

Artur Kopka, Dorota Piontek (red.)

POLITYCZNA KULTURA EKSPERCKA W POLSCE I W NIEMCZECH

POLITYCY, DORADCY I LOBBYŚCI W PERSPEKTYWIE PORÓWNAWCZEJ



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

POLITYCZNA KULTURA EKSPERCKA
W POLSCE I W NIEMCZECH.

POLITYCY, DORADCY I LOBBYŚCI
W PERSPEKTYWIE PORÓWNAWCZEJ

PRACA ZBIOROWA POD REDAKCJĄ
ARTURA KOPKI I DOROTY PIONTEK



WYDAWNICTWO NAUKOWE WYDZIAŁU NAUK POLITYCZNYCH I DZIENNIKARSTWA
UNIwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
POZNAŃ 2022

Praca zbiorowa pod redakcją
Artura Kopki i Doroty Piontek

Recenzent: dr hab. Agnieszka Hess, prof. UJ

Redakcja: Maciej Zweiffel

Edycja polska na podstawie wydania niemieckiego:
*„Politische Expertenkultur in Deutschland und Polen.
Politiker, Beater und Lobbyisten im Vergleich.“*

by Artur Kopka, Dorota Piontek

Copyright © 2022 Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

All Rights Reserved.

Copyright for Polish edition © 2022 Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM

Publikacja współfinansowana ze środków
Polsko-Niemieckiej Fundacji na rzecz Nauki
oraz Funduszu Małych Projektów (FMP)
w Euroregionie PRO EUROPA VIADRINA.

DEUTSCH | POLSKO
POLNISCHE | NIEMIECKA
WISSENSCHAFTS | FUNDACJA
STIFTUNG | NA RZECZ NAUKI



Europäische Union
Europäischen Fonds
für regionale Entwicklung



Unia Europejska
Europejski Fundusz
Rozwoju Regionalnego



BB-PL
INTERREG V A
2014-2020

Klein-Projekte-Fonds der Euroregion PRO EUROPA VIADRINA.
*Barrieren reduzieren – gemeinsame Stärken nutzen.
Redukować bariery – wspólnie wykorzystywać silne strony.*

Projekt okładki: Tomasz Kipka

Wydawca: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
ul. Uniwersytetu Poznańskiego 5, 61-614 Poznań, tel. 61 829 65 17

ISBN 978-83-66740-74-7 (wydanie drukowane)

ISBN 978-83-66-740-75-4 (wydanie elektroniczne)

Skład komputerowy – „MRS”, 60-408 Poznań, ul. P. Zołotowa 23, tel. 605087690
Druk i oprawa – PERFEKT – Gaul i Wspólnicy sp.j., ul. Skórzewska 63, 60-185 Skórzewo

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne	7
Artur KOPKA, Dorota PIONTEK	
Wprowadzenie	9
<i>Doradztwo polityczne i lobbying w polsko-niemieckim porównaniu</i>	
Martin THUNERT	
Legitymizacja działalności eksperckiej w ramach politycznych procesów doradczych i lobbyingowych	35
Agnieszka VETULANI-CĘGIEL, Artur KOPKA	
Ramy instytucjonalno-prawne politycznych procesów doradczych i lobbyingowych w Polsce i w Niemczech w ujęciu porównawczym	59
Artur KOPKA, Agnieszka VETULANI-CĘGIEL	
Polskie i niemieckie regulacje politycznych procesów doradczych i lobbyingowych w opinii polityków i ekspertów	83
<i>Interpretacja badań empirycznych</i>	
Agnieszka VETULANI-CĘGIEL, Bartłomiej BISKUP	
Wymiary instytucjonalizacji rynku lobbyingu i doradztwa politycznego w Polsce i w Niemczech w opinii ekspertów i parlamentarzystów	107
Agnieszka K. CIANCIARA, Agnieszka VETULANI-CĘGIEL	
Doradcy czy lobbyści? O rolach, formach i efektywności doradztwa politycznego i lobbyingu z perspektywy polskich i niemieckich ekspertów	133
Dorota STASIAK, Martin THUNERT	
Postrzeganie kanałów dostępu i stopnia sformalizowania procesów doradczych przez ekspertów w Polsce i w Niemczech	153
Jarosław JAŃCZAK, Artur KOPKA	
Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbyingiem w opinii dostawców wiedzy eksperckiej oraz parlamentarzystów w Polsce i w Niemczech	171
<i>Interpretacja badań empirycznych</i>	
Dariusz SKRZYPIŃSKI, Bartłomiej BISKUP, Marlena PIOTROWSKA	
Funkcje doradcze biur parlamentarnych w polsko-niemieckim porównaniu	205

Dariusz SKRZYPIŃSKI, Helena WYLIGAŁA Lobbing i doradztwo polityczne w praktyce parlamentarnej w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej	229
Artur KOPKA, Dorota PIONTEK Koncepcja politycznej kultury eksperckiej jako model analityczny w porównawczych badaniach politycznych procesów doradczych	253
Szymon OSSOWSKI, Dorota PIONTEK Doradztwo polityczne i lobbing w kontekście medialnym	269
Dorota PIONTEK, Szymon OSSOWSKI Ekspozycja ekspertów w programach informacyjnych telewizji publicznych w kontekście kryzysu COVID-19 w polsko-niemieckim porównaniu	291
Helena WYLIGAŁA, Marlena PIOTROWSKA Efekt drzwi obrotowych w niemieckiej i polskiej praktyce politycznej	307
Dorota STASIAK, Daniel OPPOLD Głos doradcy społeczeństwa: panele obywatelskie w Polsce i Niemczech	333
Artur KOPKA, Dorota PIONTEK Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech: wyniki badań i rekomendacje	355
Wykaz autorów	383

SŁOWO WSTĘPNE

Prezentowana książka stanowi rezultat projektu badawczego „«Wiedza to władza»: Granice doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym – polityczna kultura ekspercka w polsko-niemieckim porównaniu”, zrealizowanego pod kierownictwem dr. Artura Kopki (UEV) oraz prof. dr hab. Doroty Piontek (WNPiD UAM) w okresie od kwietnia 2020 do grudnia 2022 roku w ramach współpracy pomiędzy Katedrą Porównawczych Nauk Politycznych na Wydziale Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą (UEV) kierowanej przez prof. Michaela Minkenbergera oraz Wydziałem Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (WNPiD UAM). Więcej informacji na temat projektu znajduje się na stronie internetowej projektu: www.wim.amu.edu.pl.

Projekt ten stanowił kontynuację przedsięwzięcia badawczego zrealizowanego w latach 2016–2018, którego wyniki opublikowane zostały w formie pracy zbiorowej pt.: „Doradztwo polityczne i lobbings w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej” pod redakcją Artura Kopki, Doroty Piontek i Michaela Minkenbergera.

Projekt realizowany był przez polsko-niemiecki zespół badawczy, w skład którego weszli: dr hab. Bartłomiej Biskup (Instytut Nauk Politycznych na Wydziale Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego), prof. ISP PAN dr hab. Agnieszka Cianciara (Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie), prof. UAM dr hab. Jarosław Jańczak (Zakład Polityki Społecznej i Ekonomicznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu/Katedra Studiów Europejskich na Wydziale Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą), Daniel Oppold, M.A. (Institute For Advanced Sustainability Studies w Poczdamie), prof. UAM dr hab. Szymon Ossowski (Zakład Komunikacji Społecznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), dr Marlena Piotrowska (Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego), prof. UW dr hab. Dariusz Skrzypiński (Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego), dr Dorota Stasiak (Institute For Advanced Sustainability Studies w Poczdamie), dr hab. Martin Thunert (Heidelberg Center for American Studies Uniwersytetu w Heidelbergu), prof. UAM dr hab. Agnieszka Vetulani-Cęgiel (Collegium Polonicum w Ślubicach, UAM)

oraz prof. DSW dr hab. Helena Wyligała (Wydział Studiów Stosowanych Dolnośląskiej Szkoły Wyższej we Wrocławiu).

Badacze biorący udział w projekcie uczestniczyli w licznych spotkaniach warsztatowych zarówno online, jak i w ramach spotkań w Europejskim Uniwersytecie Viadrina we Frankfurcie nad Odrą oraz w Collegium Polonicum w Słubicach (wspólnej jednostce akademickiej UAM i UEV). Podczas warsztatów mieli oni możliwość wspólnej pracy nad conceptualnym rozwojem założeń projektu w oparciu o analizę zebranego materiału empirycznego w ramach przyjętych obszarów badawczych, a także prezentacji i dyskusji wyników realizowanych badań. Struktura niniejszej publikacji odpowiada przyjętemu formatowi projektu, w ramach którego analizowane obszary badawcze opracowywane były wspólnie w dwuosobowych zespołach, składających się ze współpracujących ze sobą badaczy, polsko- i niemieckojęzycznych. Dane empiryczne stanowiące podstawę przeprowadzonej analizy pozyskano w formie wywiadów jakościowych z polskimi i niemieckimi dostawcami wiedzy eksperckiej, którzy zostali wytypowani na podstawie określonych wcześniej kryteriów jako osoby biorące udział w politycznych procesach doradczych. Podobnie jak w pierwszej części projektu wywiady przeprowadzone zostały w większości przez polskich i niemieckich studentów UEV, UAM oraz UW. Studenci biorący udział w projekcie uczestniczyli w zajęciach dydaktycznych, podczas których w ramach zorganizowanych w tym celu szkoleń i warsztatów zostali przygotowani zarówno merytorycznie, jak i metodologicznie do realizacji zadań związanych z przeprowadzeniem wywiadów eksperckich. Część wywiadów została zrealizowana również przez samych badaczy biorących udział w przedsięwzięciu. Wszystkim studentom zaangażowanym w pozyskanie materiału empirycznego serdecznie dziękujemy, gdyż bez ich zaangażowania i pracy osiągnięcie zamierzonych celów projektu byłoby niemożliwe. Ponadto wyrażamy podziękowania prof. Michaelowi Minkenbergowi, dr. Jürgenowi Treuliebowi, Franzisce Granc, Viktorii Hrynek, Annie Wiącek oraz Dariuszowi Żywalewskiemu za ich nieocenioną pomoc na poszczególnych etapach realizacji projektu.

Szczególne podziękowania kierujemy do Polsko-Niemieckiej Fundacji na rzecz Nauki (PNFN), której wsparcie w ramach przyznanego grantu było kluczowe dla powodzenia niniejszego projektu. Ponadto serdecznie dziękujemy Funduszowi Małych Projektów (FMP) w Euroregionie PRO EUROPA VIADRINA za dofinansowanie organizacji konferencji podsumowującej projekt, która odbyła się w Collegium Polonicum w Słubicach w dniu 1 czerwca 2022 roku.

*Artur Kopka
Dorota Piontek*

Frankfurt nad Odrą/Poznań, grudzień 2022

Artur KOPKA

Dorota PIONTEK

WPROWADZENIE: DORADZTWO POLITYCZNE I LOBBING W POLSKO-NIEMIECKIM PORÓWNANIU

ZARYS PROBLEMU

Współczesne demokracje często określa się mianem demokracji medialnych, co odzwierciedla powszechne przekonanie o ogromnym znaczeniu mediów w zachodzących w nich procesach politycznych. Rozwój nowych mediów nie zmienia tego przekonania, równocześnie jednak komplikuje ocenę, bowiem przywołując je, traktuje się je bardzo szeroko – jako media instytucjonalne, podobne do poprzedników, mające stałe zespoły redakcyjne i tworzące treści dystrybuowane na skalę masową, ale także jako kanały dystrybucji treści tworzonych przez różne podmioty społeczne, w tym indywidualnych użytkowników. Bardzo dynamiczny i wielokierunkowy rozwój komunikacji społecznej opartej na nowych mediach ma istotny wpływ na zwiększenie się liczby źródeł informacji, a także na ocenę ich wiarygodności i rzetelności. W kontekście podjętej w prezentowanej monografii tematyki doradztwa politycznego i lobbyingu może to oznaczać konieczność przyjrzenia się praktykom pozyskiwania wiedzy przez decydentów politycznych, kanałom docierania do nich przez doradców i lobbystów, czy wreszcie zastanowienia się nad tym, czy współczesne definicje ekspertów jako osób legitymujących się wiedzą specjalistyczną i/lub doświadczeniem zawodowym jest nadal aktualne, czy też wymagałoby uzupełnienia o jakieś atrybuty będące konsekwencją zmian technologicznych? Niezależnie jednak od tych kwestii doradcy o różnych zasobach i kompetencjach są niezbędni w nieustannie komplikującym się świecie, w którym podejmowanie decyzji wiąże się z koniecznością dokonywania wyborów, mających istotne społeczne konsekwencje. Wyjaśnienia, opinie, porady, rekomendacje, oparte na wiedzy naukowej i praktycznej, wydają się być jednym z kluczowych czynników politycznego procesu decyzyjnego, w którym rozstrzyga się to, w jaki sposób dystrybuowane będą wspólnie wypracowane zasoby, a to zwykle jest przedmiotem kontrowersji i buduje społeczne podziały.

Wiedza jako przesłanka podejmowania decyzji nie budzi wątpliwości, ale w procesie politycznym nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na konkretne rozstrzygnięcia. Istotne, poza oczywistymi przesłankami i celami politycznymi, są kwestie takie, jak: źródła wiedzy, sposób jej pozyskiwania czy sposób jej wykorzystania. Ewentualny wpływ doradców i/lub lobbystów na polityków, jak i jego zakres, a także to, w czym interesie te grupy działają, jest przedmiotem zainteresowania opinii publicznej, wyrażanej w postaci badań prowadzonych przez instytucje krajowe i europejskie. Brak wiedzy na temat procedur i praktyk organizujących współpracę podmiotów doradczych i politycznych powoduje, że przez część opinii publicznej może być ona postrzegana jako korupcjogenna. Według *Transparency International*, organizacji działającej w ponad stu krajach, której badania dotyczą 180 państw i są podstawą tworzenia corocznych rankingów postrzegania korupcji (*Corruption Perceptions Index*, CPI), korupcja to „nadużycie powierzonej władzy dla prywatnych korzyści” (Transparency, 2021). W 2021 r. Niemcy zostały sklasyfikowane w CPI na 10. miejscu, Polska zaś na miejscu 42 (ibidem). Nie jesteśmy w stanie określić, jaki w tym mają udział opinie na temat doradztwa i lobbyingu, bowiem metodologia badań obejmuje wiele różnych przejawów korupcji zagregowanych w jeden globalnie porównywalny wskaźnik, jednakże przekonania dotyczące korupcji mają swoje źródła także w ocenie polityków i zaufania, jakim są oni darzeni.

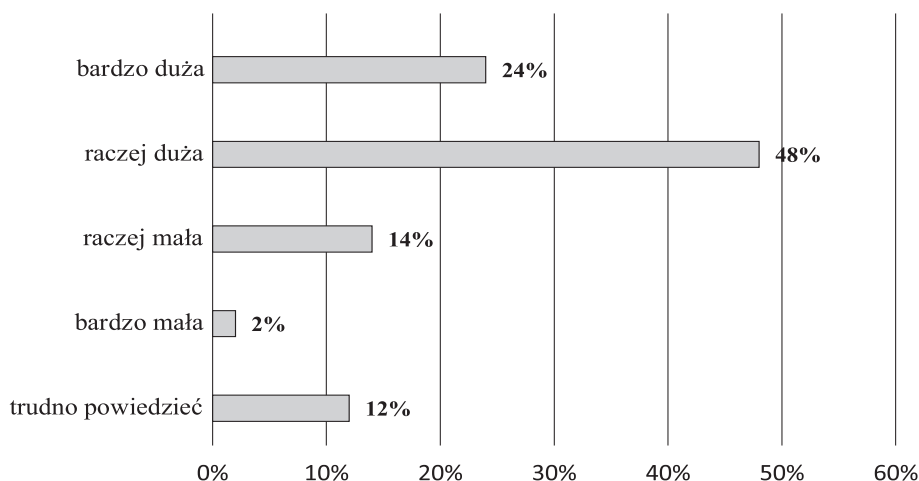
W Polsce w 2022 r. zaufanie do rządu deklarowało 32% respondentów, do Sejmu i Senatu 23%, zaś do partii politycznych jedynie 18% (CBOS, 2022). W Niemczech wskaźniki te były znacząco wyższe: rząd federalny cieszył się zaufaniem 56% badanych, parlament federalny – 50%, zaś partie polityczne – 24% (N-TV, 2022)¹. Wyniki uzyskane w Polsce wpisują się w ogólnie niski poziom zaufania społecznego. Aż 77% Polaków w 2022 r. zgadzało się z opinią, że „w stosunkach z innymi trzeba być bardzo ostrożnym”, a jedynie 19% podzielało przekonanie, że „ogólnie rzecz biorąc, większości ludzi można ufać” (CBOS 2022). W Niemczech poziom zaufania społecznego był zdecydowanie wyższy niż w Polsce (NW, 2019)².

Korupcja w Polsce postrzegana jest jako zjawisko powszechne, co obrazuje wykres 1. Co więcej, badani Polacy ocenili, że zjawisko to w ostatnich latach się nasiliło (wykres 2).

¹ Warto przy tym dodać, że w Niemczech zauważalne były wyraźne różnice poziomu zaufania do instytucji publicznych między wschodnią (rząd federalny 48%, parlament federalny 36%, partie polityczne 15%) i zachodnią (rząd federalny 57%, parlament federalny 53%, partie polityczne 25%) częścią kraju (N-TV, 2022).

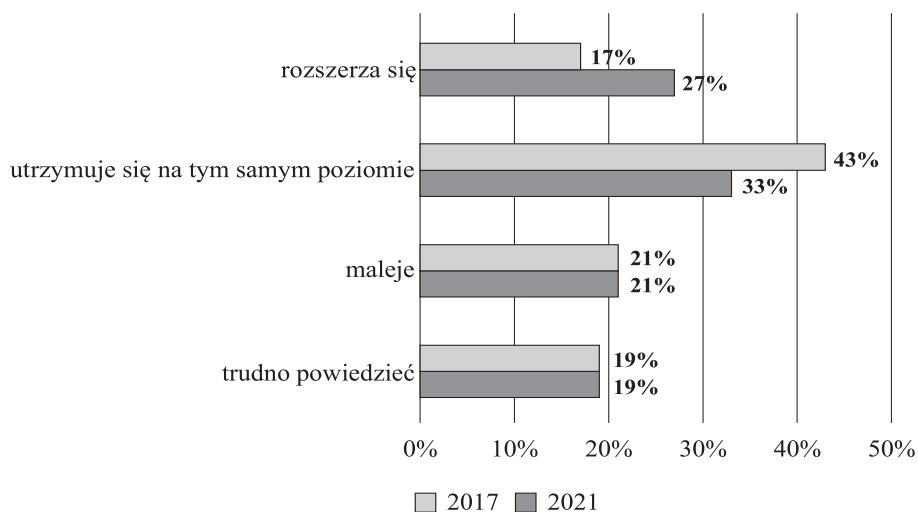
² Również w tym przypadku odsetek osób deklarujących brak zaufania do współobywateli różnił się we wschodniej (52%) i zachodniej (47%) części kraju (NW, 2019). W podobnym badaniu przeprowadzonym w Niemczech w 2014 r. 27% respondentów zadeklarowało, że „większości ludzi można ufać”, 40% uznało, że „w stosunkach z innymi należy być ostrożnym”, a 33,2% udzieliło odpowiedzi „to zależy” (Statista, 2015).

Wykres 1. Ocena skali zjawiska korupcji w Polsce (2021)



Źródło: CBOS, 2021.

Wykres 2. Ocena korupcji w Polsce w latach 2017–2021



Źródło: CBOS, 2022.

Według cytowanego raportu CBOS (2022), korupcja w ocenie respondentów występuje najczęściej w polityce: wśród polityków, działaczy partyjnych, radnych, posłów, senatorów – 52% wskazań, nieco rzadziej w urzędach centralnych i ministerstwach – 35% oraz w urzędach gminnych, powiatowych, wojewódzkich – 31%. Problem ten nie omija sądów i prokuratur, choć skala jego występowania jest mniejsza (26%). Można zatem stwierdzić, że w przekonaniu obywateli

wszystkie rodzaje władzy podatne są na działania korupcyjne, choć w różnej skali: władza ustawodawcza i wykonawcza, a więc te jej rodzaje, które są w centrum politycznych procesów decyzyjnych, oceniane są szczególnie krytycznie.

Korupcja jako bezprawne wykorzystanie urzędu zawiera wiele różnych typów przestępstw, wśród których łapówkarstwo, rozumiane jako wręczenie lub przyjęcie korzyści majątkowych, plasuje się na poczesnym miejscu. W badaniach *Transparency International* (2021) dotyczących korupcji, prowadzonych we wszystkich państwach Unii Europejskiej, widać dość istotne różnice w postrzeganiu tego zjawiska w Polsce i w Niemczech. W badanym okresie 26% respondentów niemieckich uznało, że korupcja wzrosła w ostatnich 12 miesiącach, podczas gdy wśród Polaków tego zdania było 37%. Ponadto 3% Niemców korzystających z usług publicznych przyznało, że wręczyło łapówki, wśród Polaków wskaźnik ten wyniósł 10%. Oceny zjawiska korupcji w poszczególnych instytucjach państwowych wyrażane przez Polaków i Niemców obrazuje tabela 1, w której zamieszczono procentowy rozkład odpowiedzi respondentów zgadzających się z opinią, że większość lub wszyscy pracownicy wymienionych instytucji są zamieszani w korupcję, przy czym nie chodziło o ocenę instytucji konkretnego państwa.

Tabela 1. Procent respondentów przekonanych o tym, że większość lub wszyscy pracownicy wskazanych instytucji są zamieszani w korupcję

Instytucja	Polska	Niemcy
Prezydent lub premier	32%	7%
Policja	10%	3%
Urzędnicy rządowi	34%	10%
Przedstawiciele samorządu	21%	9%
Członkowie parlamentu	31%	13%
Sędziowie	20%	3%
Dyrektorzy firm	20%	35%
Bankierzy	15%	29%
NGOs	12%	10%

Źródło: Transparency, 2021.

Z powyższego zestawienia wynika, że obywatele polscy są znacznie bardziej krytyczni niż obywatele niemieccy w sądach dotyczących uczciwości przedstawicieli instytucji publicznych, szczególnie polityków. Co ciekawe, Polacy deklarują większe zaufanie do przedstawicieli instytucji prywatnych niż politycznych/publicznych, niemieccy respondenci zaś zdecydowanie bardziej krytycznie oceniają uczciwość pracowników sektora prywatnego. Pytani o to, czy korupcja w rządzie w ich państwach stanowi duży problem, 72% Polaków odpowiedziało twierdząco, a 35% zgodziło się z stwierdzeniem, że rząd podejmował właściwe działania zmierzające do jej ograniczenia. Odpowiedzi

niemieckich respondentów różniły się zasadniczo, bowiem tylko 34% wyraziło przekonanie, że korupcja w rządzie federalnym stanowiła duży problem, zaś 49% doceniło działania rządu w jej zwalczaniu (Transparency, 2021).

Zaufanie do polityków i innych uczestników procesu podejmowania decyzji politycznych jest pochodną szerszego zjawiska, coraz częściej obecnego w debatach na temat rozwoju tzw. nowych demokracji, do których należy Polska, i przyszłości tzw. starych (stabilnych) demokracji, do których zalicza się Niemcy³. Kapitał społeczny, bo o nim mowa, uważany jest za istotne narzędzie rozwoju i stabilizacji wszelkich społecznych struktur i instytucji, w tym także politycznych. Definiowany jest w różny sposób, jednak najczęściej przywołuje się definicje zaproponowane przez badaczy, którzy mają szczególny wkład w rozwój debaty nad tym fenomenem. Według Bourdieu (1986: 251), kapitał społeczny jest „sumą zasobów, rzeczywistych lub wirtualnych, które przypadają jednostce lub grupie dzięki posiadaniu trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych relacji wzajemnej znajomości i uznania”. Według Putnama (1993) kapitał społeczny rozumiany jako cechy organizacji społecznych, takie jak sieci, normy i zaufanie, ułatwia koordynację i współpracę dla obopólnych korzyści. Z kolei Coleman (1994) zauważył, że funkcjonowanie systemu społecznego jest efektem kombinacji działań niezależnych od siebie jednostek i zawiera się w strukturze relacji wewnątrz grupy i na zewnątrz. Obecność kapitału społecznego wyraża się w zaufaniu, informacji, normach, relacjach autorytetu i władzy, zobowiązaniach w ramach grupy, a także sankcjach.

Kapitał społeczny może mieć charakter wiążący (integracyjny), pomostowy (Putnam, 2001) i łączący (Woolcock, 2003) (*bonding, bridging, linking*). Pierwszy odnosi się do relacji z ludźmi podobnymi do nas (rodzina, krewni itp.), drugi opisuje relacje z osobami z dalszych kręgów społecznych, innych w sensie demograficznym, ostatni zaś typ kapitału społecznego dotyczy powiązań z ludźmi będącymi u władzy, niezależnie od tego, czy zajmują oni wpływowe stanowiska w polityce, czy w finansach (Woolcock, Sweetser, 2002). Nie podejmując szerszej analizy złożonego konceptu kapitału społecznego, co wykraczałoby poza główny przedmiot naszych badań, warto zauważyć, że z przywołanych powyżej typów, znaczenie dla współpracy między politykami i dostarczycielami wiedzy eksperckiej, a także dla charakterystyki politycznej kultury eksperckiej (PKE), miałyby kapitał pomostowy i łączący. W badaniach ten wątek został częściowo podjęty poprzez pytania dotyczące zmiennych kształtujących PKE, które zaliczone zostały do grupy wskaźników kulturowych.

Podjmując się zbadania problematyki doradztwa politycznego i lobbyingu, znaczenia wiedzy eksperckiej w politycznym procesie decyzyjnym,

³ Według terminologii stosowanej przy konstrukcji indeksu demokracji, Polska została zaliczona do demokracji wadliwych, zaś Niemcy do demokracji pełnych (Democracy Index, 2022).

relacji pomiędzy światem polityki i światem dostarczycieli wiedzy, a także percepcji tych zjawisk przez aktywnych uczestników procesów decyzyjnych, zakładaliśmy opowieść wielowątkową, uwzględniającą różne perspektywy. Przystępując do realizacji projektu mieliśmy świadomość, że dostępne analizy naukowe skupiają się zwykle na wątkach rozwiązań instytucjonalnych, regulacjach prawnych i szeroko rozumianej sprawozdawczości. Wnikliwa kwerenda wykazała także, że kwestie doradztwa politycznego i lobbyingu nie znajdują się w centrum zainteresowań badawczych przynależnych do dziedziny nauk społecznych. Śledząc aktualny dorobek naukowy nie odnotowaliśmy szczególnych zmian w tej materii. Nieliczne publikacje, które ukazały się niedawno w Polsce, dotyczą przede wszystkim regulacji w badanym przez nas obszarze. Wśród nich warto zauważyć opublikowany przez Fundację Batorego raport dotyczący potrzeby regulacji i dobrych praktyk działalności lobbingsowej w Polsce (Makowski, 2019), analizę lobbyingu w obszarze prawa autorskiego na tle systemu unijnego (Vetualni-Cęgiel, 2020), niewielkie objętościowo, syntetyczne opracowanie Raua, proponującego prawno-porównawcze ujęcie lobbyingu w wybranych państwach (2021), czy skupiające się na unijnych praktykach opracowania Czuba i Vetulani-Cęgiel (2018), Kuczmy (2019) i Pierwoj (2022).

W tym czasie w Niemczech ukazało się kilka nowych pozycji świadczących o wzroście zainteresowania problematyką politycznego doradztwa, a szczególnie lobbyingu. Jednym z takich przykładów jest *Handbuch Lobbyismus* (pol. *Podręcznik lobbyingu*) (Polk, Mause, 2020), wydany wzorem *Handbuch Politikberatung* (pol. *Podręcznik doradztwa politycznego*) (Falk et al., 2019), który ukazał się pierwotnie w roku 2006, natomiast w roku 2019 doczekał się drugiego rozszerzonego i uaktualnionego wydania, analizującego doradztwo polityczne w sposób kompleksowy i systematyczny, uwzględniający również omówienie w formie studium przypadku systemów doradztwa politycznego w innych krajach. Z kolei *Handbuch Lobbyismus* jest pierwszą niemieckojęzyczną multidyscyplinarną pracą zbiorową na temat badań nad lobbyngiem. W pracy omówione zostały różne formy lobbyingu i jego skutki. Podręcznik ten stanowi kompleksowy i multidyscyplinarny przegląd aktualnego stanu badań nad lobbyngiem, dostarcza podstaw teoretycznych, wprowadza główne kanały wpływu lobbyingu, analizuje lobbyng w licznych studiach krajowych i studiach przypadków oraz omawia granice regulacji działalności lobbingsowej. Podobna praca pt. *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs* ukazała się również w języku angielskim (Bitoni et al., 2020). Jakże ważnym problemem relacji między lobbyngiem i transparentnością zajęli się ponadto Schwaneck (2019) oraz Laboutková, Simral i Vymětal (2020), zaś Chari et al. (2021) przedstawili porównanie aktualnych rozwiązań w zakresie regulacji lobbyingu w różnych rejonach świata.

