwa; (3) biorąc pod uwagę różnice w systemach medialnych obydwu państw, jedynie telewizyjni nadawcy publiczni mogli spełnić kryteria umożliwiające ich porównanie. Przedmiotem badań, których założenia i ustalenia są istotą prezentowanego artykułu, jest reprezentacja ekspertów w głównych programach informacyjnych telewizji publicznej w Polsce („Wiadomości” TVP1) i Niemczech

(„Tagesschau“ ARD). W badaniu przyjęto metodę analizy zawartości, łącząc podejście ilościowe i jakościowe. Badaniu poddano materiał zebrany podczas tzw. pierwszej fali pandemii, która rozpoczęła się mniej więcej w tym samym czasie w Polsce i Niemczech, tj. w marcu 2020 roku.

Słowa kluczowe: eksperci, media, programy informacyjne, covid-19, Polska, Niemcy.

15. Marlena Piotrowska, Helena Wyligąła

„Efekt drzwi obrotowych” w niemieckiej i polskiej praktyce politycznej.

Współczesne demokracje zmagają się wciąż z problemami w obszarze kultury politycznej, które w dużej mierze pozostają nierozpoznane i budzą wątpliwości natury etycznej. Jednym z nich jest tzw. efekt drzwi obrotowych definiowany jako “wymiana personelu między sektorem publicznym i prywatnym” (Coen & Vannoni, 2016), zachodzący w sytuacji przemiany polityka w lobbystę i odwrotnie, co prowadzić może do patologii życia publicznego – konfliktu interesów, korupcji, itp. Celem niniejszego tekstu jest zbadanie wielowymiarowości zjawiska drzwi obrotowych w polityce niemieckiej i polskiej w ostatnich latach na podstawie danych empirycznych pochodzących z wywiadów przeprowadzonych z doradcami politycznymi z Polski i Niemiec. Badania dostarczają odpowiedzi na pytania o potencjalne konsekwencje efektu drzwi obrotowych dla kultury politycznej w obu państwach i sposoby nań reagowania. Eksploracja danych jakościowych i ilościowych na tle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych pozwoliła na stwierdzenie, że zdecydowana większość doradców z obu państw spotkała się z występowaniem zjawiska efektu drzwi obrotowych. Analiza i interpretacja treści wywiadów wskazała na sposoby postrzegania tego zjawiska w Polsce i w Niemczech, jak też pozwoliła na sformułowanie wniosków dotyczących pozytywnych i negatywnych skutków występowania efektu drzwi obrotowych, w tym sposobów przeciwdziałania nieetycznym praktykom z nim związanym i ograniczania jego negatywnego wpływu na życie publiczne przy pomocy wprowadzenia okresu karencji. Z badań wynika, że ocena efektu drzwi obrotowych jest niejednoznaczna, zaś politycy i doradcy mają świadomość trudności wprowadzenia skutecznych praktyk regulacyjnych w tym zakresie.

Słowa kluczowe: efekt drzwi obrotowych, zmiana stron, karencja, Niemcy, Polska, stosunki polsko-niemieckie, kultura polityczna, lobbying, konflikt interesów, doradztwo polityczne.

16. Daniel Oppold, Dorota Stasiak

Udział obywateli w procesach konsultacji politycznych

Klasyczne ujęcia doradztwa politycznego przewidują wyraźny podział ról między jego dostawcami a odbiorcami, tj. ekspertami a politykami. Ten dualistyczny schemat zaczyna

jednak podlegać erozji. W koncepcji ukierunkowanego na politykę doradztwa społecznego, którą za punkt wyjścia obiera niniejszy rozdział, dodatkowa, odrębna rola przypada obywatelom. Posiłkując się heursytyką Römmele i Schobera (2011), jak również przykładami z Niemiec i Polski, stawiamy tezę, że zwykli obywatele mogą pomóc w wypracowaniu rozwiązań dla złożonych i niejednoznacznych wyzwań społeczno-politycznych. Metodą, która – pod pewnymi warunkami – może pozwolić na artykulację głosu doradczego obywateli są panele obywatelskie, opierające się na zasadzie losowego doboru uczestników. Rozdział prezentuje cechy charakterystyczne tego formatu, omawia ich funkcje oraz warunki brzegowe, które powinny zostać spełnione, by zastosowanie paneli było celowe i skuteczne. Przedstawione są również podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu paneli obywatelskich w Polsce i Niemczech, – w szczególności w odniesieniu do doradczego mandatu tych gremiów.

Słowa kluczowe: doradztwo polityczne, doradztwo obywatelskie, panele obywatelskie, mini-publiki deliberacyjne.

17. Artur Kopka, Dorota Piontek

„Polityczna kultura ekspercka” w Polsce i w Niemczech: wyniki badań i rekomendacje.

Celem artykułu jest podsumowanie badań przeprowadzonych w ramach zrealizowanego projektu. Autorzy prezentują wnioski wynikające z analizy materiału empirycznego pozyskanego w ramach wywiadów z ekspertami biorącymi udział w politycznych procesach doradczych. Badanie przeprowadzone zostało z zastosowaniem przyjętych koncepcji teoretycznych i miało na celu weryfikację ustaleń dokonanych wcześniej w oparciu o wywiady przeprowadzone z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami. Sformułowane konkluzje potwierdzają szereg różnic w sposobie funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbyingu w Polsce i w Niemczech oraz budują zestaw tez i założeń mogących stanowić podstawę do dalszych badań w tym obszarze w szerszej perspektywie porównawczej.

Słowa kluczowe: lobbying, doradztwo polityczne, eksperci, grupy interesu, polityczna kultura ekspercka, Polska, Niemcy.