Problemem często analizowanym w badaniach politologicznych nad lobbieniem było i jest to, czy i w jakim stopniu można zidentyfikować wzorce interakcji między państwem a interesami społecznymi i gospodarczymi, które są specyficzne dla państwa narodowego lub dla danych obszarów polityki (por. Bitoni, Harris, 2017). Kraje Europy Zachodniej były badane m.in. pod kątem rozwoju relacji między państwem a grupami interesu o strukturze korporacjonistycznej, niemniej analiza porównawcza lobbingu na poziomie kraju jest wciąż centralnym tematem badań lobbystycznych w politologii (Zimmer, 2020). W odniesieniu do perspektyw teoretycznych, pluralizmu i korporacjonizmu, przedmiotem prac porównawczych jest lobbying w USA i w innych regionach, w tym w szczególności w Unii Europejskiej (por. Hüttemann, Sandmann, 2020). Wraz z rozszerzeniem regionalnym i wzrostem kompetencji Unia Europejska stała się od lat 90. ubiegłego wieku jedną z najczęściej badanych aren lobbystycznych (Michalowitz, 2007; Klüver, 2013; Greenwood, 2011; Kanol, 2016; Rasch, 2018; Dialer, Richter, 2019). Znaczenie UE dla badań nad lobbieniem zostało dodatkowo zintensyfikowane w kontekście europejskiej polityki wielopoziomowej, w ramach której wpływanie na politykę w wielu obszarach, zwłaszcza tych o europejskiej jurysdykcji, przybiera formę połączenia lobbingu w Brukseli z działalnością lobbingsową na poziomie państw narodowych (Rasch et al., 2020), a także w wyniku wprowadzenia „rejestrów lobbystów”, stanowiącego punkt referencyjny dla rozwiązań w tym obszarze w krajach członkowskich UE, jak i interesujący punkt odniesienia dla badań porównawczych z innymi regionami świata, w tym szczególnie z USA (por. Gonzales, 2019; Boucher, Cooper, 2021). Doradztwu politycznemu poświęcono natomiast opracowanie porównujące sytuację w Niemczech i Stanach Zjednoczonych (Fredrichs, Stasiak, Thunert, 2019).

Niemal równocześnie z projektem badawczym „Wiedza to władza” (WiM) przeprowadzono w Niemczech na zlecenie Narodowej Akademii Nauk Leopoldina ankietę wśród członków Bundestagu i jego pracowników dotyczącą zapotrzebowania na naukowe doradztwo polityczne, jego wykorzystanie i dostępność oraz zapytano i przeanalizowano m.in. oczekiwania decydentów politycznych i ich otoczenia wobec ekspertów (por. Seidel et al., 2021; Riphahn, Schnitzer, 2022). Wnioski zawarte w publikacji w dużej mierze pokrywają się z tymi, które zostały wypracowane w ramach projektu WiM.

ZAŁOŻENIA PROJEKTU I PYTANIA BADAWCZE

Niniejsze przedsięwzięcie badawcze stanowi kontynuację projektu: „Wiedza to władza”: *Granice doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym*, w ramach którego analizie poddano postrzeganie procesów do-

radztwa politycznego przez polityków w Niemczech i Polsce. Podstawą zainteresowań badawczych, stanowiących punkt wyjściowy projektu, było pytanie o granice pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem oraz ich praktyczną rolę w politycznym procesie decyzyjnym. Podczas realizacji jego pierwszej części w latach 2016–2018, wielopłaszczyznowej analizie w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej poddane zostały struktury doradztwa politycznego oraz sposób jego funkcjonowania w percepcji polityków jako odbiorców różnego rodzaju ekspertyz. Szczególna uwaga została przy tym poświęcona rozróżnieniu pomiędzy naukowym doradztwem politycznym, bazującym na wiedzy akademickiej, a lobbingiem zorientowanym na reprezentację interesu oraz kryteriom legitymizacji oraz legalności różnego rodzaju procesów doradczych w ramach podejmowanych decyzji politycznych.

W ramach realizowanego przedsięwzięcia badawczego sformułowane zostały następujące pytania badawcze:

- P.1. Jak uczestnicy procesów doradczych w Polsce i w Niemczech definiują granice pomiędzy naukowym doradztwem politycznym a lobbingiem?
- P.2. Czy występują i w czym przejawiają się różnice w typach politycznej kultury eksperckiej w Polsce i w Niemczech?
- P.3. Jaka jest praktyka legitymizacji doradztwa i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym w zależności od politycznej kultury eksperckiej obowiązującej w danym kraju?

Przy pomocy wypracowanych w pierwszym projekcie instrumentów i modeli w szczegółowy sposób przeanalizowano percepcję polskich i niemieckich parlamentarzystów. Kolejnym krokiem w celu dokładniejszego określenia podobieństw oraz różnic w postrzeganiu politycznych procesów doradczych w Polsce i w Niemczech, było rozszerzenie zainteresowań badaczy o perspektywę ekspertów, jako drugiej strony doradczej interakcji. Przeprowadzona analiza porównawcza oparta była na założeniu, że w każdym kraju wykształcone zostają specyficzne rozwiązania w zakresie politycznych procesów doradczych, odpowiadające danym uwarunkowaniom politycznym, instytucjonalnym oraz prawnym, jak również historycznym i kulturowym. Punkt wyjścia dla badań porównawczych stanowiła koncepcja „politycznej kultury eksperckiej” (PKE), rozumiana jako system norm, procedur i instrumentów regulujących relacje pomiędzy ekspertami i politycznymi podmiotami decyzyjnymi, umożliwiająca analityczne podejście do różnorodnych aspektów doradztwa politycznego i lobbingu. Koncepcja ta zakłada istnienie różnych modeli PKE, ukształtowanych w wyniku zróżnicowanych uwarunkowań systemowych w poszczególnych państwach, odpowiadających kształtowi relacji pomiędzy ekspertami a politykami oraz mających decydujący wpływ na to, jacy eksperci, jaki sposób określania słuszności formułowanych osądów oraz jakie procedury doradcze uznawane są za wiarygodne i posiadające niezbędną legitymizację. Na podsta-

wie dotychczasowych ustaleń dokonanych w trakcie poprzedniego projektu w oparciu o kwerendę literatury oraz o wywiady pogłębione przeprowadzone z politykami, wyróżniliśmy cztery różne typy PKE (por. Piontek, Kopka, 2018). Jako podstawowe kryteria różnicujące przyjęliśmy poziom i zakres regulacji formalno-prawnych i instytucjonalnych oraz uwarunkowania, które determinują relacje między ekspertami a decydentami politycznymi, w tym dystans oraz praktykę ich kontaktów. O ile analiza prawna i instytucjonalna możliwa była w oparciu o literaturę przedmiotu i materiały źródłowe, o tyle analiza zależności, norm, oczekiwań, ocen i czynników, mających realny wpływ na sposób funkcjonowania doradztwa politycznego, wymagała przeprowadzenia wywiadów z ekspertami, biorącymi udział w procesach konsultacyjnych. Porównanie informacji uzyskanych dzięki temu postępowaniu badawczemu z wynikami wywiadów przeprowadzonych uprzednio z politykami, pozwoliła na poznanie subiektywnych przekonań dotyczących relacji polityk–ekspert obydwu stron. Miało to kluczowe znaczenie w definiowaniu tzw. „miękkich uwarunkowań” procesu doradczego i przyczyniło się do decyzji o utrzymaniu bądź modyfikacji przejętej koncepcji PKE.

Dlatego też w celu weryfikacji konceptualnych założeń przyjętych w pierwszym projekcie oraz przeprowadzenia typologicznej klasyfikacji kultury eksperckiej w Polsce i w Niemczech, postrzeganie z pozycji polityków, stanowiące pierwotny przedmiot badania, uzupełnione zostało o perspektywę ekspertów biorących udział w politycznych procesach doradczych. Badaniu poddany został przy tym przede wszystkim sposób rozumienia przez doradców ich roli w ramach politycznych procesów doradczych oraz sposób postrzegania przez nich kryteriów legitymizacji oraz legalności różnego rodzaju działalności doradczej w procesie podejmowania decyzji politycznych. Ponadto w centrum zainteresowania znalazły się zarówno dostęp doradców oraz lobbystów do aktorów życia politycznego, jak i sposób funkcjonowania ustawowych regulacji w obszarze doradztwa politycznego, przedmiot doradztwa oraz jego zadania, jak również sposoby rekrutacji, pracy oraz komunikacji pomiędzy doradcami a politykami.

Oprócz centralnych tematów badawczych w wywiadach poruszone zostały również inne aspekty z zakresu doradztwa politycznego i lobbingu, tak, aby w jak najbardziej kompleksowy sposób naświetlić ten obszar badań, który do tej pory – zwłaszcza ze względu na brak odpowiednich danych empirycznych – był niedostatecznie eksplorowany. W szczególności przeanalizowana została rosnąca rola mediów w ramach procesów konsultacyjnych, różnice w strukturze i zasobach doradczych biur poselskich, postrzeganie tzw. „efektu drzwi obrotowych” w obu krajach, a także możliwości udziału obywateli w procesach konsultacji politycznych. Ponadto za pomocą odpowiedniej ankiety przeprowadzonej wśród niemieckich parlamentarzystów została zbadana ich percep-

cja nowych regulacji prawnych dotyczących wprowadzenia obowiązkowego rejestru lobbystów, które weszły w życie w Niemczech 1 października 2022 r.

Niniejszy projekt ma charakter pilotażowy. Wciąż zbyt mało wiemy o tym, jak aktorzy biorący udział w politycznych procesach doradczych (zarówno politycy, jak i eksperci) postrzegają ramy instytucjonalno-prawne oraz sposób ich funkcjonowania w zakresie przepływu wiedzy eksperckiej w ramach politycznych procesów decyzyjnych w danym systemie politycznym, jakie praktyki i strategie stosowane są w dziedzinie doradztwa politycznego, aby z powodzeniem poruszać się między pożądaną niezależnością i obiektywizmem oferowanej wiedzy eksperckiej w celu racjonalizacji podejmowanych decyzji politycznych w myśl realizacji idei działania dla dobra ogółu z jednej strony, a z uwzględnieniem interesów różnych grup społecznych i dążeniem do trafności i wykonalności formułowanych rekomendacji z drugiej. Przyjęta polsko-niemiecka perspektywa porównawcza miała na celu analizę podobieństw oraz różnic zarówno struktury, jak i sposobu funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w państwach Europy Zachodniej i Środkowo-Wschodniej na tle obowiązujących tam systemów wiedzy. Zestawienie Polski i Niemiec jako studium przypadku relacji pomiędzy „starymi” i „nowymi” krajami członkowskimi UE pozwoliło na wypracowanie najistotniejszych problemów i kwestii w obszarze politycznych procesów doradczych i lobbingsowych, tworząc podstawę dla szerszej zakrojonych badań porównawczych, mających na celu wypełnienie luki badawczej zidentyfikowanej w tej dziedzinie w świetle zarówno zwiększającego się znaczenia wiedzy eksperckiej w praktyce politycznej, jak i wzrostu zainteresowania tą tematyką w ramach politologicznej debaty naukowej.

CELE ORAZ METODOLOGIA

Podobnie jak miało to miejsce w pierwszej części projektu, w którym badaniu poddano polskich i niemieckich polityków, podstawę analizy przeprowadzonej w ramach jego drugiej części stanowił materiał empiryczny pozyskany w ramach standaryzowanych wywiadów pogłębionych z ekspertami biorącymi udział w politycznych procesach doradczych, zrealizowanych w latach 2020–2021⁴. Ze względu na daleko idącą różnorodność podmiotów oferujących wiedzę ekspercką decydującym politycznym, grupa docelowa badania była bardziej niejednolita, niż miało to miejsce w przypadku badania dotyczącego parlamentarzystów. Doboru próby dokonano na podstawie określonych wcześniej cech kwalifikujących, w ramach których respondenci biorący udział w badaniu musieli spełniać następujące warunki: jako eksperci indywidualni lub

⁴ Odnośnie dokładnych założeń metodologicznych pierwszego badania, zob. Kopka et al., 2018.

członkowie zespołu albo pracownicy firmy lub instytucji formalnie lub nieformalnie: (1) świadczyć usługi doradcze na rzecz polityków w ramach doradztwa merytorycznego, doradztwa wizerunkowego, doradztwa strategicznego, doradztwa w ramach kampanii wyborczych itp.; lub (2) prowadzić działania lobbyingowe w swoim imieniu lub na rzecz innego podmiotu, mające na celu wpływ na kształt przepisów prawa w ramach politycznych procesów decyzyjnych. Jako źródła informacji na temat udziału danych podmiotów w procesie legislacyjnym przyjęliśmy listy podmiotów doradczych i lobbyingowych zarejestrowanych w Sejmie i Bundestagu, listy ekspertów uczestniczących w komisjach parlamentarnych, informacje od parlamentarzystów lub indywidualną deklarację ze strony branych pod uwagę ekspertów. Wywiady były rejestrowane oraz poddane następnie anonimizacji. W oparciu o pozyskany w ten sposób materiał empiryczny przy pomocy programów komputerowych „Trint” oraz „f4transkript” stworzono pisemne protokoły transkrypcji, stanowiące podstawę analizy przeprowadzonej następnie przy pomocy programu „f4analyse”⁵.

Podczas realizacji przedsięwzięcia, w oparciu o przygotowany w tym celu katalogu pytań, przeprowadzono wywiady z 18 polskimi oraz 28 z niemieckimi ekspertami. Zarówno po polskiej, jak i niemieckiej stronie w badaniu udział wzięły grupy respondentów charakteryzujących się dużym doświadczeniem oraz cieszące się renomą w zakresie prowadzonej działalności eksperckiej. Badani eksperci reprezentowali szeroki wachlarz różnego rodzaju podmiotów aktywnych w obszarze różnych polityk sektorowych i oferujących zróżnicowany katalog usług doradczych. I tak wśród polskich ekspertów 2 było przedstawicielami jednostek naukowych lub badawczych, 5 przedstawicieli zrzeszeń i stowarzyszeń branżowych, 3 przedstawicieli fundacji, 4 to przedstawiciele firm lobbyingowych lub niezależni lobbyści, 1 z badanych działał w imieniu swojej firmy, a 4 zajmowało się działalnością ekspercką w zakresie doradztwa strategicznego. Wśród reprezentowanych podmiotów znalazły się m.in.: Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, *CEC Government Relations*, *Solski Communications*, Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja ePaństwo, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Konfederacja Lewiatan, Fundacja FrankBold, Związek Producentów Audio Video⁶. Pozostali respondenci reprezentowali m.in. firmy doradcze w zakresie marketingu politycznego i badania opinii publicznej, sektor energetyczny, przemysł elektroniczny oraz media. Wśród ba-

⁵ Wypowiedzi respondentów wykorzystane w poszczególnych opracowaniach w niniejszej publikacji zostały oznaczone w następujący sposób: badanie 2016–2017 – polscy parlamentarzyści (R), niemieccy parlamentarzyści (P), badanie 2020–2021 – polscy eksperci (R-E), niemieccy eksperci (P-E), polscy pracownicy biur parlamentarnych (P-PB), niemieccy pracownicy biur parlamentarnych (R-PB).

⁶ W opisie grupy respondentów biorących udział w badaniu zarówno w odniesieniu do podmiotów z Polski, jak i Niemiec uwzględnione zostały nazwy firm i instytucji, których przedstawiciele wyrazili zgodę na ich publikację.

danych ekspertów znaleźli się m.in. dyrektorzy, prezesi, pełnomocnicy lub menadżerowie ds. komunikacji, pracownicy naukowcy lub wykładowcy akademicy oraz doradcy zawodowi i niezależni. W przypadku respondentów z Niemiec 2 było przedstawicielami jednostek naukowych lub badawczych, 16 badanych reprezentowało zrzeszenia i stowarzyszenia branżowe, 4 ekspertów wywodziło się ze związków zawodowych, 1 z fundacji, 1 z badanych działań w imieniu swojej firmy, 3 respondentów reprezentowało firmy oferujące usługi zarówno w zakresie doradztwa strategicznego i komunikacji, jak i lobbingu. Wśród reprezentowanych podmiotów znalazły się m.in.: Związek Zawodowy Kolei i Transportu (*Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft*), Federalne Stowarzyszenie Wolnych Zawodów (*Bundesverband der Freien Berufe*), Ruch Europejski Niemcy (*Europäische Bewegung Deutschland*), Uniwersytet w Passau, Federacja Niemieckich Stowarzyszeń Farmaceutów (*Bundesvereinigung deutscher Apothekerverbände*), Wspólnota Działania w Służbie Pokoju (*Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden*), Zrzeszenie Przemysłu Chemicznego (*Verband der Chemischen Industrie*), Katolickie Zrzeszenie Szpitali w Niemczech (*Katholischer Krankenhausverband Deutschland*), Ver.di – Zjednoczenie Związków Zawodowych (*Ver.di – Vereinte Dienstleistungsgesellschaft*), *Business and Professional Women*, Oddział Federalny Stowarzyszenia „Pomoc w życiu” w Berlinie (*Bundesgeschäftsstelle „Lebenshilfe” Berlin*), *Adventist Development and Relief Agency (ADRA Deutschland)*, firma doradcza *Seebom* w Berlinie (*Seebom Berlin*), Stowarzyszenie Zawodowych Przedstawicieli Interesów w Niemczech (*de’ge’pol*), firma „Polityka i doradztwo” (*Politik und Beratung*) oraz Instytut Fraunhofer (*Fraunhofer Institute*). Pozostali respondenci reprezentowali m.in. sektor cyfryzacji, sektor polityki rozwoju, turystykę, firmy doradcze w zakresie marketingu politycznego i komunikacji, instytucje doradztwa merytorycznego, przemysł elektroniczny, ochronę zwierząt oraz gospodarkę rolną i leśną. Również w tym przypadku osoby badane to prezesi, dyrektorzy, menadżerowie, kierownicy działów komunikacji i public relations oraz rzecznicy prasowi. Zdecydowanie mniejszą grupę stanowili szeregowi pracownicy w randze specjalisty ds. stosunków politycznych, konsultanci i referenci. Dlatego też mimo stosunkowo dużej heterogeniczności badanych respondentów, ze względu na zajmowane przez respondentów z obu krajów stanowiska oraz dużą praktyczną wiedzę w zakresie działalności eksperckiej, materiał empiryczny pozyskany w ramach przeprowadzonych wywiadów umożliwił szeroki wgląd w przebieg politycznych procesów doradczych i lobbujących oraz sposób ich funkcjonowania w Polsce i Niemczech.

Osobną grupę respondentów uwzględnioną w badaniu stanowili pracownicy biur poselskich, jako specyficzny krąg osób pełniących funkcje doradcze w ramach politycznych procesów decyzyjnych. Badanie przeprowadzono wśród 19 pracowników Sejmu oraz 27 pracowników Bundestagu, przy czym

zdecydowaną większość respondentów z Polski stanowili kierownicy tychże biur, natomiast w przypadku respondentów z Niemiec badaniu poddani zostali tzw. pracownicy naukowcy (niem. *wissenschaftliche Mitarbeiter*), z których część pełniła również funkcje kierownicze. Pracownicy ci stanowili z racji pełnionych przez nich obowiązków doskonałe źródło informacji na temat sposobu pozyskiwania wiedzy eksperckiej przez polityków, co dało możliwość porównania ich roli jako zaplecza doradczego parlamentarzystów.

Ponadto dla zapewnienia aktualności wyników przeprowadzonej analizy w marcu i kwietniu 2022 r. przeprowadzono badanie uzupełniające skierowane ponownie do posłów Bundestagu. Miało ono formę krótkiej ankiety dotyczącej ich oceny zapisów tzw. ustawy lobbngowej, która w Niemczech weszła w życie 1.01.2022 r. W badaniu wzięło udział 34 posłów reprezentujących wszystkie partie zasiadające w niemieckim parlamencie.

Mimo iż pozyskane dane z racji ich niedostatecznej ilości nie są reprezentatywne, zostały one, obok badania metodami jakościowymi, poddane również analizie ilościowej w celu określenia ogólnej tendencji w sposobie postrzegania różnego rodzaju aspektów dotyczących funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbngu w obu krajach. Dla zapewnienia poprawności analizy zaobserwowane wyniki poddawane były każdorazowo niezależnej weryfikacji przez dwóch badaczy uczestniczących projekcie. Również analiza jakościowa przeprowadzona została przez powołane w tym celu polsko-niemieckie zespoły odnoszące się do poszczególnych aspektów przyjętych założeń badawczych. Pozyskany materiał empiryczny został zakodowany zgodnie z kryteriami określonymi w oparciu o sformułowane wcześniej pytania badawcze z wykorzystaniem programu komputerowego „f4analyse”, a następnie przefiltrowany w ramach strukturalnej analizy treści pod kątem informacji na temat sposobu postrzegania określonych kwestii, dotyczących funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbngu przez ekspertów w Polsce i w Niemczech (por. Mayring, 1997)⁷.

STRUKTURA KSIĄŻKI

Publikację podsumowującą niniejszy projekt badawczy otwiera artykuł Martina Thunerta, w którym autor prezentuje teoretyczne rozważania na temat jednego z najbardziej istotnych i kontrowersyjnych, zarówno w debacie społecznej, jak i literaturze przedmiotu aspektów dotyczących wykorzystania przez polityków wiedzy eksperckiej w ramach podejmowanych decyzji, jakim jest legitymizacja działalności eksperckiej w ramach politycznych procesów

⁷ Por. Huber, 1992; Lamnek, 1993; Kukarż, 2007.

doradczych i lobbingsowych. Pytanie o poziom legitymizacji różnego rodzaju form pozyskiwania wiedzy eksperckiej w ramach politycznych procesów decyzyjnych stanowi 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, lecz ich legitymacja demokratyczna jest znikoma lub żadna. W artykule przedstawiono i omówiono różne podejścia i strategie legitymizacji działań doradczych w odniesieniu do relacji między doradztwem politycznym, opartym na wiedzy eksperckiej, a jego demokratyczną legitymacją.

W pierwszym artykule odnoszącym się do praktyki funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w Polsce i Niemczech Agnieszka Vetulani-Cęgiel oraz Artur Kopka dokonują analizy ram instytucjonalno-prawnych politycznych procesów doradczych i lobbingsowych w obu krajach. Regulacje obowiązujące w danym państwie ustanawiają zasady interakcji między podmiotami zewnętrznymi (interesariuszami, ekspertami) a decydentami politycznymi oraz określają stopień ich przejrzystości, przez co mają decydujący wpływ na jakość procesów politycznych i legislacyjnych. Zaprezentowane rozważania mają na celu omówienie oraz porównanie rozwiązań prawnych funkcjonujących w Polsce i w Niemczech w zakresie doradztwa politycznego i lobbingu w ramach procedur stanowienia prawa z uwzględnieniem okresu sprzed i po wprowadzeniu niemieckiej ustawy lobbingsowej w 2022 r. W analizie uwzględnione zostały także geneza oraz rola różnego rodzaju organizacji w działaniach na rzecz przejrzystości procesów legislacyjnych, doradczych i lobbingsowych. Artykuł zamyka porównanie polskiej i niemieckiej ustawy lobbingsowej przeprowadzone w oparciu o zestawienie aktualnych rozwiązań prawnych i pokazuje implikacje przyjmowanych przepisów w obszarze reprezentacji interesu w obu krajach.

W kolejnym rozdziale wskazani powyżej autorzy, na podstawie danych pozyskanych w ramach przeprowadzonych wywiadów, dokonują porównania percepcji sposobu funkcjonowania regulacji dotyczących doradztwa politycznego i lobbingu w ramach bieżących procesów legislacyjnych przez uczestniczące w nich środowiska eksperckie oraz polityków. Pod uwagę wzięte zostały również opinie respondentów na temat jakości działalności doradczej i lobbingsowej oraz zauważalnych zmian w tym zakresie na przestrzeni ostatnich lat.

Zadaniem, jakie postawili sobie w następnym artykule Agnieszka Vetulani-Cęgiel i Bartłomiej Biskup jest określenie poziomu instytucjonalizacji rynku doradztwa politycznego i lobbingu w Polsce i w Niemczech. Na podstawie wypowiedzi ekspertów uczestniczących w procesach politycznych określone zostały kategorie podmiotów aktywnych na rynku doradztwa politycznego i lobbingu w obydwu krajach, a także cechy charakterystyczne tych rynków oraz mechanizmy instytucjonalne, które warunkują ich funkcjonowanie. W prze-

przewodzonej analizie uwzględnione zostały ponadto stopień profesjonalizacji podmiotów będących źródłem wiedzy eksperckiej oraz zakres sformalizowania procesów doradczych i lobbgingowych.

Tematem kolejnego rozdziału jest pytanie o to, kto i w jaki sposób wywiera wpływ na polityczny proces decyzyjny w Polsce i w Niemczech: doradcy czy lobbyści? W tym celu Agnieszka Cianciara i Agnieszka Vetulani-Cęgiel dokonały analizy trzech kluczowych elementów, z których pierwszy stanowi postrzeganie przez ekspertów swojej roli w procesie decyzyjnym, drugi element związany jest z rozumieniem i oceną funkcjonowania doradztwa i lobbgingu w Polsce i w Niemczech, definiowanych jako dominujące w kontekście krajowym formy i strategii działania w badanych obszarach, natomiast trzeci element ma związek z postrzeganiem przez ekspertów możliwości i sposobów skutecznego wpływania na decyzje polityczne. W celu uzyskania odpowiedzi na wyżej postawione pytanie, w oparciu o wywiady z ekspertami z obu krajów przeprowadzona została analiza porównawcza między systemami obowiązującymi w obszarze doradztwa i lobbgingu w Polsce i w Niemczech. Uzyskane wyniki badań jakościowych zostały skonfrontowane z wynikami uzyskanymi w pierwszym projekcie od polskich i niemieckich parlamentarzystów. Taki zabieg umożliwił stworzenie wszechstronnego obrazu relacji doradczej i lobbgingowej, zarówno z perspektywy ekspertów (nadawców wpływu), jak i polityków (adresatów wpływu).

Celem artykułu autorstwa Doroty Stasiak i Martina Thunerta była w pierwszej kolejności analiza wyników badania przeprowadzonego wśród niemieckich i polskich doradców politycznych i lobbystów w zakresie postrzegania kanałów dostępu ekspertów do polityki i polityki do ekspertów w Niemczech i Polsce. Wychodząc od omówienia pojęć formalności i nieformalności, autorzy podejmują próbę odpowiedzi na pytanie, jakie kanały dostępu są wybierane i dlaczego, jak bardzo są one otwarte oraz jakie dysproporcje istnieją w ramach nawiązywania kontaktów pomiędzy ekspertami a politykami? Druga część poświęcona jest sformalizowaniu procesów doradczych i lobbgingowych w obu krajach. W trzeciej części skupiono się na interpretacji postrzegania kanałów dostępu i stopnia ich formalizacji oraz związanych z tym implikacji dla doradztwa politycznego w Niemczech i w Polsce.

W artykule Jarosława Jańczaka oraz Artura Kopki autorzy kontynuują badania empiryczne, których wyniki zaprezentowane zostały w publikacji *Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbgingiem w politycznym procesie decyzyjnym. Interpretacja badań empirycznych* (Jańczak, Kopka, 2018). Przeprowadzona analiza oparta jest na aparacie pojęciowym oraz modelu rozgraniczania doradztwa politycznego i lobbgingu, przedstawionych w tekście *Pojęcie granicy w kontekście różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbgingiem w politycznym procesie decyzyjnym* (Jańczak, 2018), wykorzystanym

do badania sposobu postrzegania tych zjawisk 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.

Kolejny aspekt diskutowany w ujęciu komparatystycznym stanowią funkcje doradcze biur parlamentarnych w Polsce i Niemczech. Zgodnie z przyjętymi przez Bartłomieja Biskupa, Marlenę Piotrowską oraz Dariusza Skrzypińskiego założeniami w ramach przeprowadzonej przez nich analizy, biura parlamentarne są obiektem, który może być przedmiotem dociekań zarówno w wymiarze instytucjonalno-organizacyjnym, decyzyjnym, jak i porównawczym. Pracownicy tych jednostek, wykonując zadania na rzecz parlamentarzystów, niejednokrotnie świadczą usługi doradcze, chociaż zakres zadań i sama rola biur jest różna w obu krajach. Celem rozdziału jest zatem zbadanie funkcjonowania biur parlamentarnych jako sztabów doradczych polityków na podstawie danych empirycznych pochodzących z wywiadów przeprowadzonych z pracownikami biur poselskich z Polski i Niemiec. W artykule przeanalizowana została percepcja doradztwa politycznego i lobbingu, cele wykorzystania doradztwa przez polityków w opinii ich pracowników, a także zakres i wymiar wykorzystania wiedzy eksperckiej w ramach pracy parlamentarnej. Ponadto omówiona została również kwestia instrumentalizacji działań doradców przez polityków z perspektywy ich współpracowników.

Ważną częścią każdego systemu demokratycznego jest rzecznictwo interesów, którego celem jest zapewnienie różnym grupom społecznym możliwości włączenia ich merytorycznej opinii do procesu podejmowania decyzji politycznych. W tekście Dariusza Skrzypińskiego i Heleny Wyligały autorzy analizują aktywność przedstawicieli grup interesu, w tym lobbystów, w polskim Sejmie i niemieckim Bundestagu w latach 2019–2021. Intencją badania było wskazanie specyfiki i różnic w realizacji działań doradczych i lobbujących na forum obu izb parlamentarnych. Na tle kulturowej, prawnej i systemowej złożoności otoczenia badanych legislatyw 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 politycznymi, to analizowane instrumentarium osadzone w odmiennych kulturach eksperckich i kontekście prawnym zorientowane jest na inne standardy w praktyce parlamentarnej, dlatego też związane z tym zróżnicowanie zakresu i skali szczegółowości statystyk publicznych utrudniają proces porównawczy.

Ponadto dostępne publicznie zestawienia nie oddają w pełni skali zjawiska lobbgingu i doradztwa, rejestrowana jest bowiem tylko sformalizowana działalność zawodowa, zaś kontakty nieformalne pozostają „nierejestrowane”. Przeprowadzone badanie potwierdziło, że skala wpływu społecznego na proces decyzyjny w Sejmie i Bundestagu jest wysoce odmienna, mimo podobieństwa instrumentów konsultacji i doradztwa.

W kolejnym artykule Artur Kopka i Dorota Piontek podejmują refleksję nad koncepcją politycznej kultury eksperckiej (PKE) jako modelu umożliwiającego analityczne uwzględnienie różnorodnych aspektów dotyczących politycznych procesów doradczych w perspektywie porównawczej. Celem rozważań jest weryfikacja konceptualnych założeń przyjętych na podstawie eksploracji perspektywy polityków, uzupełnionych o badania subiektywnych przekonań ekspertów, dotyczących ich relacji z aktorami życia politycznego. Rozważania te prowadzone były w oparciu o założenie istnienia różnych typów kultury eksperckiej, ukształtowanych w wyniku zróżnicowanych uwarunkowań systemowych w poszczególnych krajach. Porównanie informacji uzyskanych dzięki temu postępowaniu badawczemu z wcześniejszymi wynikami wywiadów z politykami pozwoliło na poznanie sposobu postrzegania przez ekspertów relacji politik–konsultant, co przyczyniło się, co przyczyniło się do modyfikacji pierwotnej koncepcji PKE w kierunku bardziej szczegółowego określenia kryteriów rozróżniających jej typy w ramach przyjętych wcześniej kategorii. Analiza czynników uwzględnionych w zmodyfikowanym modelu PKE tworzy podstawę dla typologicznego przyporządkowania politycznej kultury eksperckiej funkcjonującej w Polsce i w Niemczech.

Jednym z aspektów przyciągającym szczególną uwagę badaczy w kontekście politycznych procesów decyzyjnych są relacje zachodzące pomiędzy ekspertami, zarówno lobbystami, jak i politycznymi konsultantami, a mediami i dziennikarzami. W artykule Szymona Ossowskiego i Doroty Piontek autorzy wskazują 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. Porównawcza analiza opinii ekspertów z obu krajów wskazuje wyraźnie, że nie ma lobbgingu i doradztwa politycznego bez mediów i dziennikarzy, a obie grupy tworzą dwie strony specyficznej relacji opartej na swoistej symbiozie między nimi.

W tym kontekście kolejny tekst autorstwa Doroty Piontek i Szymona Ossowskiego dotyczy ekspozycji ekspertów w programach informacyjnych telewizji publicznych w kontekście kryzysu COVID-19 w Polsce i Niemczech. 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 zawężono media poddane analizie do telewizji publicznych Niemiec i Polski z powodów opisanych w artykule. Przedmiotem badań, których założenia i ustalenia są istotą niniejszego artykułu, była 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 r.

Innym aspektem, zyskującym na uwadze w kontekście działalności doradczej i lobbingsowej, jest tzw. „efekt drzwi obrotowych”. 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 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 artykułu Heleny Wyligały i Marleny Piotrowskiej jest zbadanie wielowymiarowości tego zjawiska w polityce polskiej i niemieckiej w ostatnich latach. Badania przeprowadzone w oparciu o dane empiryczne pochodzące z wywiadów przeprowadzonych z ekspertami z Polski i Niemiec dostarczyły odpowiedzi na pytania o potencjalne konsekwencje efektu drzwi obrotowych dla kultury politycznej w obu państwach. Eksploracja danych jakościowych i ilościowych na tle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych pozwoliła na stwierdzenie, że zdecydowana większość doradców z obu państw spotkała się z występowaniem efektu drzwi obrotowych. Analiza i interpretacja treści wywiadów wskazała na sposoby postrzegania tego zjawiska przez ekspertów w badanych krajach oraz 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.

Kolejną kwestią, cieszącą się coraz większym zainteresowaniem badaczy w kontekście pozyskiwania wiedzy na potrzeby prac legislacyjnych, jest udział obywateli w procesach konsultacji politycznych, stanowiący przedmiot rozważań w artykule Doroty Stasiak i Daniela Oppolda. Klasyczne ujęcia doradztwa politycznego zakładają wyraźny podział ról między jego dostawcami a odbiorcami wiedzy, tj. ekspertami a politykami. Ten dualistyczny schemat zaczyna jednak podlegać erozji. W koncepcji ukierunkowanego na politykę doradztwa społecznego, które stanowi punkt wyjścia prezentowanych rozważań, dodatkowa, odrębna rola przypada obywatelom. Posiłkując się heursytyką Römmele i Schobera (2011), jak również przykładami z Niemiec i Polski, autorzy stawiają tezę, że zwykli obywatele mogą pomóc w wypracowaniu rozwiązań dla złożonych i niejednoznacznych wyzwań społeczno-politycznych. Metodologią, która – pod pewnymi warunkami – może pozwolić na artykulację głosu doradczego obywateli, są panele obywatelskie, opierające się na zasadzie losowego doboru uczestników. W artykule zaprezentowane zostały cechy charakterystyczne tego formatu oraz omówione ich funkcje i warunki brzegowe, które powinny zostać spełnione, by zastosowanie paneli było celowe i skuteczne. Przedstawione zostały również podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu paneli obywatelskich ze szczególnym uwzględnieniem doradczego mandatu tych gremiów w Polsce i Niemczech.

Publikację zamyka rozdział autorstwa Artura Kopki i Doroty Piontek, którego celem jest podsumowanie wyników badań zrealizowanych w ramach projektu „*Wissen ist Macht*”. Badanie materiału empirycznego przeprowadzone zostało z zastosowaniem przyjętych koncepcji teoretycznych i miało na celu weryfikację ustaleń dokonanych wcześniej na podstawie wywiadów przeprowadzonych z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami. Wyniki uzyskane w ramach wielopłaszczyznowej analizy opartej o uszczegółowione kryteria rozróżniające pozwoliły na przyporządkowanie Polski i Niemiec do dwóch różnych typów PKE. I tak polski model wpisuje się w charakterystykę niezinstytucjonalizowanej, zorientowanej strategicznie PKE, natomiast niemiecki lokuje się w obszarze zinstytucjonalizowanej, zorientowanej merytorycznie PKE. Na płaszczyźnie kryteriów instytucjonalnych ustalono, że mimo uchwalenia w Polsce w 2005 r. „ustawy lobbingowej” rozwiązania w niej zawarte w oczach aktorów procesów doradczych nie spełniają oczekiwań związanych z zapewnieniem skuteczności i transparentności pozyskiwania wiedzy eksperckiej przez polityków w ramach podejmowanych przez nich decyzji. W Niemczech, w odniesieniu do okresu sprzed wprowadzenia

„ustawy lobbingowej”, opinie polityków na temat konieczności wprowadzenia regulacji ustawowych w tym obszarze były podzielone i uzależnione od partyjnej proweniencji, podczas gdy wśród ekspertów wyraźnie przeważały oceny wskazujące na niedostatek odpowiednich rozwiązań prawnych oraz konieczność wprowadzenia zmian w celu zapewnienia pożądanej przejrzystości politycznej działalności doradczej. Wejście w życie ustawy wprowadzającej obowiązek sprawozdawczości w obszarze działalności związanej z reprezentacją interesu można zdaniem respondentów, szczególnie w związku z wprowadzeniem „kodeksu postępowania”, uznać za krok w dobrym kierunku. Niemniej jednak spotkała się ona z krytyką środowisk akademickich i pozarządowych, wykazujących na liczne niedoskonałości oraz luki dowodzące istnienia szeregu deficytów w zakresie przyjętych rozwiązań. Należy jednak zwrócić uwagę na zwiększenie stopnia zinstytucjonalizowania procesów doradczych w Niemczech wraz z wprowadzeniem rejestru lobbingowego w 2022 r. Jednakże w obu przypadkach, przed i po wejściu w życie ustawy, rynek wiedzy eksperckiej charakteryzował się w Niemczech wyraźnie wyższym zinstytucjonalizowaniem niż ma to miejsce w Polsce, gdzie jego poziom należy nadal uznać za stosunkowo niski. Z przeprowadzonych badań wynika, że mimo ogólnej dostępności różnego rodzaju zinstytucjonalizowanych form doradztwa, w praktyce politycznej w obu krajach zdecydowanie dominują nieformalne kanały kontaktów między dostarczycielami wiedzy eksperckiej a politykami. W odniesieniu do stopnia profesjonalizacji rynek usług doradczych i lobbingowych jawi się, w ocenie niemieckich respondentów, również jako zdecydowanie bardziej rozwinięty i zróżnicowany niż analogiczny rynek krajowy w opinii badanych z Polski. Podobne różnice zaobserwować można także zarówno w odniesieniu do zakresu zapotrzebowania, jak i wykorzystania wiedzy eksperckiej w ramach podejmowanych decyzji politycznych, które w opinii badanych są w obu przypadkach wyraźnie większe w Niemczech, gdzie powszechne jest zainteresowanie polityków stanowiskiem stron podczas przygotowywania projektów ustaw, niż w Polsce, gdzie, mimo ogólnej dostępności źródeł wiedzy eksperckiej, gotowość polityków do korzystania z nich postrzegana była jako niewystarczająca dla zapewnienia odpowiedniej racjonalności prowadzonej polityki.

Przeprowadzona w pierwszym projekcie analiza percepcji politycznych procesów doradczych przez polskich i niemieckich parlamentarzystów wykazała związek między kształtem rozwiązań instytucjonalno-prawnych, obowiązujących w danym państwie, a sposobem definiowania przez nich granicy oddzielającej doradztwo polityczne od lobbingu. Znalazło to również potwierdzenie w opiniach ekspertów badanych w drugim projekcie, którzy podobnie jak polscy posłowie, w zdecydowanej większości odnotowywali istnienie różnicy między doradztwem politycznym a lobbingiem. Odbiega

to od sytuacji w Niemczech, gdzie zarówno w przypadku posłów, jak i ekspertów, zdecydowanie mniej ankietowanych niż w Polsce dostrzegało różnice między tymi obszarami, a część wręcz zaprzeczyła istnieniu tego typu rozróżnienia.

W wymiarze kulturowym szczególnie silne różnice pomiędzy Polską i Niemcami zauważyć można w odniesieniu do rodzaju doradztwa politycznego pożądanego przez polityków. W Polsce wyraźnie widoczna jest koncentracja na strategicznym typie doradztwa określanego jako *political consulting*, które ukierunkowane jest na kontakty z wyborcami oraz prezentację medialną, podczas gdy w Niemczech zdecydowanie przeważa doradztwo merytoryczne typu *policy advice*, polegające na dostarczaniu wiedzy eksperckiej w obszarze polityk sektorowych, natomiast doradztwo strategiczne wykorzystywane jest przez parlamentarzystów jedynie sporadycznie. Mimo iż zarówno polscy, jak i niemieccy parlamentarzyści biorący udział w badaniu wskazywali przeważnie na podstawę formułowania własnych opinii jako celu pozyskania wiedzy eksperckiej, to z doświadczenia ekspertów wynika, iż w praktyce politycznej w obu krajach niejednokrotnie dochodzi do sytuacji, w której polityk zasięga porady w celu uzasadnienia już wcześniej podjętej decyzji. Niemniej jednak zdaniem badanych ekspertów instrumentalne wykorzystywanie wiedzy w celu poparcia i uzasadnienia własnego stanowiska jest w polskiej polityce typowe i nagminne, podczas gdy w przypadku Niemiec, mimo iż również tu znaczna część badanych przyznała, że zdarza się, iż usługi doradcze są wykorzystywane do uzasadnienia przyjętego już wcześniej stanowiska, pozyskane dane wskazują na przewagę chęci racjonalizacji podejmowanych decyzji politycznych jako nadrzędnego celu korzystania przez niemieckich polityków z wiedzy eksperckiej.

Kolejne z przyjętych kryteriów kulturowych odnosi się do kwestii dystansu pomiędzy ekspertami a politykami. Na podstawie wypowiedzi respondentów można stwierdzić, że w Niemczech jest on ogólnie mniejszy niż w Polsce. Manifestuje się to w sposób szczególny w odniesieniu do działalności lobbngowej, która przez media i opinię publiczną oraz w dużej mierze przez samych polityków postrzegana jest w sposób dalece negatywny i często kojarzona jest z działaniami patologicznymi oraz korupcją. Wysoki poziom społecznej podejrzliwości powoduje postrzeganie procesów lobbngowych jako nieetycznego środka zakulisowej aktywności, mającego na celu uzyskanie wpływu na politykę w imię partykularnych interesów. W Niemczech, podobnie jak w Polsce, pojęcie lobbngu ma co prawda konotację negatywną, lecz dotyczy to głównie opinii publicznej, podczas gdy zdecydowana większość polityków wyraźnie się od tego dystansuje, będąc świadomymi stygmatyzującego charakteru przekazu medialnego. Znajduje to również odzwierciedlenie w pozycji eksperta przypisywanej mu w ramach politycznego procesu decyzyjnego, która w Polsce jest

wyraźnie słabsza niż w Niemczech. Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, że w Polsce przez polityków preferowane jest doradztwo pochodzące ze znanych im kręgów, przenosząc je tym samym na grunt kontaktów prywatnych oraz gabinetów politycznych. Podobnie jak w przypadku posłów, również wyraźna większość polskich ekspertów wskazała znajomości lub polecenie przez kogoś znanego lub zaufanego jako istotne kryterium doboru doradców politycznych. Dlatego też w dużej mierze unika się tu kontaktów z ekspertami z zewnątrz, zwłaszcza jeżeli ich aktywność nosi znamiona działalności lobbingsowej, a bardziej niż specjaliści z danej dziedziny preferowani są zaufani doradcy wewnętrzni, związani z daną opcją polityczną. Inaczej wygląda sytuacja w Niemczech, gdzie wśród polityków zauważalna jest duża otwartość na informacje dostarczane im przez ekspertów zewnętrznych. Znajduje to potwierdzenie w wymaganej od doradców bliskości ideologicznej, którą jako kryterium doboru eksperta podało zdecydowanie więcej polskich niż niemieckich polityków. Również postrzeganie doradcy jako sympatyka własnego ugrupowania było częściej deklarowane przez parlamentarzystów z Polski niż z Niemiec jako kryterium wprawdzie niekonieczne, ale zwiększające szansę na skorzystanie z porady. Jeszcze silniej wybrzmiało to w opiniach dostarczycieli wiedzy eksperckiej, wśród których zdecydowanie większy odsetek respondentów z Polski niż z Niemiec uznał zbieżność poglądów za kryterium decydujące przy doborze doradców.

W odniesieniu do roli mediów w ramach przepływu wiedzy eksperckiej w procesach politycznych zaobserwować można również wyraźne różnice pomiędzy Polską a Niemcami. Przeprowadzona analiza ukazała obraz dwóch, różniących się dość znacznie sposobów budowania relacji pomiędzy ekspertami, zarówno lobbystami, jak i politycznymi doradcami, a mediami i dziennikarzami. W Niemczech relacje te są w praktyce dużo bardziej formalne niż w Polsce – wśród niemieckich ekspertów większość pełniła określone funkcje w instytucjach, które reprezentowali, natomiast polscy konsultanci pracowali przeważnie jako doradcy niezależni. W efekcie relacje między ekspertami i dziennikarzami w Polsce były często osobiste i bezpośrednie, natomiast w Niemczech budowane były głównie poprzez biura prasowe itp. Ponadto formy medialne wykorzystywane w kontekście wiedzy eksperckiej przez media – wywiady oraz ekspertyzy w Niemczech i „setki” w Polsce – wskazują na zdecydowanie bardziej merytoryczny charakter tych relacji po stronie niemieckiej niż ma to miejsce w Polsce.

Sformułowane konkluzje, ukazujące wielopłaszczyznowość problematyki dotyczącej doradztwa politycznego i lobbingu, potwierdzają szereg różnic w sposobie ich funkcjonowania w Polsce i w Niemczech oraz budują zestaw tez i założeń mogących stanowić podstawę do dalszych badań w tym obszarze w szerszej perspektywie porównawczej.

PODSUMOWANIE

Jak pisaliśmy wcześniej, badania nad doradztwem politycznym i lobbyingiem cieszą się umiarkowanym zainteresowaniem wśród badaczy, którzy koncentrują się głównie na analizie instytucjonalnej ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawnych. Ambicją uczestników projektu, efekty realizacji którego zaprezentowane są w poniższym tomie, jest poszerzenie pola refleksji naukowej i wzbogacenie go o inne perspektywy. Unikalne są badania subiektywnej oceny procesów doradczych ich uczestników, podobnie jak rozważania nad granicami pomiędzy doradztwem i lobbyingiem. W prezentowanym tomie rozwijamy autorską koncepcję politycznej kultury eksperckiej, jak również konsekwentnie promujemy medialny kontekst badań nad podjętą przez nas problematyką. Zaproponowane przez nas ujęcia teoretyczne i metodologiczne stwarzają w naszym przekonaniu nowe możliwości badania tego jakże ważnego w demokracji problemu dotyczącego przesłanek podejmowania decyzji politycznych, relacji między oferentami i beneficjentami wiedzy eksperckiej, wreszcie mediami jako niezmiennie ważnymi aktorami procesów politycznych. Żywimy nadzieję, że to przekonanie spotka się z aprobatą czytelników.

BIBLIOGRAFIA

- Bitoni A., Harris P. (red.) (2017), *Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*, London: Palgrave Macmillan.
- Bitoni A., Harris P., Fleisher C. S., Binderkrantz A. K. (red.) (2020), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups. Lobbying and Public Affairs*, London: Palgrave Macmillan.
- Boucher M., Cooper C. (2021), *Lobbying and governance in Canada*, "Canadian Public Administration", vol. 64, nr 4, s. 682–688, <https://doi.org/10.1111/capa.12442>.
- Bourdieu P. (1986), *The Forms of Capital*, w: *Handbook of theory and research for the sociology of education*, (red.) J. Richardson, New York: Greenwood, s. 241–258.
- CBOS (2021), *Różne barwy korupcji w Polsce*, Komunikat z badań 151/2021, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_151_21.PDF (dostęp: 17.10.2022).
- CBOS (2022), *Zaufanie społeczne*, Komunikat z badań 37/2022, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_037_22.PDF (dostęp: 17.10.2022).
- Chari R., Hogan J., Murphy G., Crepez M. (2021), *Regulating lobbying. A global comparison* (wyd. 2), Manchester: Manchester University Press.
- Coen D., Vannoni M. (2016), *Sliding doors in Brussels: A career path analysis of EU affairs managers*, "European Journal of Political Research", vol. 55, nr 4, s. 811–826, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12151>.
- Coleman J. S. (1994), *Foundation of Social Theory*, Cambridge: The Harvard University Press.
- CPI (2022), *Corruption Perception Index*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (dostęp: 19.10.2022).

- Czub J. F., Vetulani-Cęgiel A. (red.) (2018), *Leksykon lobbyingu w Unii Europejskiej*, Warszawa: Elipsa.
- Democracy Index 2021 (2022), *Democracy Index 2021. The China challenge*, Economist Intelligence Unit, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/eiu-democracy-index-2021.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGKj3VjybvKe1MLyWjM-pRhieqZkegJHjLzwX1VS2bepo1_MoZc3GhgTmBcd23EanaXiVJ0Jw9rMkUhpUqFiRsZr9mtb_EO3zneG0L5f8XLhAwpw (dostęp: 30.10.2022).
- Dialer D., Richter M. (red.) (2018), *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends*, Heidelberg: Springer.
- Falk S., Glaab M., Römmele A., Schober H., Thunert M. (red.) (2019), *Handbuch Politikberatung* (wyd. 2), Wiesbaden: Springer VS.
- Fredrichs G., Stasiak D., Thunert M. (red.) (2019), *Muster der Politikberatung, Wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland und den USA im Vergleich* (Study Nr. 423), Düsseldorf: Hans-Böckler Stiftung, https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_423.pdf (dostęp: 15.09.2022).
- Gonzalez A. (2019), *Analysis and Regulation of Lobby in the European Union*, "Vivat Academia. Revista de Comunicación", nr 149, s. 91–108, <https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA618575203&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=15752844&p=IFME&sw=w&userGroupName=anon%7Ed57f2c0b> (dostęp: 10.10.2022).
- Greenwood J. (2017), *Interest Representation in the European Union*, New York: Bloomsbury Publishing.
- Huber G. L. (red.) (1992), *Qualitative Analyse. Computer Einsatz in der Sozialforschung*, München: R. Oldenbourg Verlag.
- Hüttemann B., Sandmann E. (2020), *Im Mittelfeld der Europapolitik: Zivilgesellschaft, Lobbyismus und Partizipative Demokratie im Mehrebenensystem der EU*, „Forschungsjournal Soziale Bewegungen“, vol. 32, nr 4, s. 557–569, <https://doi.org/10.1515/fjsb-2019-0061>
- Jańczak J. (2018), *Pojęcie granicy w kontekście różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbyngiem w politycznym procesie decyzyjnym*, w: *Doradztwo i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków–Nowy Targ: Wydawnictwo ToC, s. 101–116.
- Jańczak J., Kopka A. (2018), *Granica pomiędzy doradztwem a lobbyngiem w politycznym procesie decyzyjnym. Interpretacja badań empirycznych*, w: *Doradztwo i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków–Nowy Targ: Wydawnictwo ToC, s. 117–156.
- Kanol D. (2016), *Review essay. Europeanization of domestic interest groups*, "Interest Groups and Advocacy", nr 5, s. 165–171.
- Klüver H. (2013), *Lobbying in the European Union. Interest Groups. Lobbying Coalitions, and Policy Change*, Oxford: Oxford University Press.
- Kopka A., Piontek D., Minkenberg M. (2018), w: *Doradztwo i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków–Nowy Targ: Wydawnictwo ToC, s. 13–42.
- Kuczma P. (2019), *Zasady prowadzenia przejrzystego lobbyngu w instytucjach Unii Europejskiej – zagadnienia wybrane*, „Studia z Nauk Społecznych. Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego”, nr 12, s. 11–22.
- Kurkartz U. (2007), *Einführung in die computergestützte Analyse ualitativer Daten*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Laboutková S., Simlar V., Vymětal P. (2020), *Transparent Lobbying and Democracy*, https://www.researchgate.net/publication/339020542_Transparent_Lobbying_and_Democracy (dostęp: 20.08.2021).
- Lamnek S. (1993), *Qualitative Sozialforschung. Methoden und Techniken*, Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Makowski G. (2019), *Czy możliwy jest przejrzysty lobbying? Raport o potrzebie lepszych regulacji i dobrych praktyk działalności lobbyingowej*, Warszawa: Fundacja im. S. Batorego, <https://www.batory.org.pl/publikacja/czy-mozliwy-jest-przejrzysty-lobbying-raport-o-potrzebie-lepszych-regulacji-i-dobrych-praktyk-dzialalnosci-lobbyingowej/> (dostęp: 13.05.2021).
- Mayring P. (1997), *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Michalowitz I. (2002), *EU Lobbying. Principles, Agents and Targets: Strategic interest intermediation in UE policy-making*, Wien: LIT Verlag.
- N-TV (2022), *Vertrauen in Politik sinkt – vor allem in den Kanzler*, <https://www.n-tv.de/politik/Vertrauen-in-Politik-sinkt-vor-allem-in-den-Kanzler-article23036025.html> (dostęp: 13.08.2022).
- NW (2019), *Nur jeder zweite Deutsche glaubt, dass man den meisten Menschen vertrauen kann*, Forsa-Umfrage, https://www.nw.de/nachrichten/thema/22526579_Nur-jeder-zweite-Deutsche-glaubt-dass-man-den-meisten-Menschen-vertrauen-kann.html (dostęp: 13.08.2022).
- Pierewoj J. (2022), *Lobbying in the European Union and Interinstitutional Agreement on a Mandatory Transparency Register for Lobbyists*, "Studia Europejskie – Studies in European Affairs", vol. 26, nr 1, s. 31–46, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_33067_SE_1_2022_2.
- Polk A., Mause K. (red.) (2020), *Handbuch Lobbyismus*, Wiesbaden: Springer VS.
- Putnam R. D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam R. D. (2001), *Social Capital: Measurement and Consequences*, "Isuma: Canadian Journal of Policy Research", vol. 2, s. 41–51.
- Rasch D. (2018), *Lobbying Success in the European Union. The Role of Information and Frames*, London: Routledge.
- Rasch D., Spohr F., Eising R., Ress S. (2020), *Uncovering interest group participation in Germany: web collection of written statements in ministries and the parliament*, "Interest Groups and Advocacy", vol. 9, s. 330–341, <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00099-5>.
- Rau M. (2021), *Prawnoporównawcze ujęcie lobbyingu w wybranych państwach*, Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Riphahn R. T., Schnitzer M. (2022), *Die Bedeutung wissenschaftlicher Evidenz für die Arbeit des Bundestages*, „Wirtschaftsdienst“, vol. 102, nr 4, s. 270–272, <https://doi.org/10.1007/s10273-022-3155-y>.
- Römmele A., Schober H. (2011), *Grundverständnis und Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung*, w: *Wie Politik von Bürgern lernen kann: Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung Verlag, s. 32–61.
- Schwaneck S. (2019), *Lobbyismus und Transparenz. Eine vergleichende Studie einer komplexen Beziehung*, Wiesbaden: Springer VS, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-26899-2> (dostęp: 13.05.2020).

- Seidel K., Verbeek H., Fessel S., Meer F. (2021), *Nutzen von wissenschaftlicher Evidenz – Erwartungen an wissenschaftliche Expertise*, Diskussion Nr. 27, Berlin: Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina.
- Transparency International [TI] (2021), *Global Corruption Barometer – European Union 2021*, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021> (dostęp: 12.08.2022).
- Statista (2015), *Umfrage in Deutschland zum Vertrauen in die Mitmenschen 2014*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/274587/umfrage/vertrauen-in-die-mitmenschen/> (dostęp: 13.08.2021).
- Vetulani-Cęgiel A. (2020), *Polski lobbying w obszarze prawa autorskiego na tle systemu unijnego*, Warszawa: Elipsa Dom Wydawniczy.
- Woolcock M. (2003), *Social Capital*, w: *Encyclopedia of Community*, London: Sage.
- Woolcock M., Sweetser A. T. (2002), *Social capital – the bonds that connect*, Bright Ideas, „ADB Review“, vol. 34, nr 2, s. 26–27.
- Zimmer A. (2020), *Lobbyismus aus politikwissenschaftlicher Perspektive*, w: *Handbuch Lobbyismus*, (red.) A. Polk, K. Mause, Wiesbaden: Springer VS.

Streszczenie: 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 porównanie

INTRODUCTION:

POLITICAL ADVISORY AND LOBBYISM IN GERMAN-POLISH COMPARISON

Abstract: The introductory chapter outlines the background of the research project that forms the basis for its implementation. The authors define the research questions, describe the assumptions and theoretical concepts and the methodology used. The chapter presents the structure of the book and individual articles relating to various aspects of political consulting and lobbying, as well as presents the main conclusions reached in the analysis.

Keywords: political advisory, lobbying, Poland, Germany comparison

Martin THUNERT

LEGITYMIZACJA DZIAŁALNOŚCI EKSPERCKIEJ W RAMACH POLITYCZNYCH PROCESÓW DORADCZYCH I LOBBINGOWYCH

WPROWADZENIE

Nie od wczoraj tzw. „naukowe” doradztwo polityczne oparte na wiedzy eksperckiej jest przedmiotem polemiki, ale następujące po sobie poważne kryzysy dotykające zazwyczaj nie tylko jednego kraju, regionu świata czy strefy klimatycznej, rozszerzyły i zintensyfikowały dyskusję na ten temat (por. Brühl et al., 2022). W tym kontekście kluczowe znaczenie ma kwestia legitymizacji. Ekonomista Gert G. Wagner i socjolog wiedzy Peter Weingart piszą we wstępie do swojej książki: *Legitymizacja jest centralnym problemem we wzajemnym oddziaływaniu polityki i nauki, gdy ta ostatnia pełni rolę doradczą* (Weingart, Wagner, 2015: 9). W państwach rządzonych demokratycznie, politycy posiadają legitymację bezpośrednią lub pośrednio wynikającą z demokratycznych decyzji wyborczych. Natomiast naukowcy i eksperci legitymizują się wyłącznie poprzez swoją zazwyczaj wysoce specjalistyczną wiedzę, posiadają więc legitymację epistemiczną. Ich demokratyczna proweniencja jest słaba lub nieistniejąca – niektórzy z nich mogą się co najwyżej powołać na fakt, że zostali przez demokratycznie legitymizowanych polityków powołani do półoficjalnych ciał doradczych. Jak słusznie zauważył Uwe Wagschaal, zajmując się relacją między doradztwem politycznym opartym na wiedzy eksperckiej a legitymacją demokratyczną, dotyka się ponadto teoretycznych i normatywnych aspektów doradztwa politycznego, a w rozszerzonej formie także reprezentacji interesów politycznych poprzez lobbying (Wagschaal, 2019: 52). W jakim stopniu doradzający eksperci mogą i powinni włączać się w polityczne procesy decyzyjne, a może wręcz żądać uwzględnienia ich opinii w ramach podejmowanych decyzji politycznych? W jakim stopniu wartościujące osądy ekspertów mogą mieć wpływ na doradztwo i w jakim zakresie powinno być dozwolone, aby ten wpływ miały? Jak rzetelna jest wiedza stanowiąca podstawę rekomendacji doradczych ekspertów i co stanowi rdzeń ich legitymizacji?

Z uwagi na fakt, że część wywiadów eksperckich przeprowadzonych w Polsce i w Niemczech na potrzeby niniejszego opracowania wykazuje, że

w praktyce politycznej nie zawsze możliwe jest wyraźne rozróżnienie między ekspertami-lobbystami, a ekspertami bazującymi wyłącznie na aktualnej wiedzy naukowej, w pierwszej kolejności podjęta zostanie kwestia legitymizacji lobbingu.

ZASOBY LEGITYMIZACJI POLITYCZNEJ REPREZENTACJI INTERESÓW POPRZEZ LOBBING

Głównymi adresatami reprezentacji interesów poprzez lobbing lub *public affairs* (strategiczne zarządzanie informacją między polityką, interesami i społeczeństwem) są decyzyjne szczeble polityki i administracji (system polityczno-administracyjny) na poziomie krajowym, regionalnym, ale także ponadnarodowym. Chodzi więc o wywieranie wpływu na demokratycznie wybranych aktorów politycznych, takich jak członkowie parlamentu i ich sztaby, a także na aktorów władzy wykonawczej powołanych przez władzę ustawodawczą, w rzadszych przypadkach także na aktorów władzy sądowniczej. W demokratycznie ukonstytuowanych i pluralistycznych społeczeństwach reprezentacja partykularnych interesów w ramach obowiązującego prawa jest uznawana za uzasadnioną, a także konieczną. W zdecydowanej większości państw członkowskich OECD, w tym w Niemczech i Polsce, reprezentacja interesów i lobbing są konstytucyjnie chronione przez indywidualne prawa do wolności zgromadzeń, wolności słowa i kierowania petycji do rządu. W Republice Federalnej Niemiec oraz innych demokracjach działalność w ramach reprezentacji interesów jest nie tylko akceptowana, lecz zaangażowanie zorganizowanych interesów w podejmowanie decyzji politycznych wynika dużo bardziej z założenia, że jest ono, lub przynajmniej może być, funkcjonalne dla demokratycznego systemu politycznego. Zasadniczo większość podmiotów uczestniczących w debacie dotyczącej lobbingu zgadza się więc, że reprezentacja interesów w formie lobbingu może być ważnym instrumentem demokratycznego, charakteryzującego się wysoką jakością i odpowiedzialnego podejmowania decyzji politycznych w życiu publicznym – ale tylko pod pewnymi warunkami. Do podstawowych warunków legitymizacji lobbingu należą odpowiednia przejrzystość i wysokie poczucie odpowiedzialności zaangażowanych podmiotów. Jeśli te warunki nie są spełnione, lobbing może być postrzegany przez opinię publiczną jako działalność nieuprawniona, niejednokrotnie wręcz nielegalna. Nie jest bowiem tajemnicą, że lobbing w wielu demokracjach ma złą reputację, nie tylko wśród osób spoza polityki, ale także w środowiskach polityce bliskich. W praktyce chroniona prawnie działalność lobbingowa jest w opinii publicznej raczej tolerowana niż mile widziana, a nierzadko wręcz zupełnie pozbawiona społecznego zaufania. Sceptyczny lub negatywny stosunek do lobbingu uwidocznili się również w wywiadach

przeprowadzonych w ramach niniejszego projektu badawczego, w Polsce nieco bardziej niż w Niemczech. Z tego powodu lobbying koniecznie potrzebuje dodatkowych zasobów legitymizacji, sięgających poza jego umocowanie wynikające z obowiązującego prawa.

Podsumowując, pełne poszanowanie prawa i ram konstytucyjnych czyni lobbying legalnym. Aby jednak wykluczyć korupcję w jakiegokolwiek formie, poszczególne państwa demokratyczne wprowadzają rozwiązania o różnym zasięgu lub stosują różne instrumenty, lecz ogólnie można stwierdzić, że zasób legitymizacji, jakim jest przejrzystość, musi być zagwarantowany w ramach odpowiednich regulacji państwowych lub półpaństwowych. Drugim, zwykle pozapaństwowym, środkiem zapewnienia legitymizacji są instrumenty wewnętrznej samoregulacji branży, najczęściej w postaci kodeksów postępowania krajowych i międzynarodowych stowarzyszeń lobbyingowych.

Regulacja i samoregulacja działalności lobbyingowej jako strategie generowania legitymizacji

Zarówno władze krajowe państw OECD, jak i sama Unia Europejska od pewnego czasu starają się wpływać na lobbying poprzez regulacje prawne w celu ograniczenia jego nadużywania, a tym samym zwiększenia legitymizacji reprezentacji interesów poprzez lobbying. Efekty tych starań są jednak dość zróżnicowane: poszczególne kraje – przede wszystkim USA – przywiązują dużą wagę do legislacyjnej regulacji lobbyingu. W USA pierwszą ustawę dotyczącą jawności lobbyingu uchwalono już w 1946 r., a od tego czasu – nierzadko w związku ze skandalami lobbyingowymi – trwa już piąta lub szósta runda legislacyjnych regulacji lobbyingu. W Unii Europejskiej przez długi czas istniały zdecydowanie słabsze regulacje niż w USA, lecz od niedawna zaczęła dominować tendencja do zaostrzania przepisów w tym obszarze. Magicznym słowem jest tu, podobnie jak w krajach członkowskich, rejestr przejrzystości (także: rejestr lobbyingowy). Ustanowienie wiążących rejestrów przejrzystości poprzedziły odpowiednie żądania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza tzw. organizacji strażniczych (*Watchdog*) oraz pozarządowych, takich jak *Transparency International*, niektórych partii politycznych, a także części samego sektora lobbyingowego. Wreszcie, podobnie jak w USA, pojawiające się notorycznie skandale lobbyingowe podsycaly trend w kierunku tworzenia regulacji państwowych.

Również w Niemczech od stycznia 2022 r. istnieje tego typu rejestr, w którym przedstawiciele grup interesu muszą się zarejestrować, jeśli chcą prowadzić działalność wobec rządu federalnego lub parlamentu. Podobnie jak w USA, obowiązek rejestracji dotyczy związków i stowarzyszeń, przedsiębiorstw, agen-

cji lobbingowych, czy też ewentualnie osób fizycznych, które regularnie, na stałe i/lub na zasadach komercyjnych prowadzą lobbing na rzecz interesów indywidualnych w Bundestagu lub względem rządu federalnego. Polska regulacja wykracza poza obowiązkowy rejestr lobbystów, przewidując gromadzenie informacji umożliwiających przesledzenie śladu legislacyjnego ustawy. Krytycy lobbingu skarżą się jednak, że w praktyce cel ten nie jest osiągnięty¹.

Po części, aby uprzedzić, zapobiec, opóźnić, ale także uzupełnić państwowe regulacje dotyczące lobbingu, prawie wszystkie stowarzyszenia zawodowe zajmujące się w Niemczech lobbingiem – z których żadne w 2022 r. nie miało w swojej nazwie postrzeganego jako skażony terminu „lobbing” – wprowadziły własne kodeksy etyczne lub kodeksy postępowania, które, jeżeli byłyby w pełni przestrzegane przez ich członków, mogłyby przyczynić się do daleko idącej redukcji przypadków nielegalnego i bezprawnego lobbingu. Ale problemy pozostają: z prawnego punktu widzenia nie jest wcale pewne, czy lobbing zawsze prowadzony jest zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulacjami. Pod znakiem zapytania jest to, czy tylko kilka „czarnych owiec” w branży stosuje nielegalne środki i sposoby, takie jak łapówkarstwo, czy też przekraczanie prawa, a testowanie granic legalności odbywa się w sposób systematyczny. Wątpliwości, czy współczesne formy lobbingu są rzeczywiście funkcjonalne dla demokratycznego procesu decyzyjnego, nasilają się w obliczu hiper-lobbingu, który raczej blokuje niż wspiera podejmowanie decyzji. Z perspektywy komunikacji pojawiają się wątpliwości, czy lobbing wykorzystuje głównie faktycznie merytoryczne – choć silnie podszyte interesem – argumenty, czy nie chodzi przede wszystkim o tworzenie sieci powiązań lub różnego rodzaju zależności (*amigos*, „ręka rękę myje” itd.). Wydaje się to problematyczne nawet wtedy, gdy odbywa się to w ramach zasad legalności.

Wreszcie pozostaje kwestia równego arsenału możliwości wśród podmiotów reprezentujących interesy w ramach działalności lobbingowej. Kto jest faworyzowany, kto wykluczony, czy w ogóle ma miejsce konkurencja zgodna z zasadami pluralizmu? Podsumowując: świat państw demokratycznych wraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w kontekście działań OECD w XXI wieku, znacznie przybliżył się do celu, jakim jest stworzenie międzynarodowych standardów poprawiających przejrzystość i uczciwość lobbingu. Niemniej jednak nadal istnieją poważne luki: rejestracja w rejestrze przejrzystości na poziomie UE jest w pełni dobrowolna, przy czym system zachęt dla zarejestrowanych przedstawicieli grup interesu oraz zakazów dla niezarejestrowanych lobbystów ma przyczynić się do zwiększenia stopnia jego obowiązkowości. Doświadczenia z USA pokazują również, że korzyści

¹ Więcej na temat regulacji w zakresie transparentności procesów doradczych i lobbingowych w krajach europejskich, a także na temat aktualnych rozwiązań w Niemczech i Polsce zob.: Vetulani-Cegiel, Kopka w niniejszym tomie.

płynące z prowadzenia rejestrów przejrzystości dla szerszej opinii publicznej, która chce być informowana, np. o kontaktach swoich posłów z lobbystami, pojawiają się dopiero wtedy, gdy dane zawarte w rejestrach są przetwarzane oraz upubliczniane w przejrzystej formie przez organizacje strażnicze, takie jak *Common Cause* czy *Center for Responsive Politics*.

LEGITYMIZACJA DORADZTWA POLITYCZNEGO OPARTEGO NA WIEDZY EKSPERCKIEJ

Kwestia legitymizacji naukowego doradztwa politycznego opartego na wiedzy eksperckiej wydaje się być na pierwszy rzut oka łatwiejsza niż w przypadku lobbingu, lecz przy głębszej analizie jej ocena okazuje się jednak trudniejsza i bardziej zróżnicowana. Nikt nie kwestionuje prawa osób, które na podstawie swoich kwalifikacji naukowych dowiodły, że są ekspertami w określonych dziedzinach, do wprowadzania ustaleń oraz wniosków wypracowanych w ramach ich działalności badawczej do dyskursu publicznego – zwłaszcza w formie rekomendacji dla polityków oraz politycznych środowisk decyzyjnych. W państwach liberalno-demokratycznych prawo ekspertów, a nawet zainteresowanych laików, do działalności doradczej na rzecz społeczeństwa, opinii publicznej lub polityków, na zlecenie lub bez, jest chronione w ramach wolności przekonań i wolności słowa, czy też niejednokrotnie w ramach norm wolności akademickiej. Ale prawdziwe pytania o legitymację wybiegają poza ten pozornie banalny fakt.

Czy uznani doradcy akademicy oferujący wiedzę ekspercką są naprawdę niezależni i wiarygodni tylko dlatego, że są etatowymi pracownikami naukowymi lub byli nimi przez większość swojego życia zawodowego? W jaki sposób zatrudnienie tych osób w instytucjach państwowych, czy też podmiotach finansowanych ze środków publicznych lub w instytucjach badawczych finansowanych w przeważającej mierze ze środków prywatnych, wpływa na ich niezależność? W jakim stopniu politycy są zobowiązani do wysłuchania lub ustosunkowania się do ustaleń i rekomendacji formułowanych w szczególności przez instytucje doradcze finansowane z środków publicznych oraz do ich wdrożenia? Czy decydentom politycznym i ich otoczeniu pozostawia się decyzję, z którymi naukowcami i instytucjami doradczymi mogą lub muszą się konsultować, czy też do działalności doradczej – przynajmniej w ramach oficjalnych gremiów doradczych – dopuszczani są tylko eksperci uznani za wybitnych przez organizacje naukowe?

Te i inne pytania świadczą o tym, że legitymizacja naukowego doradztwa politycznego jest problemem wielowymiarowym: legitymizacja demokratyczna stanowi wymóg minimalny w odniesieniu do doradztwa politycznego, lecz niejednokrotnie konieczne jest też poparcie jej legitymizacją epistemiczną.

Wzajemna relacja obu tych elementów jest jednak niestety nie zawsze pozbawiona napięć. Sama wiedza ekspercka czy specjalistyczna – przynajmniej w demokracjach konstytucyjnych – jest niewystarczająca do legitymizacji władzy politycznej. W celu legitymizacji autorytetu władzy spełnione muszą być dodatkowe warunki; w demokracjach konstytucyjnych (liberalnych) łańcuch legitymizacji musi mieć oparcie w suwerennych decyzjach wyborczych obywateli. A mimo to wiedza ekspercka wydaje się niezbędna, by dodatkowo wzmocnić prawowitą władzę polityczną. Legitymację demokratyczną można by w razie potrzeby uzyskać bez doradztwa eksperckiego, lecz z drugiej strony rozsądne, a może wręcz wymagane, jest wysłuchanie rad ekspertów oraz w razie potrzeby wzięcie ich pod rozwagę. W pierwszym kroku warto zatem określić ramy, w jakich toczy się debata na temat legitymizacji.

Wiedza ekspercka jako zasób legitymizacji oraz podłoże konfliktu: między listkiem figowym a ekspertokracją?

Doradztwo na rzecz decydentów politycznych i społeczeństwa, którego źródłem są eksperci uznawani za fachowców – w tym fachowców prowadzących działalność w zakresie reprezentacji interesów – ma kluczowe znaczenie, aby móc sprostać złożonym wyzwaniom politycznym dzisiejszego świata. W teorii i praktyce panuje powszechna zgoda co do tego, że doradztwo polityczne oparte na dowodach pozyskanych dzięki zastosowaniu metod naukowych, jest zasadniczo pożądane. Wiedeński socjolog wiedzy Alexander Bogner podsumował to niedawno w następujący sposób: „W polityce wiedzę naukową uważa się za centralny zasób legitymizacji” (Bogner, 2021: 8). Demokratycznie legitymizowani aktorzy polityczni generalnie cenią sobie epistemiczną legitymizację swoich decyzji.

W niemieckim dyskursie ten rodzaj legitymizacji użytej retrospektywnie bywa określany nieco pejoratywnie jako „funkcja listka figowego nauki na rzecz polityki” (por. m.in.: Brühl, Krausch, Schleiff, 2022). Dla doradzających ekspertów rola ta jest z pewnością niesatysfakcjonująca, gdyż zwykle zabiegają oni o wpływ na przygotowanie decyzji, co też ma większe znaczenie dla debaty na temat legitymizacji. W rzeczywistości eksperci posiadający reputację naukową nie tylko odgrywają ważną rolę w późniejszej epistemicznej legitymizacji podjętych już wcześniej decyzji politycznych. Jeszcze przed rozpoczęciem pandemii COVID-19, eksperci w coraz większym stopniu brali udział w pracach organów przygotowujących decyzje, takich jak komórki planistyczne, grupy zadaniowe (*Task Forces*) itp., co ilustrują następujące dwa przykłady pochodzące z ustabilizowanych demokracji.

Badania przeprowadzone niedawno w Australii wykazały, że eksperci coraz częściej zastępują wybranych przedstawicieli w działaniach planistycznych au-

stralijskich miast i regionów. „Ze względu na obawy dotyczące opóźnień i korupcji, podejmowanie decyzji przez ekspertów było promowane jako ważny mechanizm przywracania zaufania do procesu planowania” (zob. Thorpe, Williamson, 2021). Dane empiryczne pozyskane w ramach badań oraz ich analiza ilościowa pod kątem zmieniającej się roli wiedzy akademickiej w komisjach doradczych parlamentu norweskiego wykazały w 2017 r., że prace komisji w okresie od 1967 do 2013 r. coraz bardziej uzależnione były od ekspertów pochodzących ze środowisk akademickich oraz wiedzy akademickiej w ogóle (Christensen, Holst, 2017). Podczas pandemii COVID-19 po raz kolejny znacząco zintensyfikowała się ścisła współpraca między dostawcami wiedzy eksperckiej opartej na badaniach naukowych a decydentami politycznymi nie tylko w Niemczech, czy w Polsce, ale niemal na całym świecie².

Kryzys wiedzy eksperckiej w epoce cyfrowej? O reputacji ekspertów i wiedzy eksperckiej w oczach opinii publicznej

W drugiej dekadzie XXI wieku większość wyborców w demokracjach rozwiniętych podjęła decyzje polityczne – niektóre w sposób bardziej zdecydowany niż inne – które zdawały się potwierdzać wrażenie brytyjskiego ministra Michaela Gove’a, że nie tylko mieszkańcy Wielkiej Brytanii mają dość ekspertów. 23 czerwca 2016 r. miało miejsce referendum w sprawie wyjścia lub pozostania Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej, do którego nawiązał Gove, w którym ponad 52% głosujących wbrew rekomendacji przytłaczającej większości ekspertów opowiedziało się za wyjściem z UE. Nieco później Donald Trump – znów wbrew bardzo wyraźnej sugestii zdecydowanej większości ekspertów – został wybrany przez Kolegium Elektorów na 45. Prezydenta USA. Do podobnej sytuacji doszło niedługo potem, np. w Brazylii czy we Włoszech, gdzie w drodze demokratycznych procedur władzę przejęły rządy o charakterze populistycznym. Zwycięzcy tamtejszych wyborów – może z wyjątkiem włoskiego rządu w latach 2018–2019 – odrzucili po części ustalenia nauki dotyczące kwestii klimatycznych, czy też sprzymierzyli się z ruchami antyszczepionkowymi – również podczas trwania pandemii COVID-19. Jeśli politykom udaje się wygrać wybory przy pomocy tak jawnie „antyeksperskich” platform, to co z legitymizacją doradztwa politycznego, które w dużej mierze opiera się na dowodach, konsultacjach z ekspertami oraz wdrażaniu rekomendacji wynikających z wiedzy ekspertów?

Meta-kategoria „eksperta” w istocie coraz bardziej zyskuje na znaczeniu w mediach i w debacie politycznej. Ponadto istotnie zmieniły się ramy technicz-

² Więcej zob. Brühl, Krausch, Schleiff, 2022; Bogner, 2021, w odniesieniu do USA i Wielkiej Brytanii m.in. Thunert, 2021.

no-komunikacyjne, w których odbywa się przepływ informacji między polityką, nauką, ekspertami i opinią publiczną. Stało się to podstawą diagnozy, zgodnie z którą w społeczeństwach zachodnich dochodzi do daleko idącego załamania relacji między obywatelami a ekspertami. Szczególnie alarmistyczna jest teza Amerykanina Toma Nicholasa mówiąca o „śmierci wiedzy eksperckiej”. Konstatuje on wywołany przez Googla, oparty na Wikipedii i przesiąknięty blogami, koniec podziału na ekspertów i laików (por. Nichols, 2017: 3–5, 216–217). Nichols, który uważa, że nie tylko autorytet wiedzy eksperckiej, ale i cała demokracja są zagrożone w wyniku procesu cyfryzacji oraz rozwoju mediów społecznościowych, diagnozuje masowe głupienie obywateli, którzy ulegają złudzeniu, że dzięki internetowi mogą teraz w wielu dziedzinach pełnić rolę ekspertów. Inni badacze się z tym nie zgadzają, ponieważ możliwe jest również – jak podkreśla socjolog wiedzy Gil Eyal – że zaburzona relacja między laikami a ekspertami nie wynika wyłącznie z niewiedzy tych pierwszych, ale także z faktu, że coraz większa część społeczeństwa intensywniej zajmuje się tematami, którymi czuje się bezpośrednio dotknięta, w związku z czym dziś, dzięki cyfryzacji, bardziej niż w przeszłości jest ona w stanie rozpoznać luki i wątpliwości w opiniach ekspertów (por. Eyal, 2021: 83). Zdaniem Eyala zamiast zakładać, że mamy do czynienia z liniowym spadkiem autorytetu i zaufania do wiedzy eksperckiej, we współczesnych społeczeństwach występują tzw. efekty *push and pull*, które powodują, że zaufanie i gotowość do polegania na ekspertyzach naukowych nieustannie przeplata się z nieufnością i sceptycyzmem, podczas gdy uznanie autorytetu eksperta w pewnych dziedzinach przeplata się z odrzuceniem apeli o uznanie tego autorytetu w innych dziedzinach wiedzy.

Na koniec należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden ważny aspekt: wśród znacznej części socjologów wiedzy panuje pewna zgoda co do tego, że ewentualny kryzys wiedzy eksperckiej nie rozciąga się na cały obszar i spektrum dyscyplin naukowych, a jedynie na ich sektory bezpośrednio istotne politycznie. Praktycznie nikt nie kwestionuje ustaleń dotyczących mechaniki kwantowej czy fizyki ciała stałego. Gdy spojrzeć na zakres obecnych zmagania o rolę ekspertów i wiedzy eksperckiej w doradztwie politycznym widać wyraźnie, że w większości obracają się one wokół dziedziny nauki znanej w języku angielskim jako *regulatory science* i *policy science*. Rozumie się przez to bardzo zróżnicowany zbiór subdyscyplin naukowych, programów badawczych i technik z różnych dziedzin, których wspólną cechą jest to, że oczekuje się od nich lub posiadają one mandat do wypracowania istotnych z politycznego punktu widzenia rekomendacji działań lub przynajmniej do przedstawienia pewnych opcji tychże działań. Badania „czysto” naukowe i prowadzący je naukowcy nieposiadający mandatu do formułowania w danym okresie rekomendacji dotyczących konkretnych działań lub do wykazania, że są one w sposób bezpośredni istotne politycznie, są niemalże niekwestionowane i cieszą się zazwyczaj

bardzo dużym zaufaniem. Ogólnie rzecz biorąc, nie dysponujemy wystarczającymi danymi mogącymi stanowić podstawę silnie uogólniających twierdzeń odnoszących się do postaw społeczeństwa wobec ekspertów (por. m.in. Thunert, 2021). Dostępne badania empiryczne nie potwierdzają jednak tezy o śmierci wiedzy eksperckiej. W oparciu o bazę danych *Centre for Comparative European Survey Data Information System* (CCESD-IS) brytyjscy badacze Kate Dommett i Warren Pearce (2019) przeanalizowali wyniki niektórych z największych sondaży opinii publicznej przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii i UE pod kątem kwestii dotyczących „ekspertów”, „wiedzy eksperckiej” i „zaufania”. Również te badania wykazały, że nie ma wystarczających dowodów empirycznych, które pozwoliłyby na formułowanie jednoznacznych twierdzeń na temat ogólnych postaw społeczeństwa wobec ekspertów. Dostępne dane sugerują ponadto, że postawy społeczne wobec ekspertów są w dużej mierze pozytywne, w przeciwieństwie do raczej mrocznych komentarzy, związanych z opisami ery „post-prawdy”, formułowanych przez Nicholasa (2017).

Legitymizacja epistemiczna i demokratyczna

Z perspektywy aktorów politycznych wchodzących w skład władzy ustawodawczej i wykonawczej, ich demokratyczna legitymacja polega przede wszystkim na tym, że swój urząd zawdzięczają oni demokratycznemu procesowi wyborczemu lub udzieleniu im mandatu przez demokratycznie wybrane organy państwowe. Tym samym podmioty posiadające legitymizację demokratyczną, podejmując decyzje, kierują się mieszkanką logiki faktów i logiki władzy. Postępują zgodnie z mandatem do działania w interesie dobra wspólnego, szukając na bazie faktów możliwie najlepszego rozwiązania; jednocześnie dążą do utrwalenia swojej władzy, tj. uzyskanej w sposób demokratyczny pozycji lub urzędu, do jej dalszego sprawowania lub objęcia danego stanowiska. Większość aktorów politycznych zdaje sobie sprawę, że „epistemiczna zasadność” decyzji (lub braku decyzji) dodatkowo zwiększa jej demokratyczną legitymizację. Bowiem, nawet jeśli w oparciu o teorię demokracji można by uzasadnić rezygnację z epistemicznych podstaw decyzji politycznych, taka ignorancka postawa wobec wiedzy eksperckiej może być wysoce ryzykowna w kontekście ugruntowania władzy. Polityka, która opiera się na decyzji demokratycznej większości, ale przez znaczną część społeczeństwa postrzegana jest jako wątpliwa pod względem treści lub uważana za mającą słabe oparcie w faktach, boryka się z problemami legitymizacji. Powodem tego jest fakt, że jeśli decyzja – choć formalnie podjęta w sposób demokratyczny – napotka problemy z akceptacją, będzie postrzegana jako mało wiarygodna i w większości przypadków jako niezapewniająca trwałości rozwiązania. Dlaczego obok le-

gitymizacji demokratycznej w ogóle konieczna jest dalsza forma legitymizacji epistemicznej? Odpowiedź o charakterze silnie normatywnym i utylitarnym mogłaby brzmieć następująco: legitymizacja epistemiczna prowadzi w idealnym przypadku do zwiększenia racjonalności prowadzonej polityki, która nie służy jedynie partykularnym interesom pewnych grup lub preferencjom partii rządzących, ale umożliwia osiągnięcie jak największej poprawy sytuacji dla jak największej liczby obywateli. Epistemiczne ugruntowanie dodatkowo zwiększa więc demokratyczną legitymizację decyzji politycznych.

Nie istnieje jedna „obiektywna” cecha stanowiąca podstawę legitymizacji ekspertów, lecz jest ona raczej koncepcją wielowarstwową i uzależnioną od uwarunkowań instytucjonalnych oraz kulturowych. Eksperci odgrywają centralną rolę w społeczeństwie, ponieważ są w stanie wypełnić lukę pomiędzy wiedzą specjalistyczną a akceptacją obywateli. Dlatego też analiza podwójnej – technokratyczno-epistemicznej i polityczno-demokratycznej legitymizacji ekspertów w procesie kształtowania polityki wymaga szerszego zbadania środowiska, w którym działają eksperci. W dalszej części artykułu podjęta zostanie zatem próba osadzenia kwestii legitymizacji w kontekście różnych modeli doradztwa politycznego, jak też różnych wymiarów legitymizacji doradztwa eksperckiego, aby następnie przedstawić szereg istniejących i możliwych strategii, które mogłyby zostać wykorzystane w celu jej wzmocnienia.

DORADZTWO EKSPERCKIE I ZASOBY JEGO LEGITYMIZACJI

Modele doradztwa politycznego

W klasycznym, „decyzjonistycznym” modelu doradztwa politycznego akto-ry polityczni wyznaczają cele polityki i sposób w dużej mierze autonomiczny. Doradztwo eksperckie jest chętnie wykorzystywane, lecz dostarcza ono jedynie środków do osiągnięcia celów. Politycy oraz administracja wyższego szczebla samodzielnie decydują, czy i jakie kierunki działania rekomendowane przez ekspertów będą realizowane, a następnie wdrażają podjęte decyzje bez ich dalszego udziału. W modelu decyzjonistycznym legitymizacja epistemiczna jest z pewnością obecna, ale pozostaje stosunkowo słaba, ponieważ eksperci nie ponoszą współodpowiedzialności za podejmowanie i realizację decyzji. Z drugiej strony, przy tego typu warunkach ramowych trudno zarzucić ekspertom udzielającym porad, że przekraczają swoje kompetencje doradcze. Prymat demokratycznej legitymizacji politycznej zostaje więc zachowany, ale nic więcej.

W „technokratycznym” modelu doradztwa politycznego to przede wszystkim eksperci identyfikują problemy, które mają być rozwiązane w oparciu o decyzje

podejmowane w ramach prowadzonej polityki i aktywnie uczestniczą w formułowaniu jej celów. Podobnie jak w modelu decyzyjnym, również tutaj eksperci (technokraci) dostarczają środków do osiągnięcia obranych celów, jednakże automatycznie zakładają, że politycy i administracja wyższego szczebla będą w miarę możliwości wdrażać zalecenia ekspertów bez ich „rozmywania” – zwykle z pomocą specjalizujących się w danej dziedzinie „technokratów”. Eksperci stają się w ten sposób co najmniej współdecydentami, co może osłabiać demokratyczną legitymację polityki, ale znacznie wzmacnia legitymację epistemiczną.

Mimo że oba przedstawione modele przypisują ekspertom doradztwa politycznego niemal diametralnie różne role, to oba można uznać za „liniowe”, gdyż w obu przypadkach proces doradztwa i rola ekspertów odpowiadają takiemu właśnie schematowi. Inaczej jest w przypadku trzeciego modelu oraz jego wariantów.

W różnych wariantach modeli „pragmatyczno-oświeconych” (niem. *pragmatisch-aufgeklärter*) proces doradczy jest mniej transparentny i nie charakteryzuje się dostrzegalną linearnością, ponieważ zawiera permanentne pętle regresywne i reasekuracyjne, a rozwiązywanie poszczególnych kwestii odbywa się raczej w sposób równoległy i dalece nieprzejrzysty aniżeli linearny. Identyfikacja i analiza problemów nie jest ani wyraźnie kontrolowana przez polityków i administrację, ani przez samych ekspertów posiadających wiedzę specjalistyczną, natomiast identyfikacja kwestii, które mają być rozwiązane politycznie, ma odbywać się ramach pewnego rodzaju dyskursu publicznego, przy czym nie dotyczy to całej opinii publicznej, ale raczej szczególnie dotkniętych i/lub zainteresowanych „części społeczeństwa” (tzw. „mini-publik”³). W modelach pragmatycznych cele i środki rozwiązywania problemów są rozpatrywane w danym kontekście i dyskutowane publicznie, różne polityczne opcje działania (np. ścieżki rozwiązań A, B, C) są publicznie analizowane i weryfikowane, wdrażanie decyzji jest, podobnie jak w dwóch modelach liniarnych, realizowane przez polityków i administrację, lecz wspomniane „mini-publiki” mają być co najmniej powtórnie konsultowane w ramach obowiązkowej ewaluacji i oceny skutków planowanych rozwiązań⁴.

Wymiary/płaszczyzny legitymizacji demokratycznej i epistemicznej

W dalszej części artykułu podjęta zostanie próba określenia kartografii (*mappingu*) legitymizacji epistemicznej z zastosowaniem podobnych kategorii jak w odniesieniu do legitymizacji demokratycznej. Na legitymizację demokratyczną składają się tzw. legitymizacja *input* (wejścia) oraz legitymizacja *output* (wyjścia). Legitymizacja *input* opisuje przede wszystkim formalne wymogi

³ Tłumaczenie z j. ang. pojęcia *mini-public* (por. Stasiak, Oppold, 2022).

⁴ Więcej na ten temat zob. Stasiak, Oppold, w niniejszym tomie.

uznania danego porządku politycznego, natomiast legitymacja wyjścia dotyczy kryteriów merytorycznych, produktywności i efektywności systemów demokratycznych. Legitymizacja *throughput* (wydajności) jest legitymacją tworzoną zasadniczo w ramach procedur akceptowalnych również przez słabszą stronę procesu podejmowania decyzji przedmiotowych (zob. Wagschaal, 2019: 53–55). Niniejszy schemat może być również stosowany w ramach rozróżnienia odnoszącego się do legitymizacji doradztwa eksperckiego.

Legitymacja *input* doradztwa eksperckiego jest zazwyczaj wysoka, jeśli rekomendacje ekspertów są w sposób jednoznaczny oparte na dowodach. Dowody te mogą stanowić na przykład dane ilościowe i wyniki badań empiryczno-jakościowych, analizy porównawcze, a zwłaszcza indeksy i rankingi. Im bardziej wiarygodna wydaje się być osobista, instytucjonalna i finansowa niezależność doradzających ekspertów od klientów i odbiorców działań doradczych, tym większa jest legitymizacja *input*. I odwrotnie, legitymizacja wiedzy eksperckiej *input* jest słabsza, jeśli jest ona oparta na wąskiej bazie danych i głównie na subiektywnych poglądach ekspertów oraz jeśli eksperci działają w sposób wyraźnie ukierunkowany na interes i/lub istnieje wysoki stopień wzajemnych powiązań, tj. osobistej, instytucjonalnej i finansowej zależności doradzających ekspertów od klientów i/lub odbiorców działalności doradczej. Niezależność i pragmatyczno-technokratyczny dystans od polityki operacyjnej były przez długi czas bez wątpienia najważniejszymi zasobami legitymizacji w ramach własnego obrazu ekspertów działających w obszarze doradztwa politycznego w Niemczech, postrzegających siebie, np. w roli „znawców gospodarki”. Jednak przy bliższej analizie dystans wobec systemu polityczno-administracyjnego praktycznie nigdy nie dotyczył finansowania doradztwa eksperckiego. Prywatnie finansowane instytucje doradztwa politycznego w Niemczech postrzegają siebie *per se* jako narażone na podejrzenia o realizację pewnego partykularnego i prywatnego interesu. I odwrotnie, finansowanie publiczne postrzegane było jako gwarant doradztwa wolnego od partykularnych i prywatnych interesów oraz zorientowanego na prawdę naukową. Potrzeba ekspertów bliskich polityce i rządowi była bardzo wyraźna. W dalszej części artykułu zostanie sprawdzone, czy jest tak nadal.

Do wzrostu legitymizacji doradztwa eksperckiego przez wydajność (*throughput*) przyczynia się wysoki stopień przejrzystości zarówno działalności doradczej i doradzających ekspertów, jak i transparentności towarzyszących temu powiązań i zależności. Konieczne jest, aby publikowane były źródła stanowiące podstawę doradztwa, takie jak opracowania, ekspertyzy, przesłuchania, nazwiska podmiotów doradzających, itp. Podobnie jak w przypadku doradztwa ze strony ekspertów dających zakwalifikować się jako lobbyści wiemy, że zazwyczaj nie działają oni niezależnie od interesu swoich klientów, nadając również wykorzystywanym danym wyraźnie interesowny kierunek interpreta-

cji. Jak wykazano w pierwszym podrozdziale, wymiar *throughput* jest kluczowy dla legitymizacji ekspertów zajmujących się działalnością lobbystyczną. Jak było to widoczne na przykładzie lobbingu, legitymizacja *throughput* może zostać zwiększona przez przepisy dotyczące przejrzystości, środki mające ją zapewnić i dobrowolne zobowiązanie się do jej przestrzegania. I odwrotnie, brak przejrzystości, często wysoko ceniona przez odbiorców doradztwa poufność procesu konsultacyjnego oraz niepublikowanie źródeł stanowiących podstawę przekazywanej wiedzy, osłabiają legitymizację procesów doradczych. Szkodliwy w tym kontekście jest m.in. brak informacji niezbędnych dla zachowania przejrzystości lub fakt, że informacje dotyczące tła działań doradczych oraz tego, kim są doradzający eksperci, można uzyskać jedynie ponosząc wysokie koszty finansowe i/lub czasowe.

Podobnie jak w przypadku legitymizacji demokratycznej, deficyty na dwóch pierwszych płaszczyznach legitymizacji mogą być przynajmniej częściowo zrekompensowane dzięki skuteczności legitymizacji doradztwa eksperckiego przez *output*. Legitymizacja przez *output* jest wysoka, jeśli da się udowodnić lub zakomunikować związek między działalnością doradczą a poprawą funkcjonowania państwa, tzn. jeśli kierunek polityki zainicjowany przez doradztwo eksperckie jest postrzegany i odbierany przez adresatów polityki jako pozytywny i pożądaný. Percepcja pozytywnej przyczynowości doradztwa eksperckiego wśród beneficjentów decyzji politycznych, ale także wśród komentatorów politycznych i opinii publicznej ma tu kluczowe znaczenie, gdyż bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między doradztwem eksperckim a działaniami politycznymi rzadko daje się jednoznacznie udowodnić. Jeśli działalność ekspercka nie przynosi zauważalnych efektów lub w percepcji mediów i opinii publicznej prowadzi do gorszego funkcjonowania państwa, wówczas legitymizacja przez *output* nie może służyć jako korekta wadliwej legitymizacji *input* lub *throughput* i generalnie podważa zasadność doradztwa eksperckiego.

PRAKTYKI I STRATEGIE UZYSKIWANIA, UTRZYMYWANIA I UMACNIANIA LEGITYMIZACJI DORADZTWA EKSPERCKIEGO⁵

W zamęcie realiów współczesnego doradztwa eksperckiego w państwach demokratycznych (takich jak Polska czy Niemcy) istnieje wiele praktyk i strategii, które mogą i powinny przyczyniać się do wzmocnienia legitymizacji doradztwa politycznego i/lub przewyciężenia ewentualnych kryzysów doradczej działalności eksperckiej. Można je podzielić na co najmniej cztery typy

⁵ Autor kieruje się tu schematem opracowanym niedawno przez nowojorskiego socjologa wiedzy Gila Eyal (zob. Eyal, 2019: 105–129).

strategii: (1) wyznaczanie granic i wykluczenie, epistokracja; (2) inkluzja wiedzy laików, partycypacja i transparentność; (3) „mechaniczna” obiektywność lub legitymizacja poprzez *mega data*; (4) outsourcing i resortacja procesów doradczych: wyłączenie, zlecenie i ponowne zestawienie wiedzy specjalistycznej.

Strategia I: wyznaczanie granic i wykluczenie, epistokracja

Politycy od zawsze starali się zwiększyć legitymizację naukowej wiedzy eksperckiej przez ograniczenie kręgu ekspertów posiadających oficjalny mandat doradczy, tworząc rządowe lub półrządowe gremia doradcze, które obsadzone są zazwyczaj niewielką liczbą ekspertów dla zapewnienia ich funkcjonalności. Zgodnie z teorią w skład tychże oficjalnych gremiów doradczych wchodzi najbardziej godni zaufania, bo profesjonalnie wykwalifikowani eksperci z danej dziedziny, co w żadnym wypadku nie wyklucza interdyscyplinarnych gremiów doradczych. Ma to m.in. na celu wzbudzenie zaufania szczególnie do technicznych i technokratycznych opinii eksperckich nie tylko wśród polityków, ale przede wszystkim wśród opinii publicznej, aby w ten sposób zwiększyć legitymizację doradztwa.

Decydenci polityczni, jako że w ostatecznym rozrachunku to oni mają decydujący głos w sprawie wyboru doradzających ekspertów, zachowują ważną funkcję strażnika (*gatekeeper*) w procesie tworzenia oficjalnych gremiów doradczych. Zdarza się jednak, że to nie same instytucje państwowe tworzą listy ekspertów kwalifikujących się do doradztwa, lecz zwracają się do organizacji naukowych oraz jednostek akademickich o pomoc w opracowaniu kryteriów wyboru, określeniu szczebla, na który na drabinie kariery naukowej musi wspiąć się powołany ekspert oraz wyznaczeniu okresu próbnego, który należy przejść, aby zostać ekspertem. Celem określenia zrozumiałych kryteriów akceptowanych przez stowarzyszenia naukowe jest zapobieżenie sytuacji, w której politycy wybierają wyłącznie ekspertów zgodnych z daną orientacją partyjno-polityczną. Fakt, że podejście to *de facto* bardzo ogranicza krąg doradzających ekspertów i z reguły wyklucza wiedzę ekspercką, która w ramach danych dyscyplin uznawana jest za marginalną, jest w pełni zamierzony, gdyż zwiększa to prawdopodobieństwo wypracowania przez komisje wspólnych rekomendacji. Ograniczenie wpływu decyzyjnego do podstawowej grupy ekspertów uzasadnia się tym, że wybrana grupa ekspertów posiada rzeczywistą wiedzę fachową w danej materii. Ta klasyczna strategia legitymizacji ekspertów jest kompatybilna zarówno z decyzyjonistycznym, jak i technokratycznym modelem doradztwa.

Wykorzystanie ekspertów i wiedzy fachowej w ramach doradztwa politycznego mającego miejsce w procesie przygotowania decyzji politycznych,

ale także mającego na celu legitymizację podjętych wcześniej decyzji, poprzez tworzenie oficjalnych i półoficjalnych ciał eksperckich, jest najczęściej wybieraną strategią zapewnienia im legitymizacji. W kryzysach XXI wieku poszukiwany jest bowiem nie tyle niezależny ekspert, który, jak się wydaje, jest daleki od polityki, ile naukowa wiedza ekspercka, służąca epistemicznemu uzasadnieniu własnych działań politycznych, w przypadku której władze państwowe wyboru dostarczycieli informacji dokonują zazwyczaj we własnym zakresie. Praktyka ta nie jest jednak pozbawiona kontrowersji i wielu ekspertów postrzega ją jako problematyczną, zwłaszcza w Niemczech. To, czy ktoś uzna ten – wspomniany już wcześniej – proces zacierania się granic między doradztwem a podejmowaniem decyzji za dopuszczalny lub wręcz pożądaný, czy też uzna go za niepokojący, zależy w dużej mierze od specyficznej postawy w odniesieniu do teorii demokracji, którą przyjmuje obserwator działalności eksperckiej. Zintensyfikowana działalność ekspercka jest postrzegana jako problematyczna dla legitymizacji demokratycznej przede wszystkim w kontekście założeń teoretycznych, które z perspektywy legitymizacji *input* osadzają demokrację jako agregacyjną, partycypacyjną i wewnętrznie uzasadnioną, a więc zakładających jej niezależność od materialnego wyniku prowadzonej polityki. Nie wszyscy obserwatorzy wyrażają jednak obawy o możliwe osłabienie demokracji z powodu wzrostu wpływu ekspertów. Z perspektywy deliberytywnej, elitarniej i epistemicznie uzasadnionej teorii demokracji „scjentyzacja” (unaukowanie) procesu decyzyjnego przez wpływy ekspertów jest nie tylko oceniana jako mniej problematyczna, ale wręcz postrzegana jako pożądana i godna polecenia. W dużym skrócie można stwierdzić, że wzmożona aktywność ekspercka jest uznawana za problematyczną przez tych teoretyków demokracji, którzy postrzegają jakość demokracji przede wszystkim od strony wejścia, natomiast ci, którzy za miernik przyjmują jakość wyjścia, skłonni są postrzegać aktywność ekspercką jako wsparcie dla demokracji.

Jak wspomniano powyżej, ostatnie wydarzenia we współczesnej polityce wzbudziły wątpliwości co do statusu ekspertów i stały się podstawą często powtarzanego twierdzenia, zasadniczo trudnego do empirycznej weryfikacji, że społeczeństwo ma dość ekspertów. Myśl ta, oparta na przytoczonym wcześniej fragmentarycznym cytacie wypowiedzi brytyjskiego polityka Michaela Gove’a, upowszechniła się w kolejnych latach na tyle, że obecnie intensywnie dyskutowane są koncepcje, które nie tylko chcą silniejszej regulacji doboru ekspertów, ale także chcą dać im większą moc decyzyjną. Do grona teoretyków demokracji, którzy potrafią dostrzec dobre strony epistokracji (rządów ekspertów), należy m.in. amerykański filozof polityki Jason Brennan (2016). Zauważył on, że z powodu wyborczych sukcesów partii populistycznych, polityków (Trump, Orban, Chavez, etc.) oraz obaw społecznych (Brexit) demokratycznie legitymizowana polityka w niektórych państwach zachodnich staje się od drugiej

dekady XXI wieku bardziej nieprzewidywalna i/lub eroduje w wyniku dominacji „dobrze naoliwionego” lobbingu zamożnych obywateli w kierunku postdemokracji. W pojedynczych przypadkach rządy ekspertów przeciwstawiane są postdemokracji i jako typ reżimu rządzenia oceniane bardzo pozytywnie. Wykorzystuje się tu następujący argument: jeśli społeczeństwo stale się myli lub demokracja staje się oligarchią, lepiej jest zaufać ekspertom! W tym ujęciu legitymacja epistemiczna staje się zasobem legitymizacji co najmniej równie, jeśli nie bardziej wartościowym od legitymacji demokratycznej. W ramach tej debaty dochodzi jednak często do rozmycia kategorii technokracji i epistokracji. Technokracja to rządy mechaników i inżynierów władzy. Technokrata to ekspert, który wie, jak działa maszyna polityki lub jak w ramach istotnych obszarów polityki (np. polityki fiskalnej) wypracować odpowiednie rozwiązania. Technokracja zwykle nie argumentuje w sposób normatywny, lecz empiryczno-analityczny i ma legitymację demokratyczną, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych (przykłady: rządy technokratów w Grecji i Włoszech w czasie kryzysu euro 2010–2012 oraz w ostatnim okresie pod rządami Mario Dragiego). Epistokracja, czy też inaczej ekspertokracja, to jednak nie władza technokratów, ale znawców, czyli tych, którzy wiedzą najlepiej, filozofów-królów (*philosopher-kings*).

Strategia II: inkluzja wiedzy laików, partycypacja i transparentność

W drugim wzorcu ograniczenie liczby zaangażowanych ekspertów, wstępną selekcję dokonywaną przez organy państwowe lub instytucje naukowe powiązane z państwem, a tym bardziej zwiększenie ich uprawnień decyzyjnych, uznaje się nie jako rozwiązanie problemu legitymizacji, ale raczej jako jego pogłębienie. Krytycy epistokracji, jak np. austriacki socjolog wiedzy Alexander Bogner (2021), dostrzegają problemy z wprowadzeniem jej w życie nawet w sytuacji, gdy wzmocnienie rządów ekspertów uznano by za pożądane co do zasady: kogo należy zaliczyć do grona znawców z mocą decyzyjną? Czy są to członkowie narodowych akademii nauk, czy tylko laureaci Nagrody Nobla? Kogo zakwalifikować jako naprawdę „wiodących” ekspertów, uprawnionych do doradzania decydentom i społeczeństwu? Brennan (2016) uważa, że tylko mądrzy powinni mieć coś do powiedzenia, „a głupi powinni zostać wykluczeni” i nazywa to „epistokracją umiarkowaną”. Bogner ostrzega: „Politycy powinni się informować, ale nie zastępować «demokracji ekspertokracją»”. Polityka nie może sobie pozwolić na bycie sterowaną przez ekspertów. Epistokracja, nawet w tak łagodnej wersji jak ta, którą ma na myśli Brennan, wiąże władzę polityczną z mającą rzekomo przewagę wiedzą, co według Bognera grozi stworzeniem (doradczego) potwora, którego nie da się odwieść od obranego kursu, nawet

jeśli idzie w złą stronę. Według Bognera, pogodzenie epistokracji z legitymacją demokratyczną jest niemalże niemożliwe.

Wzorzec strategii II niesie ze sobą krytykę wzorca I również z innego powodu: eksperci z oficjalnym mandatem doradczym mogą być wysoko wykwalifikowani, ale jako „doradcy rządowi” wykazują zwykle dużą bliskość z państwem (tendencja do postrzegania spraw nie tylko z perspektywy nauki, ale także państwa) lub mają tendencję do postrzegania faktów zbyt mocno z perspektywy pewnych sektorów gospodarczych i przemysłowych. Aby zminimalizować lub całkowicie wyeliminować skazę ewentualnej polityczno-ideologicznej lub sektorowej stronnictwo eksperckich, schemat strategii II celowo wprowadza wiedzę laików w postaci ekspertów obywatelskich lub ekspertów „alternatywnych”, nominowanych przez laików lub ekspertów obywatelskich, w obrady doradczych gremiów eksperckich, zwłaszcza w kwestiach bezpośrednio dotyczących danej grupy laików (np. pacjentów). Ma to na celu zwiększenie w ten sposób legitymizacji poprzez uczynienie procesów decyzyjnych w doradztwie eksperckim bardziej zrozumiałymi, przejrzystymi i responsywnymi (por. Thunert, 2011). Nasuwa się jednak pytanie, czy masowe poszerzenie bazy eksperckiej byłoby w stanie wzmocnić również legitymizację doradztwa eksperckiego przez *output*, ponieważ wydaje się niemal niemożliwe wypracowanie rekomendacji działań, które cieszyłyby się poparciem zdecydowanej większości członków drastycznie poszerzonej bazy eksperckiej. Stwarza to niebezpieczeństwo, że uwzględnienie tego wzorca strategii, który znacząco zwiększa legitymizację *input* doradztwa eksperckiego, nie przerodzi się ostatecznie w „mydlenie oczu”, gdyż politycy w przypadku braku konsensusu w rekomendacjach działań będą ponownie podejmować decyzje w sposób czysto decyzyjny, wybierając z palety rekomendacji propozycje najbardziej akceptowalne politycznie.

Strategia III: „mechaniczna” obiektywność lub legitymizacja przez *mega data*

Trzeci typ strategii legitymizacyjnej doradztwa eksperckiego ma na celu wygenerowanie lub przywrócenie wiarygodności nauk o polityce i pracujących w nich ekspertów poprzez maksymalne ograniczenie zależności zarówno od jakościowego osądu eksperckiego, jak i od udziału laików i zastąpienie go (rzekomo) „obiektywnymi” procedurami, przede wszystkim pomiarami ilościowymi i standaryzowanymi testami. Celem jest zmniejszenie lub zminimalizowanie elementu ludzkiego osądu, ludzkiego błędu i ideologicznej/światopoglądowej stronnictwo oraz zastąpienie ich ściśle „mechanicznym”

przestrzeganiem formalnych, jednoznacznych i przejrzystych zasad oraz ilościowym pomiarem wyników lub „efektów”.

W modelu decyzyjnym, a tym bardziej w modelu technokratycznym, „żywi” eksperci, na których, oprócz wiedzy fachowej i doskonałości badawczej, wpływają z pewnością również skłonności, wartości, uczucia itp., mogliby być stopniowo zastępowani nie tylko przez masowe wykorzystanie ogromnych ilości danych, lecz perspektywicznie także przez sztuczną inteligencję (*artificial intelligence*). Legitymizacja przez *mega data* już teraz przejawia się w popularnych instrumentach, takich jak „Wahl-o-Mat”, służących obywatelom jako pomoc przy podejmowaniu decyzji wyborczych, które informują użytkowników, co leży w ich politycznym interesie⁶. Podobną funkcję pełnią ustalenia nauk behawioralnych, takie jak tzw. *nudges*. Zgodnie z wizją zawartą w typie „III”, sztuczna inteligencja oparta na gigantycznych symulacjach komputerowych i *mega data* mogłaby również decydować o kwestiach wojny i pokoju. Czytelnik może sam ocenić, czy w ramach takiego doradztwa naukowego ze strony sztucznej inteligencji prezydentowi Putinowi zostałyby zarekomendowane rozpoczęcie agresji zbrojnej przeciwko Ukrainie, lub też w 2003 r. prezydentowi USA George'owi W. Bushowi prowadzenie wojny prewencyjnej przeciwko Irakowi Saddama Husajna. Prawdziwi eksperci w obu przypadkach zdecydowanie to zrobili.

Strategia IV: Outsourcing i resortacja procesów doradczych: wyłączenie, zlecenie i ponowne zestawienie wiedzy specjalistycznej

Jest to nie tyle kolejna spójna strategia, ile raczej mieszanka różnych rozwiązań dotyczących partycypacji ekspertów, które jednak mają kilka wspólnych cech odróżniających je od pozostałych trzech sposobów odpowiedzi na kryzys legitymizacji nauk regulacyjnych, przy czym niektóre z nich trudno jest odróżnić od procedur partycypacyjnych strategii II. Niemniej jednak strategia IV może być rozumiana jako odpowiedź na braki widoczne w pozostałych trzech wzorcach strategii. O ile koncepcje inkluzywne drugiego wzorca strategii generowania legitymizacji polegały na angażowaniu członków społeczeństwa lub „mini-publik” – stąd pojęcie „inkluzyj” – do udziału w procesach

⁶ „Wahl-o-mat” jest platformą internetową oferowaną przez Federalną Agencję ds. Edukacji Obywatelskiej (niem. *Bundeszentrale für politische Bildung*), w ramach której wyborcy mają możliwość porównania swoich preferencji politycznych z pozycjami programowymi deklarowanymi przez partie startujące w wyborach, przy czym nie ma on stanowić źródła rekomendacji wyborczej, lecz jest serwisem informacyjnym o wyborach i polityce. Więcej informacji na ten temat oraz przykładowe *Wahl-o-maty*, zob. <https://www.bpb.de/themen/wahl-o-mat/>. W Polsce odpowiednikiem tego typu platformy jest tzw. „Latarnik Wyborczy”, zob. <https://latarnikwyborczy.pl/>.

doradczych państwowych/publicznych ciał decyzyjnych, o tyle tutaj doradztwo eksperckie jest „odwrócone” poprzez przeniesienie realizacji i koordynacji naukowych procesów doradczych do tzw. „między-przestrzeni”, znajdujących się w pewnym oddaleniu od centrów decyzyjnych. Ten outsourcing, który nie musi, ale może prowadzić do quasi-prywatyzacji doradztwa politycznego, ma na celu zwalczanie przekonania, że konwencjonalne strategie inkluzji laików lub „ekspertów obywatelskich” są jedynie „mydleniem oczu” lub pełnią funkcję listka figowego. Strategie outsourcingu w czwartym typie strategii są podobne do strategii inkluzji II w tym sensie, że mają na celu stworzenie legitymizacji poprzez zaangażowanie różnych grup interesu, laików w roli ekspertów oraz zwykłych obywateli w procesy doradcze, dzięki którym możliwe jest identyfikowanie, ocenianie oraz znalezienie rozwiązań dążących do minimalizacji ryzyka i negatywnych konsekwencji potencjalnych decyzji politycznych.

Różnice w stosunku do konwencjonalnych partycypacyjnych procedur konsultacji inkluzyjnych można często określić tylko w ramach intensywnej analizy poszczególnych przypadków, ponieważ to, co łączy oba typy strategii, to zdecydowane przekonanie o edukacyjnej mocy demokratycznych procedur partycypacyjnych. W każdym przypadku należałoby zdecydować, czy na przykład powiązanie komisji eksperckich z procedurami partycypacji obywatelskiej (por. Krick, 2021) byłoby lepiej umiejscowione w strategii II czy IV. Praktyki strategii IV mają na celu stworzenie zarówno pozorów, jak i treści prawdziwie kooperatywnego uczestnictwa w procesach badawczych, istotnych tak dla polityków, jak i w ramach formułowania kierunku prowadzonej polityki. Odwrócenie i zakwestionowanie strategii inkluzji drugiego wzorca poprzez wyłączenie doradztwa z czysto państwowych lub czysto prywatnych forów interesariuszy ma zapobiec skażeniu doradców eksperckich jako doradców rządowych lub sługusów potężnych grup lobbystycznych, co przyczyniłoby się do zwiększenia ich legitymizacji.

Strategia IV ma jednak również cechy charakterystyczne dla pierwszej strategii (wykluczenia), ponieważ jej celem jest także umożliwienie ekspertom nieskażonym bliskością rządu czy przemysłu/lobby osiągnięcie trwałego konsensusu naukowego w zakresie rekomendacji politycznych, czego druga strategia, mająca na celu wyłącznie poszerzenie grupy ekspertów o ekspertów obywatelskich i laików, zwykle nie jest w stanie osiągnąć. Często bowiem zdarza się, że na końcu konwencjonalnego procesu konsultacji partycypacyjnych z udziałem możliwie jak największej liczby uczestników okazuje się, że nie udaje się wypracować rekomendacji działań popieranых przez wszystkich interesariuszy. Osiągnięcie wspólnych rekomendacji nie powinno jednak odbywać się poprzez zawężanie oraz „ręczne” wybieranie ekspertów przez organy rządowe i instytucje naukowe, jak miało to miejsce w strategii I, lecz poprzez *outsourcing* do półrządowych i obywatelskich „między-przestrzeni”, w ramach

których możliwe jest prowadzenie deliberacji politycznej. Łatwo da się zauważyć, że możliwe praktyki czwartej strategii generowania legitymizacji zostały zaczerpnięte z dorobku Studiów nad Nauką i Technologią (*Science and Technology Studies*, STS). Postawy aktorów, których generalnie można przypisać do tego typu strategii generowania legitymizacji, różnią się jednak co do wagi przypisywanej przedstawianiu decydującym politycznym rekomendacji wypracowanych przez ekspertów w drodze konsensusu, co jest zbliżone do efektów strategii zawężania z pierwszego wzorca, lub kwestii, czy doradztwo eksperckie powinno podążać za modelem „uczciwego pośrednika” (*honest broker*) (por. Pielke, 2007). Ekspert jako „uczciwy pośrednik” ujawnia odbiorcom doradztwa i opinii publicznej wątpliwości dotyczące przekazywanej wiedzy oraz przedstawia różne scenariusze rozwiązań, zamiast rekomendować tylko jedną opcję lub bardzo wąskie spektrum opcji decyzyjnych, jak czyni to, np. Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC), który jednak w innych przypadkach z pewnością odpowiada podstawowym założeniom czwartego wzorca strategii (por. Weingart, Wagner, 2015: 110; Beck, 2012).

Wspólne dla wszystkich praktyk i wariantów czwartego typu strategii jest to, że porzucają one linearne modele doradztwa politycznego i postrzegają działalność ekspercką jako usytuowaną w konstruktywistycznych i/lub rekurencyjnych modelach doradztwa politycznego, w których roli ekspertów nie da się wyraźnie odgraniczyć od polityki, a obie strony ze sobą współdziałają (*co-creation*) i/lub przekazują sobie kwestie doradcze „tam i z powrotem” (tzw. model rekurencyjny) (por. Weingart, 1999; Jasanoff, 2004; Edenhofer, Kowartsch, 2015; Schenuit, Felix, 2017).

KONKLUZJE

Kwestia legitymizacji doradztwa politycznego jest problemem wielowymiarowym – doradztwo polityczne potrzebuje zarówno legitymacji demokratycznej, jak i epistemicznej lub technicznej. Doradca naukowy z reguły nie posiada legitymacji demokratycznej lub jest ona obecna raczej pośrednio, w sytuacji, gdy doradztwo jest zlecane przez demokratycznie legitymizowane organy, np. w przypadku komisji parlamentarnych. Badanie przeprowadzone w ramach projektu „Wiedza to władza” wśród polskich i niemieckich decydentów politycznych oraz ekspertów wykazało, że doradzający eksperci legitymizują się przede wszystkim przez swoją wiedzę, ale nie tylko. Legitymizacja ekspertów powinna być rozumiana jako zjawisko z natury hybrydowe – takie, które zależy nie tylko od wiedzy naukowej, ale także od ich politycznego wycucia oraz zdolności do kontekstualizacji i przekazywania wiedzy specjalistycznej

w danym środowisku politycznym. Eksperci wyraźnie zyskali na znaczeniu w kluczowych obszarach polityki publicznej, takich jak zmiany klimatyczne, polityka fiskalna, polityka zdrowotna oraz zwalczanie pandemii, wojny itp. zwłaszcza w czasie licznych kryzysów, które miały miejsce w ostatnich latach. Media społecznościowe otworzyły nowe możliwości kwestionowania wiedzy eksperckiej przez laików, ale dane empiryczne pozyskane w ramach projektu – niedające jednak podstaw do generalizacji – nie potwierdzają tezy, że korzystanie z tych mediów w sposób jednoznaczny doprowadziło do „ery post-prawdy”. Niemniej jednak upodmiotowienie laików w toku cyfryzacji zmieniło dynamikę i normy dotyczące tego, jak eksperci budują i utrzymują swój mandat zaufania oraz legitymizację.

Legitymizacja roli ekspertów w ramach doradztwa politycznego nie jest po prostu kwestią „podążania za nauką”, lecz wynikiem złożonego współdziałania wiedzy naukowej z interesami, wartościami i polityką. Doradztwo eksperckie ze swej natury łączy w sobie aspekty polityczne i techniczne. Wciąż jednak wiemy zbyt mało o tym, jakie praktyki i strategie stosują eksperci w doradztwie, aby skutecznie poruszać się po cienkiej linii pomiędzy niezależnością i obiektywizmem, z jednej strony, a dążeniem do trafności i wykonalności ich rekomendacji, z drugiej. Wywiady eksperckie przeprowadzone w ramach tego projektu badawczego rzucają jednak nieco więcej światła na charakterystykę polskich i niemieckich kultur eksperckich. Dzięki temu wiemy nieco więcej o cechach, jakich odpowiednie „mini-publiki” oczekują od ekspertów i o zadaniach, jakie są im zlecane. Dowiadujemy się wiele o roli kwalifikacji zawodowych, z jednej strony, i osobistego doświadczenia w ramach korzystania z wiedzy specjalistycznej, z drugiej. Uzyskujemy cenne opinie o tym, jak ważna jest osobista więź eksperta z odbiorcami stanowiącymi grupę docelową jego działalności doradczej. W jakich sytuacjach oczekuje się od ekspertów doradztwa i jakiego rodzaju porad powinni oni udzielać? Jakie różnice istnieją w tym obszarze między ekspertami w różnych dziedzinach życia publicznego? Kwestie tego typu są złożone, a związane z nimi niuanse mogą zostać przeanalizowane jedynie w ramach dalszych, pogłębionych badań jakościowych – zarówno jako studium przypadku, jak też w perspektywie porównawczej między różnymi krajami.

Komunikacja naukowa, nauka oraz doradztwo polityczne oparte na dowodach naukowych nie oznacza głoszenia i sprzedawania wyników badań jako przekonań obowiązujących wiecznie, lecz oznacza, że wyniki badań i oparte na nich rekomendacje polityczne muszą być stale aktualizowane, a czasem wręcz rewidowane. Dlatego też wytyczne dotyczące dobrych praktyk doradztwa politycznego sformułowane przez Berlińsko-Brandenburską Akademię Nauk w 2008 r. pozostają nadal istotne dla procesu legitymizacji doradztwa eksperckiego. Postulują one: dystans rozumiany jako niezależność podmiotów

doradztwa; pluralizm perspektyw doradztwa, wielość dyscyplin naukowych; przejrzystość, czyli jawność procesów doradczych; upublicznienie gwarantujące równy dostęp do wszystkich informacji istotnych z punktu widzenia doradztwa (BBAW, 2008).

BIBLIOGRAFIA

- Babones S. (2018), *The New Authoritarianism. Trump, Populism and the Tyranny of Experts*, Cambridge–Medford: Polity Press.
- Beck S. (2012), *Between Tribalism and Trust: The IPCC under the “Public Microscope”*, “Nature and Culture”, vol. 7, nr 2, s. 151–173, <https://doi.org/10.3167/nc.2012.070203>.
- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften [BBAW] (red.) (2008), *Leitlinien Politikberatung*, Berlin: BBAW.
- Bogner A. (2021), *Die Epistemisierung des Politischen. Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet*, Ditzingen: Reclam.
- Brennan J. (2016), *Gegen Demokratie: Warum wir die Politik nicht den Unvernünftigen überlassen dürfen*, Berlin: Ullstein.
- Brown M. J., Havstad J. C. (2017), *The Disconnect Problem, Scientific Authority, and Climate Policy*, “Perspectives on Science”, vol. 25, nr 1, s. 67–94, https://doi.org/10.1162/POSC_a_00235.
- Brozus L., Geden O., Ćumurović A., Gropp R. E., Schneidewind U., Paqué K.-H., Feld L. P. (2017), *Expertenwissen im politischen Prozess – Nutzen, Grenzen und Gefahren*, „Wirtschaftsdienst“, vol. 97, nr 4, s. 239–255, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2017/heft/4/beitrag/expertenwissen-im-politischen-prozess-nutzen-grenzen-und-gefahren.html> (dostęp: 30.09.2022).
- Brühl T., Krausch G., Schleiff E. (red.) (2022), *Unterschätzt oder überbewertet? Reflexionen über die politische Bedeutung wissenschaftlicher Expertise in Krisenzeiten*, Science Policy Paper nr 7, Frankfurt am Main: Mercator Science-Policy Fellowship Programm, <https://doi.org/10.21248/gups.65184>.
- Chari R., Hogan J., Murphy G. (2010), *Regulating Lobbying: a Global Comparison*, Manchester: Manchester University Press.
- Christensen J., Cathrine H. (2017), *Advisory Commissions, Academic Expertise and Democratic Legitimacy: The Case of Norway*, “Science and Public Policy”, vol. 44, nr 6, s. 821–833, <https://doi.org/10.1093/scipol/scx016>.
- Collins H., Evans R. (2017), *Why Democracies Need Science*, Cambridge: Polity Press.
- Edenhofer O., Kowarsch M. (2015), *Cartography of pathways. A new model for environmental policy assessments*, “Environmental Science & Policy”, vol. 51, s. 56–64, <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.03.017>.
- Eyal G. (2019), *The Crisis of Expertise*, Cambridge–Medford: Polity Press.
- Goldenberg M. J. (2016), *Public Misunderstanding of Science? Reframing the Problem of Vaccine Hesitancy*, “Perspectives on Science”, vol. 24, nr 5, s. 552–581, https://doi.org/10.1162/POSC_a_00223.
- Grundmann R. (2017), *The problem of expertise in knowledge societies*, “Minerva”, vol. 55, nr 1, s. 25–48, <https://doi.org/10.1007/s11024-016-9308-7>.

- Hirschi C. (2018), *Skandalexperten – Expertenskandale. Zur Geschichte eines Gegenwartsproblems*, Berlin: Matthes & Seitz.
- Jasanoff S. (2003), *(No) Accounting for Expertise?*, “Science and Public Policy”, vol. 30, nr 3, s. 157–162, <https://doi.org/10.3152/147154303781780542>.
- Jasanoff S. (red.) (2004), *States of Knowledge: The Co-production of Science and Social Order*, London: Routledge.
- Korinek R.-L., Veit S. (2013), *Wissenschaftliche Politikberatung als Grenzarbeit: Ein Konzept zur Analyse institutionalisierter Beratungsformen in Politikfeldern*, w: *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung* (DMS-Sonderheft 1), (red.) S. Kropp, S. Kuhlmann, Leverkusen: Barbara Budrich Verlag, s. 261–284, <https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0gcw.16>.
- Krick E. (2021), *Expertise and Participation: Institutional Designs for Policy Development in Europe*, Cham: Palgrave Macmillan.
- Moore A. (2017), *Critical Elitism: Deliberation, Democracy, and the Problem of Expertise*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moore A. (2021), *Three Models of Democratic Expertise*, “Perspectives on Politics”, vol. 19, nr 2, s. 553–563, <http://doi.org/10.1017/S1537592720002480>.
- Nichols T. (2017), *The Death of Expertise. The Campaign Against Established Knowledge and Why it Matters*, Oxford: Oxford University Press.
- Oppenheimer M., Oreskes N., Jamieson D., Brysse K., O’Reilly J., Shindell M., Wazeck M. (2019), *Discerning Experts: The Practices of Scientific Assessment for Environmental Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Pamuk Z. (2021), *COVID-19 and the Paradox of Scientific Advice*, “Perspectives on Politics”, vol. 20, nr 2, s. 1–15, <http://doi.org/10.1017/S1537592721001201>.
- Pielke R. A. Jr. (2007), *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneuit F. (2017, 3 kwietnia), *Modelle wissenschaftlicher Politikberatung auf dem Prüfstand. Impulse für die Politikwissenschaft aus den Science and Technology Studies*, Arbeitspapier FG EU/Europa, nr 3, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Modelle_wissenschaftlicher_Politikberatung_FS.pdf (dostęp: 30.09.2022).
- Stasiak D., Oppold D. (2022), *Głos doradcy społeczeństwa: panele obywatelskie w Polsce i Niemczech*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 337–357.
- Thorpe A., Williamson S. (2021), *Trusted institutions: Expertise, gender, and legitimacy on planning panels*, “Australian Journal of Public Administration”, vol. 80, nr 3, s. 638–644, <http://doi.org/10.1111/1467-8500.12511>.
- Thunert M. (2011), *Wirkung von Gesellschaftsberatung – Potenziale, Grenzen, Evaluationsmöglichkeiten*, w: *Wie Politik von Bürgern lernen kann. Potenziale praxisbezogener Gesellschaftsberatung*, (red.) Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, s. 167–199.
- Thunert M. (2021), *Waning Trust in (Scientific) Experts and Expertise? Recent Evidence from the United States and Elsewhere*, w: *Authority and Trust in US Culture and Society*, (red.) G. Leyboldt, M. Berg, Bielefeld: transcript Verlag, s. 61–86.
- Van der Bles A. M., van der Linden S., Freeman A. L. J., Spiegelhalter D. J. (2020), *The Effects of Communicating Uncertainty on Public Trust in Facts and Numbers*, “Proceedings of the

- National Academy of Sciences”, vol. 117, nr 14, s. 7672–7683, <https://doi.org/10.1073/pnas.1913678117>.
- Wagschaal U. (2019), *Politikberatung und demokratische Legitimität*, w: *Handbuch Politikberatung*, (red.) S. Falk, M. Glaab, A. Römmele, H. Schober, M. Thunert, Wiesbaden: Springer-VS Verlag, s. 51–64.
- Weingart P. (1999), *Scientific Expertise and Political Accountability. Paradoxes of Science in Politics*, “Science and Public Policy”, vol. 26, nr 3, s. 151–161, <https://doi.org/10.3152/147154399781782437>.
- Weingart P., Wagner G. A. (red.) (2015), *Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Streszczenie: Legitymizacja doradztwa politycznego jest uważana za jeden z centralnych problemów w interakcji między światem polityki, z jednej strony, a światem nauki, z drugiej. Naukowcy legitymizują się wyłącznie poprzez swoją zazwyczaj wysoce specjalistyczną wiedzę; posiadają zatem legitymację epistemiczną, lecz ich legitymacja demokratyczna jest znacznie słabsza, a czasami nie istnieje. W niniejszym artykule przedstawiono i omówiono różne podejścia i strategie legitymizacji działalności doradczej w odniesieniu do relacji między doradztwem politycznym opartym na wiedzy eksperckiej a legitymacją demokratyczną.

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

LEGITIMIZATION OF EXPERT ACTIVITIES AS PART OF POLITICAL ADVISORY AND LOBBYING PROCESSES

Abstract: The legitimacy of policy advice is considered as one of the central problems regarding the interaction between the world of politics on the one hand and the world of science and scholarship on the other. Scientists and scholars legitimize themselves solely through their usually highly specialized expertise; they thus have epistemic legitimacy, but their democratic legitimacy is much weaker and sometimes non-existent. This chapter presents and discusses different approaches and strategies for legitimizing consulting activities in the tension between expert-supported policy consulting and democratic legitimacy.

Keywords: political advisory, lobbying, legitimacy, political decision-making

Agnieszka VETULANI-CĘGIEL

Artur KOPKA

RAMY INSTYTUCJONALNO-PRAWNE POLITYCZNYCH PROCESÓW DORADCZYCH I LOBBINGOWYCH W POLSCE I W NIEMCZECH W UJĘCIU PORÓWNAWCZYM

WPROWADZENIE

Uregulowanie doradztwa politycznego i lobbingu jest niezmiernie istotne dla prawidłowego funkcjonowania procesów politycznych i jakości stanowionego prawa. Zarówno w ramach doradztwa, jak i lobbingu dochodzi do interakcji między decydentami (politykami, urzędnikami) a osobami z zewnątrz, będącymi ekspertami w danej dziedzinie (doradcami, lobbystami/przedstawicielami grup interesu), którzy to – przedstawiając swój punkt widzenia, interesy czy sugestie oraz dostarczając informacje i wiedzę – wywierają na decydentów określony wpływ. Patrząc z tej perspektywy, przepisy regulujące lobbing i doradztwo polityczne, a także określające reguły procesów stanowienia prawa oraz okoliczności, w których dochodzi do wzajemnych interakcji (kto może mieć dostęp do decydentów, na jakich zasadach) są kluczowe, ponieważ dają szansę na zapobieganie występowaniu zachowań niepożądanych (nieetycznych, nielegalnych), a tym samym, na wprowadzenie przejrzystości w procesach politycznych i (pewnej) kontroli wpływu oraz na poprawę jakości tworzonego prawa.

W ciągu ostatnich 20 lat w Europie zauważalny jest wyraźny trend do wprowadzania rozwiązań prawnych, które mają na celu uregulowanie lobbingu. Celem nadrzędnym jest zapobieganie korupcji oraz zapewnienie przejrzystości w zakresie udziału reprezentantów interesów w toczących się procesach politycznych (w tym legislacyjnych). Z uwagi na nieuchwytny charakter lobbingu, rozmaite sposoby wywierania wpływu i formy doradztwa, a także na różnice kulturowe, prawne i instytucjonalne determinujące całość kształtu procesów politycznych na poziomie państw oraz Unii Europejskiej, decyzja w zakresie przyjęcia określonych rozwiązań stanowi spore wyzwanie i zwykle wywołuje szerokie dyskusje. Ta różnorodność uwarunkowań powoduje, że przyjmowane w państwach regulacje dotyczące doradztwa i lob-

bingu (udziału zainteresowanych stron w politycznych procesach decyzyjnych) znacznie się od siebie różnią. Spośród znanych rozwiązań prawnych warto wymienić: regulacje ustawowe w postaci rejestrów lobbingowych, uregulowania etyczne (tzw. kodeksy postępowania) dla reprezentantów interesu i/lub decydentów (polityków, urzędników), regulacje oddolne proponowane przez środowiska reprezentujące lobbystów (tzw. „samoregulacje”), czy też procedury dotyczące konsultacji z interesariuszami organizowanych w toku procesów legislacyjnych.

Z przeglądu uregulowań lobbingu w państwach europejskich wynika, że ustawy ustanawiające wymóg rejestracji działalności lobbingowej lub kodeksy postępowania dla podmiotów ją wykonujących obowiązują obecnie na Litwie (2001)¹, w Polsce (2005), Macedonii Płn. (2008), Słowenii (2010), Austrii (2012), Wielkiej Brytanii (2014), Irlandii (2015), Francji (2016), Serbii (2018), Niemczech (2021) oraz w regionach takich jak Katalonia (2017) i Szkocja (2016) (Bauer et al., 2019; Rau, 2021: 9). W niektórych państwach (Chorwacja, Czechy, Dania, Finlandia, Łotwa Hiszpania i Szwecja) funkcjonują mechanizmy samoregulacji ustanawiane przez sektor. Ponadto w państwach, w których rejestracja lobbingowa jest dobrowolna (Belgia, Holandia, Rumunia i Włochy), lobbystom oferowane są różnego rodzaju zachęty, mające skłonić reprezentantów interesu do wpisania się do rejestru (WD, 2020; EP, 2021: 6). Z kolei w Bułgarii, Estonii, Portugalii, a także na Malcie i na Słowacji prowadzone są dyskusje na temat wprowadzenia odpowiednich regulacji ustawowych w tym obszarze (Bauer et al., 2019; Vidačák, 2022)².

Trend w kierunku ściślejszego, ale i całościowego uregulowania udziału stron angażujących się w procesy polityczne oraz zapewniania transparentności tych procesów, jest szczególnie widoczny na poziomie UE. Regulacje unijne mają dwutorowy charakter: z jednej strony wprowadza się system rejestracji, a z drugiej programy mające na celu ulepszenie procesu kształtowania polityki. Jeśli chodzi o rejestrację, obecny system przewiduje wymóg rejestracji podmiotów zainteresowanych uczestnictwem w procesach politycznych UE we wspólnym dla Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE Rejestrze służącym przejrzystości (ang.: *Transparency Register*), nakazuje strom przyjęcie Kodeksu etycznego, przewiduje (częściowo) system akredytacji, a także przyznaje zarejestrowanym szereg różnych możliwości (np. w zakresie udziału w konsultacjach, patronatu czy spotkań z urzędnikami i politykami)³.

¹ W nawiasie podany został rok uchwalenia ustawy regulującej działalność lobbingową.

² Szczegółowe rozwiązania dotyczące regulacji sektora lobbingowego, obowiązujące w poszczególnych państwach zob.: Bauer et al., 2019.

³ Szerzej na temat Rejestru służącego przejrzystości i Kodeksu postępowania na dedykowanej stronie internetowej UE: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

Z kolei program na rzecz „Lepszego stanowienia prawa” (ang. *Better Regulation*⁴) określa możliwości włączania zainteresowanych stron w procesy kształtowania polityk oraz dostarczania wiedzy eksperckiej na etapie tworzenia prawa (przewiduje się np. różnego rodzaju konsultacje). Wprowadzane regulacje mają zapewniać inkluzywność oraz transparentność procesów politycznych⁵. Między innymi z tych względów unijny system bywa wskazywany jako wzorcowy dla krajowych regulacji dotyczących lobbingu oraz procedur w zakresie stanowienia prawa.

Celem artykułu jest omówienie oraz porównanie polskich i niemieckich ram instytucjonalno-prawnych, które regulują interakcje między politykami i stronami zewnętrznymi dysponującymi wiedzą ekspercką (doradcami, lobbystami), określając ich potencjalny udział i rolę w procesach politycznych. W szczególności prezentujemy rozwiązania ustawowe funkcjonujące w obu krajach w zakresie doradztwa politycznego i lobbingu (przy czym w przypadku Niemiec odnosimy się zarówno do okresu sprzed, jak i po wprowadzeniu w 2022 r. ustawy lobbingowej) oraz wskazujemy uregulowania dotyczące procedur stanowienia prawa, które odnoszą się do korzystania z wiedzy eksperckiej. Uwzględniamy także genezę regulacji lobbingowych oraz rolę organizacji strażniczych działających na rzecz przejrzystości sfery publicznej i inkluzywności procesów politycznych. Dopełnienie artykułu stanowi analiza polskiej i niemieckiej ustawy lobbingowej w ujęciu porównawczym, w ramach której zestawiamy aktualne rozwiązania prawne w tym obszarze w obu badanych krajach i pokazujemy implikacje przyjmowanych przepisów.

RAMY INSTYTUCJONALNO-PRAWNE PROCESÓW DORADCZYCH I LOBBINGOWYCH W POLSCE I W NIEMCZACH

Polska

Na ramy prawne, które określają normy i zasady odnoszące się do procesów doradczych i lobbingowych w Polsce, składają się przepisy zawarte w różnych aktach prawnych, a głównie w: Ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Ust. lobb., 2005), w Ustawie o partiach politycznych (Ust. o partiach, 1997), a także w Regulaminie pracy Rady Ministrów

⁴ Zob. Strona internetowa Komisji Europejskiej: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en.

⁵ Szerzej na temat modelu Komisji Europejskiej w zakresie włączania zainteresowanych stron w procesy kształtowania polityk zob.: Vetulani-Cęgiel, Meyer, 2021.

(Reg. RM, 2013), w Regulaminie Sejmu RP (Reg. Sejmu, 2019) oraz w Regulaminie Senatu RP (Reg. Senatu, 2018). Poszczególne akty prawne w różnym zakresie odnoszą się do działalności doradczej i/lub lobbingowej, regulując poszczególne aspekty związane z funkcjonowaniem doradztwa politycznego i lobbingu w sferze publicznej i z przekazywaniem wiedzy eksperckiej w toku procesów politycznych.

Warto podkreślić, iż w przypadku doradztwa politycznego nie ma odrębnej ustawy dedykowanej funkcjonowaniu tej formy aktywności w procesach politycznych. Częściowo sfera ta została uregulowana w Ustawie o partiach politycznych (1997), która przewiduje, iż środki finansowe zgromadzone w ramach Funduszu Eksperckiego danej partii politycznej mogą być wykorzystane na finansowanie różnego rodzaju ekspertyz: prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych. Ustawa stanowi dalej, iż w przypadku otrzymania przez partię polityczną subwencji z budżetu państwa, 5–15% otrzymanych środków musi zostać przekazanych do tego Funduszu (Ust. o partiach, 1997: art. 30 ust. 3 i 4).

W zakresie działalności lobbingowej głównym aktem prawnym jest Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 2005 r. (dalej jako: Ustawa o działalności lobbingowej). Uchwalenie ustawy było wynikiem dążeń do uregulowania udziału podmiotów trzecich w procesach decyzyjnych, które wynikały z uwarunkowań historycznych związanych z korupcją (Graniszewski, 2017: 239). W praktyce były bowiem odpowiedzią na afery korupcyjne, jakie miały miejsce na przełomie lat 90. XX w. i 2000., jak np. afera hazardowa lub afera żelatynowa (Wiszwoty, 2010: 8). Uchwalone w 2005 r. regulacje były zatem podyktowane zamiarem zapobieżenia podobnym zjawiskom. Ustawa wprowadza definicję lobbingu, ustanawia rejestr podmiotów wykonujących działalność lobbingową⁶, wprowadza obowiązek sprawozdawczości o działaniach lobbingowych, a także wskazuje na sankcje za naruszenie jej przepisów. Dodatkowo zawiera przepisy dotyczące wykazu prac legislacyjnych oraz instytucji wysłuchania publicznego w Sejmie. Nie wprowadza natomiast uregulowań dotyczących kwestii etycznych, które odnosiłyby się do działalności lobbingowej.

Ustawa o działalności lobbingowej spotkała się z obszerną krytyką ze strony środowiska prawniczego (Graniszewski, 2019; Wiszwoty, 2010). Wska-

⁶ Ustawowy Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową jest prowadzony przez ministra właściwego ds. administracji publicznej. Obecnie dostępny jest on na stronach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: <https://www.gov.pl/web/mswia/dzialalnosc-lobbingowa>. Niezależnie funkcjonują oddzielne rejestry osób wykonujących zawodową działalność lobbingową (lobbystów) na terenie Sejmu (https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/lobbing_osoby_tab.xsp) i Senatu (<https://www.senat.gov.pl/lobbing/wykaz-osob-wykonujacych-zawodowa-dzialalnosc-lobbingowa-na-tere/>). Są to jednak regulacje wewnętrzne, które nie wynikają z przepisów ustawy.

zywano m.in. na fakt, iż odnosi się ona jedynie do procesu stanowienia prawa i w dodatku jedynie na szczeblu centralnym (Wiszowaty, 2010: 92). Szczególnie krytykowane i brzemienne w skutkach było wprowadzenie rozróżnienia na „lobbing” oraz „lobbing zawodowy”, a także ograniczenie wymogu rejestracji tylko do osób wykonujących zawodową działalność lobbingową. Zgodnie z ustawą, lobbing zawodowy dotyczy czynności wykonywanych w celach zarobkowych przez przedsiębiorcę lub na podstawie umowy cywilno-prawnej (Ust. lobb., 2005: art. 2 ust. 2 i 3), zatem dotyczy w szczególności firm konsultingowych, *public affairs*, kancelarii prawnych itp. W praktyce więc osoby występujące z ramienia organizacji reprezentujących interesy grupowe (izby, związki, zrzeszenia, stowarzyszenia), organizacji pozarządowych, albo też osoby zatrudnione na etatach w korporacjach, nie kwalifikują się jako te, które prowadzą lobbing w sposób zawodowy, a w rezultacie, nie obejmuje ich wymóg rejestracji. Niezrozumiałe było również ustanowienie obowiązku sprawozdawczości o działaniach lobbingowych tylko po stronie organów władzy publicznej i nieobjęcie nim lobbystów. Przedmiotem krytyki były również inne rozwiązania, jak np. to, że działalność lobbingowa w parlamencie podlega odrębnym zasadom, określonym w wewnętrznych regulaminach Sejmu i Senatu (Ust. lobb., 2005: art. 14 ust. 3), wprowadzenie systemu zgłoszeń lobbingowych (Ust. lobb., 2005: art. 7), czy też, w ogóle, uregulowanie w ustawie wysłuchania publicznego (Ust. lobb., 2005: art. 8). Panuje powszechne przekonanie, że wprowadzona ustawa nie rozwiązała kluczowych problemów w zakresie braku przejrzystości procesów politycznych i legislacyjnych.

Na tym tle warto odnotować, iż w 2017 r. rząd podjął próbę nowelizacji przepisów o lobbingu. Nowe, rozszerzone przepisy miały być częścią szerszej regulacji dotyczącej jawności życia publicznego (Proj. ust. j.ż.p., 2017). Projekt utrzymał podział na lobbing i lobbing zawodowy i przewidywał przepisy dotyczące: zasad dostępu do informacji publicznej, zasad jawności w procesie stanowienia prawa, zasad i trybu prowadzenia lobbingu w pracach nad projektami aktów normatywnych i dokumentów rządowych, zasad wykonywania i kontroli lobbingu zawodowego, unikania konfliktu interesów przez osoby pełniące funkcje publiczne, oświadczeń majątkowych, zasad i środków ochrony sygnalistów, przeciwdziałania praktykom korupcyjnym, a także odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy. Projekt ustawy spotkał się z dużym zainteresowaniem, lecz także z krytyką, w wyniku której, do stycznia 2018 r. opracowano trzy kolejne wersje projektu ustawy (ostatnia z dn. 8.01.2018 r.) (Andrejczuk, 2018). Prace nad tą ustawą zostały wstrzymane na początku 2018 r. W chwili obecnej projekt znajduje się w dalszym ciągu na etapie prac rządowych i eksperci wyrażają obawy co do jego dalszych losów.

Częściowo normy prawne odnoszące się do udziału zainteresowanych stron w procesach legislacyjnych i do zasięgania wiedzy eksperckiej są zawarte również w przepisach regulaminowych organów władzy publicznej. Dotyczą one wówczas tylko pewnego etapu prac legislacyjnych (rządowego, parlamentarnego). I tak, Regulamin pracy Rady Ministrów zawiera regulacje na temat wymogów tworzenia oceny skutków regulacji (OSR) oraz konsultacji publicznych w odniesieniu do projektów poszczególnych dokumentów rządowych, np. w odniesieniu do projektów ustaw przewiduje on 21-dniowy okres konsultacji publicznych (Reg. RM, 2013: par. 120 ust. 1, par. 129). Przepisy dotyczące konieczności przeprowadzania OSR i konsultacji zostały wprowadzone w 2013 r. w wyniku szerokiej debaty publicznej, a także prac podjętych podczas Kongresu Wolności w Internecie w 2012 r. (Wiaderek, 2015)⁷. Z kolei Regulaminy Sejmu RP i Senatu RP odnoszą się do instytucji wysłuchania publicznego (Reg. Sejmu, 2019: Rozdział 1a; Reg. Senatu, 2018: art. 80 ust. 1b, art. 80a), do udziału w posiedzeniach komisji ekspertów, przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych oraz lobbystów zawodowych w rozumieniu Ustawy o działalności lobbingsowej (Reg. Sejmu, 2019: art. 42, art. 154; Reg. Senatu, 2018: art. 60 ust. 2a, 6), a także do innych przypadków korzystania z ekspertyz oraz lobbingu prowadzonego na terenie Sejmu i Senatu. Regulacje te nie tylko w wybiórczy sposób dotyczą sfery kontaktów z interesariuszami i korzystania z wiedzy eksperckiej, ale też często są obchodzone przez polityków⁸. Obserwuje się mianowicie łamanie zasad poprawnej legislacji, w tym: skracanie czasu, a niekiedy w ogóle omijanie, konsultacji publicznych, ekspresowe tempo uchwalania ustaw, wykluczanie interesariuszy z procesu legislacyjnego, czy deficyty w zakresie wysłuchań publicznych⁹. Jednocześnie organizacje stojące na straży praworządności regularnie formułują postulaty i rekomendacje wskazujące kierunki przywrócenia standardów w omawianym zakresie (Frączak et al., 2022; Obywatelskie Forum Legislacji, 2019; Pracodawcy RP, 2022).

⁷ Kongres Wolności w Internecie został zwołany w następstwie ruchu społecznego przeciwko przystąpieniu Polski do Umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi (ang.: *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, ACTA), w związku z postulatami wprowadzenia większej przejrzystości procesu legislacyjnego (Dür, Mateo, 2014; Meyer, Vetulani-Cęgiel, 2017). Prace zwieńczyło opracowanie tzw. Kodeksu Konsultacji (Siedem Zasad Konsultacji, 2013), który został następnie włączony do rządowego programu pt. „Lepsze regulacje na lata 2012–2015” (Program „Lepsze Regulacje 2015”, 2013, s. 22–23). W Kodeksie sformułowano siedem zasad, które powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do konsultacji publicznych, a mianowicie: dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność oraz poszanowanie interesu ogólnego (szerzej: Vetulani-Cęgiel, 2020, s. 44).

⁸ Nierespektowanie zasad poprawnej legislacji jest zjawiskiem charakterystycznym dla procesu erozji demokracji (ang. *democratic backsliding*), zob. np. Pospieszna, Vetulani-Cęgiel, 2021.

⁹ Zob. np. regularne opracowania ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie dotyczące procesu stanowienia prawa (ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji): https://www.batory.org.pl/forumidei/zespolo-ekspertkie/#tabs_tab-2.

Zarówno nowelizacja istniejących przepisów w zakresie lobbingu i doradztwa, jak również wprowadzenie ustawowej regulacji procesów stanowienia prawa jawią się jako niezbędne. Niewątpliwie wprowadzenie instytucjonalnych mechanizmów w zakresie dostępu do decydentów i procesów stanowienia prawa przyczyniłoby się do ograniczenia ukrytych wpływów, a tym samym, do zwiększenia przejrzystości procesów politycznych oraz do utrzymania odpowiednich standardów państwa prawa. Jest to szczególnie ważne w momencie, kiedy obserwuje się erozję standardów demokratycznych w Polsce (Pospieszna, Vetulani-Cęgiel, 2021).

Niemcy

W Niemczech do końca 2021 r. nie istniały odrębne regulacje ustawowe dotyczące działań doradczych i lobbingsowych w ramach politycznych procesów decyzyjnych. Na rozwiązania prawne odnoszące się do zasad funkcjonowania tego obszaru składały się przepisy wynikające z różnych uregulowań, jak np. z Ustawy Zasadniczej oraz kodeksów prawa¹⁰, z regulaminów wewnętrznych ministerstw w zakresie obowiązku konsultacji społecznych w ramach stanowienia prawa¹¹, z „Ustawy o stosunku prawnym deputowanych do Bundestagu”¹², z „Regulaminu Niemieckiego Bundestagu”¹³, czy też z przepisów dotyczących „Publicznego wykazu stowarzyszeń reprezentacji interesu”¹⁴.

Warto zwrócić uwagę na przepisy dotyczące wykazu stowarzyszeń z 1972 r. Lista ta obejmowała przedstawicieli ponadregionalnych stowarzyszeń, którzy reprezentowali interesy wobec niemieckiego Bundestagu lub rządu federalnego

¹⁰ Między innymi w zakresie zwalczania korupcji wśród polityków: § 108e Kodeksu karnego, który został zastrzyżony w 2014 r.

¹¹ W kontekście rządu federalnego warto wspomnieć o ustawie z 17 lipca 2015 r., która wprowadziła okres karencji dla odchodzących członków rządu oraz parlamentarnych sekretarzy stanu (zob. Ustawa o zmianie ustawy o ministrach federalnych oraz ustawy o stosunkach prawnych parlamentarnych sekretarzy stanu z dnia 17 lipca 2015 r., BGBl 2015 I, 1322). Więcej na ten temat zob. Piotrowska, Wyligiła w niniejszym tomie.

¹² „Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages“ (Abgeordnetengesetz – AbgG), akt obowiązujący od 1.01.1977 r.; FNA: 1101-8 Bundestag, w nowym brzmieniu z 21.02.1996 r. (BGBl. I S. 326); ostatnio zmieniony przez art. 1 z dnia 8.10.2021 r. (BGBl. I S. 4650).

¹³ Np. w zakresie zasad powoływania ekspertów w ramach komisji parlamentarnych lub wydawania kart wstępu na teren Bundestagu, co do których przepisy zostały zastrzyżone w 2020 r. (Bundestag, 2020).

¹⁴ Niem. „Öffentliche Liste der Verbände”. Rejestr został wprowadzony uchwałą Bundestagu z 21 września 1972 r. w formie Załącznika nr 2 (Anlage 2 GO-BT) do Regulaminu Bundestagu. Wykaz ten został zastąpiony przez rejestr lobbystów z dniem 1 stycznia 2022 r. Ostatnia zaktualizowana wersja listy jest nadal dostępna online w celach informacyjnych (Bundestag, 2022a).

go, a także firmy, które angażowały się w lobbing we własnym interesie lub lobbystów, którzy działali na rzecz swoich klientów. Osoby fizyczne, jednoosobowe działalności gospodarcze lub organizacje regionalne nie podlegały obowiązkowi rejestracji. Wpisowi nie podlegały również instytucje, korporacje i fundacje prawa publicznego oraz ich organizacje parasolowe. Nadto przy rejestracji brakowało wymogu podawania istotnych informacji, m.in. o finansowaniu, klientach lub też na temat obszarów zainteresowania, a informacje przekazywane przez organizacje nie podlegały kontroli administracji Bundestagu (Bundestag, 2022).

Brak nadrzędnych i całościowych rozwiązań prawnych w obszarze doradztwa politycznego i lobbingu był od dawna głośno krytykowany zarówno przez niektóre środowiska partyjne (głównie te umiejscowione po lewej stronie niemieckiej sceny politycznej), jak i przez różnego rodzaju organizacje i stowarzyszenia działające na rzecz zwiększenia przejrzystości politycznych procesów decyzyjnych w Niemczech¹⁵. Głównymi kwestiami poddawany krytyce były m.in. brak wiążącej definicji pojęcia lobbingu, przepisów regulujących działalność podmiotów w ramach reprezentacji interesu w procesie stanowienia prawa, jak również prawnych regulacji dotyczących kwestii etycznych odnoszących się tak do działalności doradczej, jak i lobbingowej.

DZIAŁALNOŚĆ POLSKICH I NIEMIECKICH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH NA RZECZ PRZEJRZYSTOŚCI PROCESÓW POLITYCZNYCH

Polska

W Polsce istnieje dość niewielka grupa organizacji pozarządowych, które stoją na straży praworządności i przejrzystości procesów politycznych w Polsce (dalej jako: organizacje strażnicze)¹⁶. Organizacje te w różnych formach i przy różnych okazjach nawołują do dbałości o jakość demokracji w Polsce oraz o utrzymywanie wysokich standardów procesów stanowienia prawa. Nie tylko punktują słabości istniejących procedur i instytucji (o czym była już mowa wyżej), ale także aktywnie działają na rzecz zwiększenia jaw-

¹⁵ Do najbardziej aktywnych w tym zakresie należą LobbyControl, Abgeordnetenwatch oraz Transparency International.

¹⁶ Najbardziej aktywnymi organizacjami są: Fundacja ePaństwo, Fundacja Panoptikon, Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, Instytut Spraw Publicznych, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Stowarzyszenie Amnesty International, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej.

ności życia publicznego oraz przejrzystości procesów politycznych, wskazując jednocześnie pożądane kierunki zmian. Wielokrotnie podnoszono np. argumenty za koniecznością przeprowadzenia w Polsce nowelizacji Ustawy o działalności lobbingowej oraz za unormowaniem kwestii rejestracji osób aktywnych w procesach politycznych. Zwracano też uwagę na potrzebę prowadzenia regularnego dialogu z interesariuszami oraz przestrzegania i wzmocnienia zasad konsultacji w toku procesów kształtowania polityk publicznych oraz stanowienia prawa¹⁷. Spośród innych podejmowanych inicjatyw warto wymienić aktywność ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego podczas prac nad kodeksem etycznym parlamentarzystów w 2010 r.¹⁸, lub też ogłoszenie „Manifestu e-Państwa”, czyli sformułowanie przez Fundację e-Państwo szeregu postulatów na kadencję Sejmu 2019–2023 (postulaty dotyczyły m.in. śladu legislacyjnego¹⁹, tworzenia prawa opartego na dowodach, konsultacji publicznych w Sejmie oraz zmiany sposobu wysłuchań publicznych) (Fundacja Moje Państwo, 2019). Niestety odnotowuje się brak woli politycznej w zakresie regularnego dialogu z decydentami w tym obszarze.

Należy zauważyć, iż w Polsce nie ma obecnie organizacji, która reprezentowałaby środowisko lobbystów, choć przez pewien okres funkcjonowało Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbystów w Polsce. Stowarzyszenie to zrzeszało zawodowych lobbystów pracujących dla sektora komercyjnego i propagowało standardy prowadzenia działalności lobbingowej (opracowano m.in. Kodeks etyki zawodowej)²⁰.

Na marginesie rozważań na temat działalności organizacji pozarządowych na rzecz przejrzystości procesów doradczych i lobbingowych należy odnotować, że w Polsce w ostatnim czasie nie podejmuje się prób popularyzacji lobbingu w mediach. Artykuły popularyzujące lobbing pojawiały się dość re-

¹⁷ Zob. np. opracowania ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie dotyczącej legislacji: <https://www.batory.org.pl/forumidei/zespolo-eksperckie/>, analizy publikowane na portalu jawnylobbing.pl, głos w dyskusji Fundacji Panoptykon na temat ustawy o jawności życia publicznego, opinie organizacji pozarządowych publikowane na portalu obserwatoriumdemokracji.pl.

¹⁸ Zob. np. PolskieRadio24.pl (2009), Dziennik.pl (2010).

¹⁹ Chodziło nie tylko o skuteczniejsze określanie wpływu, jaki wywarł dany podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową oraz o odpowiednie informowanie w tym zakresie, ale także o wprowadzenie takich mechanizmów, które pozwalałyby na zidentyfikowanie autorów przepisów i poprawek do nich.

²⁰ Stowarzyszenie Profesjonalnych Lobbystów w Polsce zostało założone w 2003 r. z inicjatywy firmy UNILOB we współpracy z organizacją pracodawców Business Centre Club. Stowarzyszenie odegrało pewną rolę w pracach nad Ustawą o działalności lobbingowej, przygotowało również kodeks etyczny lobbysty, który był dostępny *online*. Stowarzyszenie od pewnego czasu nie podejmuje jednak widocznej działalności (Makowski, 2015, s. 32).

gularnie w czasopiśmie „Decydent & Decision Maker”²¹ w latach 2007–2009 (średnio 11 artykułów rocznie), w latach 2010–2013 było to od 2 do 5 rocznie, a w 2014 i 2015 roku – po 1 artykule. Od 2016 r. w czasopiśmie tym nie ukazała się żadna publikacja, która byłaby poświęcona omawianej problematyce. Znamienne jest, że nie publikowano artykułów dotyczących tematów pokrewnych (doradztwa, ekspertów itp.). Obecnie informacje na temat lobbingu można znaleźć np. w serwisie jawnylobbing.pl, który jest prowadzony w ramach wspólnego projektu trzech organizacji: Fundacji Frank Bold, Stowarzyszenia 61 oraz serwisu internetowego 300polityka.pl.

Niemcy

W przeciwieństwie do Polski w Niemczech od dawna funkcjonuje w sposób profesjonalizowany cała gama różnego rodzaju instytucji, organizacji i stowarzyszeń zrzeszających aktorów sceny eksperckiej, które stawiają sobie za cel wypracowanie odpowiednich standardów funkcjonowania politycznych procesów doradczych, dążenie do większej przejrzystości działalności eksperckiej oraz kontrolę przestrzegania przepisów obowiązujących w tym obszarze. Jednym z przykładów tego typu aktywności jest podjęcie przez Berlińsko-Brandenburską Akademię Nauk (niem. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften) próby sformułowania zasad i przesłanek w obszarze naukowego doradztwa politycznego, umożliwiających wypracowanie odpowiednich mechanizmów dla jego efektywnego i transparentnego funkcjonowania. Zostały one opublikowane w 2008 r. w broszurze pt. „Wytyczne w zakresie doradztwa politycznego” (niem. *Leitlinien Politikberatung*) (Ash et al., 2010). Z kolei powstałe w 2022 r. Niemieckie Towarzystwo Doradztwa Politycznego de’ge’pol, które jako stowarzyszenie zawodowych przedstawicieli interesów w Niemczech stoi na straży wspólnych celów i wartości w zakresie etyki, zaufania i przejrzystości procesów reprezentacji interesów, opracowało „Kodeks postępowania” (de’ge’pol, 2003), stanowiący etyczną podstawę działalności w tym obszarze. Wszyscy członkowie zobowiązani są przez statut do przestrzegania jego przepisów dotyczących uczciwości i przejrzystości w ramach swojej działalności zawodowej. Uzupełnienie kodeksu stanowi obszerny „Katalog kryteriów zarządzania jakością” (de’ge’pol, 2005), który dodatkowo precyzuje zasady reprezentacji interesów, umożliwiając ciągłe doskonalenie standardów w tym zakresie jako niezbędny warunek profesjonalizacji usług doradczych (de’ge’pol, 2022). Podobne inicjatywy podejmowane były jednak już wcześniej. Na przykład

²¹ Zob.: <http://decydent.pl/>.

w 2011 r. fundacja Otto-Brenner-Stiftung wydała publikację pt.: „Regulacje rynku lobbystów. Jak polityka może regulować wpływ lobby”, zawierającą uzasadnienie konieczności wprowadzenia wiążących rozwiązań prawnych oraz szereg propozycji regulacji obszaru działań lobbingowych w polityce (Kolbe et al., 2011). Ponadto w latach 2011–2016 wydawane było „Czasopismo doradztwa politycznego” („*Zeitschrift für Politikberatung. Policy Advice and Political Consulting*”) stanowiące zarówno uznane źródło informacji na temat badań naukowych nad politycznymi procesami doradczymi, jak i forum wymiany doświadczeń z zakresu praktyki zawodowej na styku polityki, nauki i branży doradczej (Falk et al., 2022).

Warto ponadto zwrócić uwagę na postępujący wzrost przejrzystości procesów lobbingowych wynikający z działań podejmowanych w zakresie samoregulacji w postaci m.in. własnych „kodeksów postępowania” ustanawianych przez różnego rodzaju podmioty z obszaru doradztwa politycznego i lobbingu. W kontekście kontroli przejrzystości kontaktów pomiędzy politykami a ekspertami w ramach politycznych procesów decyzyjnych należy wspomnieć również o działalności organizacji pozarządowych typu *watchdog*, takich jak *LobbyControl*, *Abgeordnetenwatch* czy *Transparency International*, znanych z dużej aktywności w zakresie postulowania i wspierania wprowadzenia w Niemczech ustawy o działalności lobbingowej. Organizacje te wyrażały m.in. krytyczne opinie na temat istniejącego stanu rzeczy oraz zgłaszały uwagi do planowanych regulacji w ramach prac nad projektem ww. ustawy, domagały się zaostrzenia regulacji w zakresie transparentności działalności doradczej i lobbingowej w procesie stanowienia prawa w postaci wprowadzenia tzw. „śladu legislacyjnego” oraz kontroli przejrzystości procesów legislacyjnych.

Do sukcesów w ramach tego typu działalności zaliczyć można zaostrzenie przepisów dotyczących wydawania kart wstępu na teren Bundestagu przedstawicielom reprezentacji interesu w 2016 r.²² Jednakże mimo dużej aktywności na rzecz wprowadzenia rozwiązań ustawowych odnoszących się do zasad działalności eksperckiej w ramach politycznych procesów decyzyjnych oraz trwającej od ponad 10 lat publicznej debaty na ten temat, wszelkie inicjatywy mające na celu ustanowienie wiążących ram prawnych regulujących procesy doradcze oraz działalność lobbingową kończyły się niepowodzeniem z powodu oporu ze strony (głównie) partii chadeckich (*LobbyControl*, 2021: 6). Dopiero po ujawnieniu, na początku 2020 r., skandali korupcyjno-lobbingowych w szeregach partii CDU

²² Kluby parlamentarne mogą ubiegać się w administracji Bundestagu o przepustki, które umożliwiają w dużej mierze nieograniczony dostęp do pomieszczeń Bundestagu. Zgodnie z poprzednim stanem prawnym przyznawanie przepustek było niezależne od tego, czy osoba uprawniona była wpisana na „listę publiczną”. W lutym 2016 r. Rada Starszych zaostrzyła dotychczasowe regulacje i wstrzymała możliwość wydawania kart wstępu na teren Bundestagu różnym podmiotom bez rejestracji (Reyher, 2016; WD, 2017: 5).

i CSU²³, rządząca „Wielka Koalicja”²⁴ ogłosiła zamiar wprowadzenia obowiązkowego rejestru lobbingowego (Polk, 2021: 121). W uzasadnieniu czytamy m.in., iż: „Reprezentacja interesów społecznych wobec polityki oraz opinii publicznej jest jedną z istotnych cech państwa demokratycznego. [...] Coraz częściej jednak opinia publiczna jest zaniepokojona działalnością i zakresem wpływu rzeczników interesu na politykę. W odbiorze społecznym termin ‘lobbing’ kojarzony jest przede wszystkim z bezprawnymi próbami wywierania wpływu przez organizacje reprezentujące partykularne interesy i ich przedstawicieli. Takie wrażenie może podważyć zaufanie społeczne do polityki i legitymacji parlamentarnych procesów decyzyjnych” (Bundestag, 2020a: 1). Dlatego też pod koniec 2020 r. podjęto prace nad projektem odpowiedniej ustawy.

USTAWA LOBBINGOWA W NIEMCZECH

W dniu 1 stycznia 2022 r. w Niemczech weszła w życie ustawa lobbingowa (tzw. LobbyRG)²⁵ dotycząca wprowadzenia rejestru lobbyistów w zakresie reprezentowania interesów wobec niemieckiego Bundestagu i Rządu Federalnego. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż przesłanki prowadzące do powstania niemieckiej regulacji były podobne do tych, które miały miejsce w przypadku polskiej ustawy o działalności lobbingowej. Liczne skandale korupcyjne, w ramach których wykryto pojawienie się polityków partii rządzących na listach płac korporacji i zagranicznych inwestorów z takich branż jak energetyczna, farmaceutyczna i finansowa, ujawnione propozycje kontraktów rządowych oraz korzyści osobistych w związku z przetargami realizowanymi w ramach walki z pandemią COVID-19, jak również zbliżające się wybory parlamentarne z września 2021 r. spowodowały konieczność pospiesznego uregulowania kwestii lobbingowych (Rau, 2021: 13).

Projekt ustawy autorstwa klubów parlamentarnych CDU/CSU i SPD złożono w dniu 8.09.2020 r.²⁶ Po przeprowadzeniu procedury legislacyjnej zosta-

²³ Do najbardziej spektakularnych skandali tego okresu zaliczyć można aferę związaną z działalnością posła CDU Philipa Armthora na rzecz amerykańskiego przedsiębiorstwa „Augustus Intelligence” oraz tzw. „aferę maseczkową”, które ujawniły problematyczną bliskość polityki i silnego lobby korporacyjnego, szczególnie w szeregach partii chadeckich (Polk, 2021, s. 121; Lobbycontrol, 2021, s. 6).

²⁴ Koalicja rządząca składająca się z dwóch największych ugrupowań na niemieckiej scenie politycznej, tj. chadeckiej CDU/CSU oraz socjaldemokratycznej SPD.

²⁵ Niem. *Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung* (Lobbyregistergesetz – LobbyRG) vom 16. April 2021 (BGBl. 2021 I: 818).

²⁶ Swoje projekty ustaw złożyły również kluby parlamentarne AfD, Die Linke oraz Bündnis 90/Die Grünen. Wszystkie one zostały jednak odrzucone przez większość parlamentarną (Bundestag, 2021).

ła ona przyjęta w marcu 2021 r. głosami klubów parlamentarnych CDU/CSU i SPD przeciwko głosom klubu parlamentarnego AfD. Kluby parlamentarne FDP, Die Linke i Bündnis 90/Die Grünen wstrzymały się od głosu. Ustawa ogłoszona w Federalnym Dzienniku Ustaw w dniu 27 kwietnia 2021 r. weszła w życie w dniu 1.01.2022 r.

Niemiecka ustawa lobbingsowa zawiera 10 paragrafów, które określają następujące kwestie: obszar stosowania, podmioty podlegające obowiązkowi rejestracji, informacje uwzględniane w rejestrze lobbystów, instytucje tworzące i prowadzące rejestr, zasady uczciwego rzecznictwa interesów zobowiązujące do przestrzenia „Kodeksu postępowania” stanowiącego uzupełnienie do ustawy²⁷, zasady dostępu do budynków niemieckiego Bundestagu oraz udziału w przesłuchaniach publicznych, zasady nakładania sankcji za naruszenie przepisów, jak również przepisy przejściowe, obowiązek sprawozdawczości w zakresie sposobu funkcjonowania ustawy i ewaluacji efektów jej wprowadzenia oraz termin wejścia ustawy w życie. W przypadku podmiotów objętych obowiązkiem rejestracji odnotowaniu i corocznej aktualizacji podlegają informacje dotyczące obszaru ich działania, składu zarządu, liczby członków, danych imiennych przedstawicieli i zleceniodawców, rocznych wydatków finansowych na rzecz reprezentacji grup interesu (koszty osobowe, rzeczowe, dotacje, darowizny).

Jeszcze przed wprowadzeniem w życie omawianej ustawy, projektowane przepisy spotkały się z krytyką zarówno ze strony kręgów naukowych, jak i organizacji pozarządowych (Ebner, 2021; Lange, 2021; Polk, 2021). Mimo, że w ustawie zawarto stosunkowo szerokie ujęcie zarówno pojęcia „reprezentacji interesu”²⁸, jak i „przedstawicieli grup interesu”²⁹, jej faktyczny zakres obowiązywania jest jednak węższy. Został on bowiem silnie zrelatywizowany poprzez wprowadzenie szeregu wyjątków i wyłączeń, które wyraźnie podważają spełnienie przez ustawę „wymogu kompletności”³⁰ (Polk, 2021: 123), co stanowi jeden z głównych zarzutów wobec tej ustawy. W myśl jej zapisów obowiązkowej rejestracji podlega jedynie działalność lobbingsowa prowadzona regularnie, w sposób długotrwały, w ramach działalności gospodarczej na rzecz osób trzecich lub gdy w przeciagu

²⁷ „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes” został przyjęty uchwałą Rządu Federalnego z dnia 16.06.2021 r. oraz uchwałą Bundestagu z dnia 24.06.2021 r. (Bundestag, 2022b).

²⁸ „Každy kontakt w celu wywierania bezpośredniego lub pośredniego wpływu na proces podejmowania decyzji przez organy, członków, koła lub grupy parlamentarne niemieckiego Bundestagu lub [...] Rząd Federalny” (LobbyRG, 2021: § 1 ust. (3)).

²⁹ „Osoby fizyczne lub prawne, spółki lub inne organizacje, także w formie sieci, platform lub innych form działalności zbiorowej, które same prowadzą lub zlecają reprezentację interesów [...]” (LobbyRG, 2021: § 1 ust. (4)).

³⁰ Jako istotne dla odpowiedniego funkcjonowania ustawy lobbingsowej uznaje się, m.in. skuteczność w odniesieniu do pożądanego celu, kompletność informacji, efektywność kosztową i odpowiednie rozłożenie obciążeń administracyjnych (Polk, 2021, s. 121).

ostatnich trzech miesięcy podjętych zostało więcej niż 50 kontaktów mających na celu reprezentację interesów (por. § 2 ust. (1) LobbyRG). Ponadto poza obowiązkiem rejestracji pozostają m.in. zrzeszenia pracodawców i związki zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz niektóre fundacje polityczne (por. § 2 ust. (2) pkt 7, 10, 12 LobbyRG). Ustawodawca nie wyjaśnił jednak, co znaczy „regularnie” prowadzona działalność lobbingowa ani jak rozumieć pojęcie „w sposób długotrwały”. Niezrozumiałe wydają się też być powody, dla których podmioty podejmujące mniej niż 50 kontaktów z politykami w ciągu 3 miesięcy, czy też działalność społecznie tak istotnych reprezentantów interesów grupowych jak np. organizacje pracownicze, nie miałyby podlegać zasadom transparentności. Podobnie jest w odniesieniu do wyłączenia z ustawy osób fizycznych realizujących wyłącznie interesy osobiste, również w sytuacji, gdy odnoszą się one do prowadzonej działalności gospodarczej lub do nieuwzględnienia spraw o charakterze lokalnym, czyli takich, które „nie mają bezpośredniego znaczenia dla więcej niż dwóch okręgów wyborczych” (por. § 2 ust. (2) pkt 1 LobbyRG). Za kolejną lukę prawną uważa się przepis mówiący o tym, że rejestracją nie jest objęta reprezentacja interesów, jeżeli odbywa się ona na indywidualny wniosek Bundestagu w celu uzyskania ekspertyzy lub informacji (por. § 2 ust. (2) pkt 5 LobbyRG; Polk, 2021: 123). Z negatywną oceną spotkał się także brak konieczności określania przez reprezentantów interesu, co dokładnie jest celem ich działalności lobbingowej, a także przepisy, zgodnie z którymi podmioty świadczące usługi lobbingowe, mimo obowiązku podania nazwisk swoich klientów, nie muszą ujawniać wysokości wydatków na działania lobbingowe, a nawet mogą odmówić udzielenia informacji o wydatkach na finansowanie lobbingu (przy odnotowaniu tego faktu w publicznym rejestrze lobbingowym). Krytykowane były również zbyt niskie kary za nieprzestrzeganie przepisów w stosunku do możliwych korzyści uzyskiwanych przez podmioty gospodarcze w ramach działań lobbingowych oraz brak przepisów dotyczących tzw. „ślądu legislacyjnego” (Polk, 2021: 123).

Mimo powyższych uwag, świadczących o licznych słabych punktach, niedoskonałościach i lukach w przyjętych rozwiązaniach, wprowadzenie powyższej ustawy postrzegane jest jednak, również przez jej krytyków, jako „krok milowy na drodze do przejrzystości oraz klarownych reguł w ramach działań lobbingowych” (Lange, 2021), lub po prostu jako „krok w dobrą stronę” (Polk, 2021: 126).

POLSKA I NIEMIECKA USTAWA LOBBINGOWA W UJĘCIU PORÓWNAWCZYM

Na podstawie przeprowadzonej analizy możliwe było stworzenie zbiorczej tabeli obrazującej porównanie rozwiązań ustawowych dotyczących wybra-

nych aspektów regulacji w zakresie reprezentacji interesu i lobbingu w Polsce i w Niemczech.

Tabela 1. Porównawcze zestawienie najważniejszych aspektów regulacji prawnych w zakresie reprezentacji interesu i lobbingu w Polsce i w Niemczech

Wybrane aspekty regulacji	Niemcy		Polska
Regulacje			
Rok uchwalenia ustawy	1972	2021	2005
Obszerność ustawy (ilość znaków tekstu ustawy podzielona przez 100)	9	188	195
Zakres obowiązywania			
Parlament	X	X	X
Egzekutywa	-	X	X
Sądownictwo	-	-	-
Definicja „lobbysty”			
Ogólna	X	-	-
Szczegółowa	-	X	X
Rejestr publiczny	X	X	X
Organ odpowiedzialny za rejestr oraz sankcje			
Komórka organizacyjna parlamentu	X	X	-
Administracja rządowa	-	-	X
Rzecznik praw obywatelskich	-	-	-
Informacje podlegające rejestracji			
Obszar zainteresowania podmiotu	X	X	-**
Kierownictwo	X	X	X
Klienci	-	X	-
Forma prawna/typ usługodawcy	-	X	-
Dane finansowe	-	X*	-
Sankcje			
Kary finansowe	-	X	X
Kara pozbawienia wolności	-	-	-
Wykluczenie z możliwości udziału w wysłuchaniach publicznych	X	X	X
Usunięcie z rejestru	-	X	X
Etyczny kodeks postępowania dla lobbystów	-	X	-

* Zgodnie z § 3 ust. (2) LobbyRG możliwa jest odmowa udzielenia informacji dot. danych finansowych, o których mowa w ust. (1) pkt 6–8. Odmowę odnotowuje się w rejestrze lobbingsowym. Ponadto przedstawiciele grup interesu odmawiających udzielenia informacji umieszcza się w oddzielnym publicznym wykazie w rejestrze lobbingsowym.

** W formularzu „Wzór wniosku o wpis do rejestru”, który należy wypełnić, aby znaleźć się na liście podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową w rejestrze MSWiA, brak jest wymogu określenia obszarów zainteresowań danego podmiotu. Inaczej sprawa wygląda w przypadku listy zarejestrowanych lobbystów w Sejmie oraz w Senacie, gdzie widnieją obszary zainteresowań poszczególnych osób. Więcej informacji zob. strona Sejmu: https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/lobbing_osoby_tab.xsp, lub na stronie Senatu (po kliknięciu na daną osobę): <https://www.senat.gov.pl/lobbing/wykaz-osob-wykonujacych-zawodowa-dzialalnosc-lobbingowa-na-tere/>.

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o raport Naukowych Służb Bundestagu (WD, 2008: 4) oraz na podstawie informacji pozyskanych ze stron: Rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową prowadzony przez MSWiA, Wykaz osób wykonujących zawodową działalność lobbingsową w Sejmie oraz Wykaz osób wykonujących zawodową działalność lobbingsową na terenie Senatu.

Rozwiązania obowiązujące w Niemczech od 1972 r. stanowiły najstarszą, a zarazem najmniejszą objętościowo i najsłabszą regulację dotyczącą reprezentacji interesu w porównaniu z tymi, które przyjęto w innych państwach, w tym USA, Kanadzie oraz w innych krajach członkowskich UE. Wśród państw posiadających tego typu regulacje Niemcy były jedynym krajem, w którym obejmowały one działalność lobbingową tylko wobec parlamentu, podczas gdy w innych krajach dotyczyły one również lobbingu wobec władzy wykonawczej (WD, 2008: 5). Ustawa z 2021 r. stanowi znacznie szerszą regulację, zarówno w stosunku do dotychczasowych rozwiązań funkcjonujących w Niemczech, jak i w porównaniu do polskiej ustawy lobbingowej. W szczególności obejmuje ona zdecydowanie szerszy katalog informacji podlegających rejestracji, a do tego zawiera kodeks postępowania dla lobbystów, do którego przestrzegania zobowiązują się zarejestrowane podmioty.

Porównując nowo przyjętą regulację niemiecką z polską, w przypadku Niemiec organem odpowiedzialnym za prowadzenie rejestru jest odpowiednia komórka Bundestagu, natomiast w Polsce to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzi rejestr podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową. Podczas gdy w myśl niemieckiej ustawy obowiązek sprawozdawczości odnosi się do podmiotów zajmujących się reprezentacją interesu, ustawa lobbingowa w Polsce nie jest w tym zakresie skierowana do lobbystów, jako osób mających uprzywilejowane kontakty z organami publicznymi, a obowiązek sprawozdawczości (w zakresie dokumentowania oraz publikowania (co pół roku) informacji na temat trwających procesów ustawodawczych, z uwzględnieniem zgłoszeń lobbingowych) leży po stronie organów władzy publicznej. Interesujący wydaje się ponadto fakt, że w przypadku Niemiec lobbyści biorący udział w wysłuchaniach publicznych oraz w komisjach parlamentarnych są zwolnieni z obowiązku rejestracji (por. § 2 ust. (4) pkt 5 LobbyRG), podczas gdy w Polsce spełnienie tego obowiązku stanowi nieodzowny warunek takiego uczestnictwa (Ust. lobb., 2005: art. 7 i 9). W żadnym z badanych krajów nie ma jednak podstawy prawnej zobowiązującej do publikacji informacji, z których wynikałoby, w jakim zakresie lobbyści mieli wpływ na powstanie danej ustawy w ramach ministerialnych lub parlamentarnych prac nad jej projektem (WD, 2008: 7).

Najbardziej znaczącą różnicą pomiędzy polskim a niemieckim rejestrem lobbingowym, świadcząca o skali odmienności w funkcjonalności obu regulacji, jest liczba podmiotów w nich zarejestrowanych. W 2021 r. w rejestrze MSWiA na liście podmiotów zajmujących się zawodową działalnością lobbystyczną figurowało 496 podmiotów, a spośród nich jedynie 14 zadeklarowało prowadzenie takiej działalności w Sejmie (Sejm, 2022). Z kolei w Niemczech, w drugiej połowie sierpnia 2022 r., po niespełna 8 miesiącach od wprowadzenia obowiązku rejestracyjnego dla lobbystów, zarejestrowanych było 5052 pod-

miotów reprezentujących różnego rodzaju interesy oraz 28 635 osób uprawnionych do prowadzenia tego typu działalności. W rejestrze niemieckim, jeżeli chodzi o typ zarejestrowanych podmiotów, największą grupę stanowiły różnego rodzaju przedsiębiorstwa (28,5%) oraz organizacje pożytku publicznego, takie jak stowarzyszenia, fundacje itp. (22,58%), a następnie stowarzyszenia biznesowe i handlowe (14,69%), zrzeszenia branżowe (10,55%) i organizacje pozarządowe (9,52%). Mniej licznymi grupami były: firmy doradcze lub doradcy (5,15%), inne organizacje (3,03%), instytucje naukowe i badawcze oraz think tanki (1,68%), osoby prywatne (1,33%), zrzeszenia pracodawców (1,25%), prawnicy oraz kancelarie prawne (0,65%), organizacje prawa publicznego (0,57%), związki zawodowe (0,34%) oraz kościoły i związki wyznaniowe (0,18%). Do najczęściej reprezentowanych obszarów interesu należały: gospodarka (45,94%), środowisko naturalne (40,72%), nauka, badania, technologie (33,35%), polityka europejska i Unia Europejska (31,12%), ochrona zdrowia (29,73%), energetyka (28,33%), media, komunikacja i technika informacyjna (24,66%) i inne (Bundestag, 2022c).

PODSUMOWANIE

Regulacje prawne dotyczące doradztwa politycznego oraz lobbingu mają niebagatelne znaczenie dla zapewnienia praworządności w toku procesów politycznych i legislacyjnych. Zasadniczo stymulują one funkcjonowanie sfery publicznej, regulują procesy stanowienia prawa, organizują kontakty między podmiotami zaangażowanymi w procesy decyzyjne i polityczne (interesariusze, doradcy) a decydentami (urzędnicy, politycy). Przyczyniają się także do zwiększenia transparentności procesów politycznych, a to umożliwia kontrolę i rozliczalność polityków oraz dążenie do zrównoważonej reprezentacji interesów i wysokiej jakości stanowionego prawa.

Patrząc na ramy instytucjonalno-prawne regulujące interakcje między decydentami a stronami zewnętrznymi (ekspertami: doradcami, lobbystami) w Polsce i w Niemczech w toku procesów politycznych zauważamy, iż w obu krajach szczególnie istotną rolę odgrywają przepisy dotyczące lobbingu. Regulacje, które dotyczyłyby zasad udziału doradców w procesach politycznych, lub też programów na rzecz lepszego stanowienia prawa (będących odpowiednikiem unijnego *Better Regulation*), czy nawet „tylko” niektórych procedur w obrębie stanowienia prawa (jak np. konsultacji), albo też kwestii wykorzystania wiedzy eksperckiej w procesach legislacyjnych, w zasadzie nie znajdują się w centrum zainteresowania ustawodawcy obu krajów. Istniejące przepisy mają ponadto różny status: część z nich to regulacje ustawowe, inne to wewnętrzne regulaminy poszczególnych organów władzy. Zatem, zarówno

w Polsce, jak i w Niemczech brak jest całościowego uregulowania interakcji między politykami a ekspertami (i szerzej, obywatelami) w toku procesów politycznych, a istniejące przepisy są rozproszone w różnych aktach prawnych i traktują poszczególne kwestie odrębnie.

Jeśli chodzi o Polskę, zdziwienie budzi brak szerokiego i całościowego uregulowania kwestii sfery styku ekspertów (interesariuszy, doradców) z politykami (w tym do uregulowania procesu stanowienia prawa, jawności życia publicznego, nowelizacji ustawy o lobbingu), gdyż od dawna nawołują do tego organizacje pozarządowe stojące na straży praworządności i przejrzystości procesów politycznych. Należy jednak zauważyć, że w porównaniu z Niemcami, liczba tego typu organizacji, a co za tym idzie, skala działań w tym zakresie, jest o wiele mniejsza. W Niemczech z kolei, inaczej niż w Polsce, zauważalna jest aktywność organizacji zrzeszających środowiska doradców oraz lobbyistów. Nie tylko reprezentują one interesy poszczególnych grup, ale działają ogólnie na rzecz przejrzystości lobbingu i doradztwa politycznego, monitorują działalność w obszarze reprezentacji interesu w procesie stanowienia prawa, wydają publikacje (w tym specjalistyczną prasę branżową), a także promują samoregulacje dotyczące etyki oraz zasad działalności eksperckiej. Apele przedstawicieli części sceny politycznej oraz organizacji pozarządowych promujących konieczność ustanowienia wiążących regulacji ustawowych w zakresie lobbingu okazały się na tyle skuteczne, że w roku 2022 weszła w życie długo postulowana ustawa dotycząca tzw. rejestru lobbingowego.

Przyjęte w Polsce i Niemczech rozwiązania prawne dotyczące działalności lobbingowej, mimo że ogólnie stanowią krok w kierunku przejrzystości procesów politycznych, posiadają pewne deficyty i są przedmiotem krytyki wyrażanej przez środowiska prawnicze (akademickie oraz pozarządowe). Niewątpliwie jednym z głównych punktów spornych w obu przypadkach są przyjęte definicje dotyczące działalności lobbingowej oraz podmiotów podlegających rejestracji, ponieważ implikują one stosunkowo wąski zakres zastosowania przepisów ustawowych. Analiza porównawcza polskiej i niemieckiej regulacji lobbingowej pokazuje jednak, że przyjmowane rozwiązania prawne idą w różnych kierunkach. Świadczy o tym chociażby odmienne podejście ustawodawcy polskiego i niemieckiego do kwestii uregulowań etycznych, sprawozdawczości, czy też rejestrów. Ma to konkretne konsekwencje, jeśli chodzi o stopień przejrzystości partycypacji interesariuszy w procesach politycznych i powoduje szereg wyzwań i problemów związanych z praktycznym funkcjonowaniem doradztwa i lobbingu w sferze publicznej w obu krajach. Warto w tym kontekście zauważyć, że zarówno same regulacje, jak i praktyka ich funkcjonowania w ramach politycznych procesów doradczych stanowi jeden z bardziej istotnych wymiarów „politycznej kultury eksperckiej” (por. Kopka, Piontek, 2022).

BIBLIOGRAFIA

- Andrejczuk M. (2018), *#Jawność – czyli nowe regulacje w zakresie jawności życia publicznego i lobbingu w Polsce*, w: *Aktorzy i interesy w politykach publicznych w Unii Europejskiej*, (red.) U. Kurczewska, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa.
- Ash G.M., Hüttl R.F., Graf Kielmansegg P., Kurth R., Mayntz R., Münkler H., Neidhardt F., Pinkau K., Renn O., Schmidt-Aßmann E., Weingart P. (2010), *Leitlinien Politikberatung*, Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften.
- Bauer E., Thiel M., Laurencin E., Holzapfel V. (2019), *Transparency of lobbying in Member States. Comparative analysis*, Brüssel: European Parliamentary Research Service, <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Lobbying-transparency-comparative-analysis.pdf> (dostęp: 10.03.2022).
- Bundestag (2020), *Regularien und Hinweise zum Antrag auf Zutrittsberechtigung Hausordnung des Deutschen Bundestages In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. August 2002, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 29. Juni 2020*, <https://www.bundestag.de/resource/blob/340518/d733432871694f1b8214a87803213500/zugangsregeln-data.pdf> (dostęp: 20.02.2022).
- Bundestag (2020a), *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz)*, Drucksache 19/22179, https://www.bundestag.de/resource/blob/865320/f5de029ff270cf37eada4268eef84de4/gesetzentwurf_19_22179-data.pdf (dostęp: 20.02.2022).
- Bundestag (2021), *Parlamentarier beschließen Lobbyregister beim Bundestag*, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw12-de-lobbyregister-798182> (dostęp: 17.02.2022).
- Bundestag (2022), *Lobbyliste (Öffentliche Liste)*, <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/L/lobbyliste-867930> (dostęp: 10.02.2022).
- Bundestag (2022a), *Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände*, <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste> (dostęp: 10.02.2022).
- Bundestag (2022b), *Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung, Informationen und Hilfe*, <https://www.lobbyregister.bundestag.de/informationen-und-hilfe/rechtsvorschriften-parlamentarische-materialien-863566> (dostęp: 10.02.2022).
- Bundestag (2022c), *Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung*, <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite> (dostęp: 10.02.2022).
- De'ge'pol (2003), *Verhaltenskodex*, <https://www.degepol.de/ethik-t> (dostęp: 17.02.2022).
- De'ge'pol (2005), *Kriterienkatalog zum Qualitätsmanagement*, <https://www.degepol.de/qualitätsmanagement-gtesiegel> (dostęp: 17.02.2022).
- De'ge'pol (2022), *Ethik & Transparenz. Professionalität. Service*, <https://www.degepol.de/> (dostęp: 17.02.2022).
- Dür A., Mateo G. (2014), *Public opinion and interest group influence: how citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, "Journal of European Public Policy", vol. 21, nr 8, s. 1199–1217, <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.900893>.
- Dziennik.pl (2010), *Kodeks etyczny PO już za dwa tygodnie*, Dziennik.pl, 21.10.2010 r., <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/306233,kodeks-etyczny-po-juz-za-2-3-tygodnie.html> (dostęp: 11.02.2022).

- Ebener R. (2021, 23 marca), *Analyse des GroKo-Lobbyregisters. Augenwischerei statt Transparenz*, Abgeordnetenwatch, <https://www.abgeordnetenwatch.de/kampagnen/augenwischerei-statt-transparenz-update> (dostęp: 8.03.2022).
- EP (2021, 2 czerwca), *Rejestr służący przejrzystości: kto lobbuje w UE?*, Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2018/1/story/20180108STO-91215/20180108STO91215_pl.pdf (dostęp: 10.03.2022).
- Frączak P., Izdebski K., Kopińska G., Michałek W., Vetulani-Cęgiel A. (2022), *Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z pierwszych dwóch lat IX kadencji Sejmu (15 listopada 2019–15 listopada 2021), XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji*, Fundacja im. Stefana Batorego (Seria „forumIdei”), https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/04/Polski.BezLad.Legislacyjny_XIV.Raport.Obywatelskiego.Forum_.Legislacji.pdf (dostęp: 8.03.2022).
- Fundacja Moje Państwo (2019), *Manifest e-Państwa – Postulaty Fundacji e-Państwo na kadencję Sejmu 2019–2023*, <https://mojepanstwo.pl/aktualnosci/679> (15.02.2022).
- Graniszewski L. (2017), *Ustrojowe i prawne uwarunkowania reprezentacji interesów oraz lobbingu w Polsce*, w: *Reprezentacja interesów gospodarczych i społecznych w Unii Europejskiej*, (red.) U. Kurczewska, K. Jasiołki, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Graniszewski L. (2019), *Lobbing i jego instytucjonalizacja w Polsce*, „Infos” nr 13(266), Biuro Analiz Sejmowych, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/BAB848756944AB6DC-12584CF0051C2F9/\\$file/Infos_266.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/BAB848756944AB6DC-12584CF0051C2F9/$file/Infos_266.pdf) (dostęp: 15.03.2022).
- Kolbe A., Hönigsberger H., Osterberg S. (2011), *Marktordnung für Lobbyisten. Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann*, OBS-Arbeitsheft 70, Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung, https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AH70_Lobby_KolbeHoenigsberger_2011_12_05.pdf (dostęp: 15.02.2022).
- Kopka A., Piontek D. (2022), *Koncepcja „politycznej kultury eksperckiej” jako model analityczny w porównawczych badaniach politycznych procesów doradczych*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Politycy, doradcy i lobbyści w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 257–272.
- Lange T. (2021, 24 marca), *Das Lobbyregister kommt – unsere Auswertung*, LobbyControl, <https://www.lobbycontrol.de/lobbyregister/das-lobbyregister-kommt-86449/> (dostęp: 10.03.2022).
- LobbyControl (2021), *Lobbyreport 2021*, https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobby_report-2021_Beispiellose-Skandale-strengere-Lobbyregeln.pdf (dostęp: 15.02.2022).
- LobbyRG (2021), *Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG) vom 16. April 2021 (BGBl. 2021 I S. 818)*, https://www.bundestag.de/resource/blob/865318/cd4b1c6434afc1d7ad520dbc64c7343d/gesetzes-text_BGBl_2021_I_S_818-data.pdf (15.02.2022).
- Makowski G. (2015), *Czy możliwy jest przejrzysty lobbing? Raport o potrzebie lepszych regulacji i dobrych praktyk działalności lobbingowej*, Fundacja im. Stefana Batorego, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Lobbing_Raport.pdf (10.03.2022).
- Meyer T., Vetulani-Cęgiel A. (2017), *From ACTA to TTIP: Lessons Learned on Democratic Process and Balancing of Rights*, w: *Trans-Atlantic Data Privacy Relations as a Challenge for*

- Democracy* (vol. 4), (red.) D.J.B. Svantesson, D. Kloza, Cambridge, United Kingdom: Intersentia.
- Obywatelskie Forum Legislacji (2019), *Ustawa w 2 godziny 20 minut, XIII Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji podsumowujący aktywność legislacyjną rządów Zjednoczonej Prawicy, Sejmu VIII kadencji i Senatu IX kadencji (2015–2019)*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programyoperacyjne/Forum2020Idei/XII_Komunikat_OFL.pdf (dostęp: 10.03.2022).
- Polk A. (2021), *Mehr Transparenz durch das Lobbyregister?*, „Wirtschaftsdienst“, vol. 101, nr 2, s. 121–126, <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2853-1>.
- PolskieRadio24.pl (2009), *PO etyczna od wiosny 2010 roku*, PolskieRadio24.pl, 4 listopada 2009 r., <https://polskieradio24.pl/5/3/artykul/180695,po-etyczna-od-wiosny-2010-roku> (dostęp: 10.02.2022).
- Pospieszna P., Vetulani-Cęgiel A. (2021), *Polish interest groups facing democratic backsliding*, „Interest Groups & Advocacy”, vol. 10, nr 2, s. 158–180, <https://doi.org/10.1057/s41309-021-00119-y>.
- Pracodawcy RP (2022), *7 Grzechów Głównych Stanowienia Prawa w Polsce*, Raport legislacyjny Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Edycja V, kwiecień 2021 r. – maj 2022 r., <https://pracodawcyrp.pl/opinie-raporty/raport-pracodawcow-rp-7-grzechow-glownych-stanowienia-prawa-w-polsce-v> (dostęp: 20.10.2022).
- Program ‘Lepsze Regulacje 2015’ (2013), *Program ‘Lepsze Regulacje 2015’*, Załącznik do uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r., Ministerstwo Gospodarki, https://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Biblioteka_PL/Program_Lepsze_Regulacje_2015_01.pdf (dostęp: 10.03.2022).
- Proj. ust. j.ż.p. (2017), Projekt ustawy o jawności życia publicznego, nr w wykazie prac legislacyjnych RM: UD314, data upublicznienia na platformie RPL: 24.10.2017 r., pierwsza wersja z 23.10.2017 r., ostatnia wersja z 8.01.2018 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351/katalog/12465433#12465433> (dostęp: 15.02.2022).
- Rau M. (2021), *Prawnoporównawcze ujęcie lobbingu w wybranych państwach*, Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/05/IWS_Rau-M._Prawnoporownawcze-ujecie-lobbingu-w-wybranych-panstwach.pdf (dostęp: 15.02.2022).
- Reg. RM (2013), Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2013, poz. 979.
- Reg. Sejmu (2019), Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2019, poz. 269.
- Reg. Senatu (2018), Regulamin Senatu, Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23.11.1990 r., M.P. 2018, poz. 846.
- Reyher M. (2016), *Bundestag stoppt geheime Vergabepaxis für Lobbyisten-Hausausweise – das sind die neuen Zugangsregeln*, Abgeordnetenwatch, <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/lobbyismus/bundestag-stoppt-geheime-vergabepaxis-fuer-lobbyisten-hausausweise-das-sind-die-neuen-zugangsregeln> (dostęp: 10.04.2022).
- Siedem Zasad Konsultacji (2013), *Siedem Zasad Konsultacji, maj 2013*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, http://archiwum.mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf (dostęp: 20.02.2022).
- Ust. lobb. (2005), Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1414.

- Ust. o partiach (1997), Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. 1997, nr 98, poz. 604 z późn. zm. (stan prawny na 14 października 2021 r., Dz. U. 2021, poz. 2054).
- Vetulani-Cęgiel A. (2020), *Polski lobbying w obszarze prawa autorskiego na tle systemu unijnego*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Vetulani-Cęgiel A., Meyer T. (2021), *Power to the people? Evaluating the European Commission's engagement efforts in EU copyright policy*, "Journal of European Integration", 43:8, 1025–1043, <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1823382>.
- Vidačak I. (2022), *Lobbying in the EU Transition Countries*, w: *Handbuch Lobbyismus*, (red.) A. Polk, K. Mause, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-658-32324-0_19-1 (dostęp: 15.04.2022).
- WD (2008), *Internationaler Vergleich von Lobbyregistern*, WD3-3000/252/08, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, <https://www.bundestag.de/resource/blob/412418/f0db72d3e2f6c7b651aadd0751b4541d/WD-3-252-08-pdf-data.pdf> (dostęp: 20.04.2022).
- WD (2017), *Regelung von Interessenvertretung („Lobbying“) in Deutschland, im Ausland und nach internationalen Standards*, WD3-3000-204/17, Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, <https://www.bundestag.de/resource/blob/535020/c7814ef1d4e163408d44b20e09fbd350/WD-3-204-17-pdf-data.pdf> (dostęp: 20.04.2022).
- WD (2020), *Internationaler Vergleich von Lobbyregistern*, Aktualisierung des Sachstands WD3-3000/252/08, WD3-3000-038/20, Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, <https://www.bundestag.de/resource/blob/701314/22932ff681220aacb5c50862095b56f1/WD-3-038-20-pdf-data.pdf> (dostęp: 20.04.2022).
- Wiaderek G. (2015), *Konsultacje z zasadami. Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych. Opracowanie na temat szans i barier w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej*, Warszawa: Pracownia badań i innowacji społecznych Stocznia, https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/02/Grzegorz-Wiaderek-Jako%C5%9B%C4%87-konsultacji-publicznych_19.02.pdf (dostęp: 15.04.2022).
- Wiszowaty M.M. (2010), *Działalność lobbyingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Streszczenie: Ramy instytucjonalno-prawne dotyczące procesów doradczych i lobbyingowych są niezmiernie istotne z punktu widzenia praworządności oraz jakości procesów politycznych i legislacyjnych, ponieważ ustalają reguły interakcji między ekspertami (interesariuszami, doradcami) a decydentami, określając 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 lobbyingu (z uwzględnieniem okresu sprzed, jak i po wprowadzeniu niemieckiej ustawy lobbyingowej z 2021 r.). W analizie uwzględniamy również genezę i krytykę tych regulacji oraz rolę organizacji pozarządowych w działaniach na rzecz przejrzystości procesów legislacyjnych, doradczych i lobbyingowych w obu krajach. Dopelnienie artykułu stanowi analiza porównawcza polskiej i niemieckiej ustawy lobbyingowej, która zestawia aktualne rozwiązania prawne w obu krajach i pokazuje implikacje przyjmowanych przepisów w obszarze lobbyingu.

Słowa kluczowe: doradztwo polityczne, ustawa lobbyingowa, lobbying, rejestr lobbystów, organizacje pozarządowe, przejrzystość procesów politycznych, Niemcy, Polska

**INSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF POLITICAL ADVISORY
AND LOBBYING PROCESSES
IN POLAND AND GERMANY IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE**

Abstract: The institutional and legal frames concerning political advice and lobbying are extremely important for the rule of law and the quality of political and legislative processes, as they set the rules for interaction between experts (stakeholders, advisors) and decision-makers and determine the degree of transparency of these processes. The article presents and compares the Polish and German legal solutions concerning policy advice, law making, and lobbying (including those before and after the German Lobbying Act of 2021). The analysis embraces also the origins and criticism of these regulations as well as the role of non-governmental organisations in their efforts to promote transparency in legislative, advisory and lobbying processes in both countries. The article is complemented by a comparative analysis of the Polish and German Lobbying Acts, which juxtaposes the current legal solutions in both countries and shows the implications of the adopted regulations in the field of lobbying.

Keywords: policy advice, lobbying law, lobbying, register of lobbyists, NGOs, transparency of political processes, Germany, Poland

Artur KOPKA

Agnieszka VETULANI-CĘGIEL

POLSKIE I NIEMIECKIE REGULACJE POLITYCZNYCH PROCESÓW DORADCZYCH I LOBBINGOWYCH W OPINII POLITYKÓW I EKSPERTÓW. INTERPRETACJA BADAŃ EMPIRYCZNYCH

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie wyników badań na temat postrzegania sposobu funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w bieżącej praktyce legislacyjnej przez środowiska uczestniczące w procesach politycznych w Polsce i w Niemczech, tj. parlamentarzystów i ekspertów oraz na temat tego, jak oceniają oni istniejące w obu krajach regulacje prawne w tym zakresie. W szczególności, czy badani uważają, że przepisy zapewniają legalność i przejrzystość tych procesów, czy są one odpowiednie, lub czy wymagają zmian, i ewentualnie jakich. Celem dodatkowym jest zbadanie opinii polityków i ekspertów na temat jakości procesów doradczych i lobbingowych oraz zmian w tym zakresie na przestrzeni ostatnich lat, a także określenie aktywności organizacji pozarządowych na rzecz przejrzystości procesów doradczych i lobbingowych w obu krajach.

Dane zostały pozyskane w toku wywiadów pogłębionych przeprowadzonych wśród parlamentarzystów i ekspertów z Polski i z Niemiec. W badaniach przyjęto założenie, iż osoby uczestniczące w procesach politycznych, zarówno jako adresaci wpływu (parlamentarzyści), jak i nadawcy wpływu (eksperti), mają najlepszy ogląd mocnych i słabych stron tych procesów, w tym także regulacji, które określają ich funkcjonowanie (parlamentarzyści jako osoby korzystające z wiedzy eksperckiej, eksperci – jako osoby dostarczające tej wiedzy w ramach działań doradczych lub lobbingowych)¹.

W pierwszej kolejności przedstawiamy ocenę respondentów w odniesieniu do zmian w zakresie doradztwa i lobbingu na przestrzeni ostatnich

¹ Wywiady przeprowadzone zostały w dwóch turach: z parlamentarzystami w latach 2017–2018 oraz z ekspertami w latach 2020–2021. Dane te zostały uzupełnione o badania ankietowe przeprowadzone wśród parlamentarzystów niemieckich w 2022 r. w związku z niedawnym przyjęciem regulacji lobbingowych w Niemczech. Szczegóły dotyczące metodologii badań znajdują się we wstępie do niniejszego tomu (zob. Kopka, Piontek w niniejszym tomie).

20–30 lat. Następnie przechodzimy do oceny polskich i niemieckich regulacji prawnych dotyczących doradztwa i lobbingu przez parlamentarzystów i ekspertów z obu krajów (w ujęciu ilościowym oraz jakościowym), a także prezentujemy sugestie respondentów odnośnie kierunków zmian w zakresie istniejących przepisów. Artykuł uzupełnia część poświęcona nowej regulacji niemieckiej z zakresu lobbingu, w której – na podstawie dodatkowego badania – prezentujemy oceny parlamentarzystów na temat zawartych w niej przepisów.

ZMIANY W ZAKRESIE DORADZTWA POLITYCZNEGO I LOBBINGU W OCENIE POLSKICH I NIEMIECKICH EKSPERTÓW

Polscy eksperci uczestniczący w badaniu zwracali uwagę na fakt, że na przestrzeni lat zmieniało się w Polsce zarówno doradztwo i lobbing, jak i sam proces legislacyjny. W odniesieniu do doradztwa politycznego podkreślano, że na początku XXI w. korzystano głównie z doradztwa w zakresie kreowania wizerunku, a nie w celach pozyskania wiedzy eksperckiej. Tymczasem w ocenie niektórych respondentów obecnie coraz chętniej korzysta się właśnie z wiedzy eksperckiej, ponieważ politycy chcą działać skutecznie. Jeśli chodzi o lobbing, polscy eksperci byli zdania, że w latach 90. i na początku XXI w. przybierał on najczęściej formy bezpośrednie i nieformalne i miał na celu „załatwienie” spraw przez kontakty osobiste, a często był równoznaczny z różnymi formami łapówkarstwa. Obecnie zauważa się zmiany idące w kierunku profesjonalizacji lobbingu oraz lobbingu pośredniego. Istnieje także większa świadomość decydentów, że rzecznictwo interesów jest czymś koniecznym i użytecznym.

Wspomniane przemiany idą w parze z postrzeganiem zmian odnośnie samych procesów legislacyjnych w Polsce. Można było usłyszeć opinie, że proces podejmowania decyzji „jest dzisiaj o wiele bardziej zbiurokratyzowany, sformalizowany, stechnokratyzowany [...] [a] ostateczna decyzja jest *de facto* wynikiem skomplikowanych procesów nie tylko politycznych, ale też legislacyjnych, eksperckich, doradczych, udziału interesariuszy itd.” (R-E5). Jeden z ekspertów zwrócił uwagę na fakt, iż „tryb podejmowania decyzji w Polsce robi się coraz bardziej rozproszony [...], a Sejm z takiej funkcji ustawodawczej zmienia się w funkcję deliberatywną” (R-E6). Mimo iż eksperci dostrzegali pewne pozytywne zmiany w zakresie funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu na przestrzeni ostatnich 20–30 lat, zwracali jednak uwagę na fakt, iż po 2015 r. jakość procesów demokratycznych w zakresie stanowienia prawa znacznie się obniżyła. Wskazywano na negatywne zjawiska dotyczące dostępu do decydentów i uczestnictwa w procesach le-

gislacyjnych. Warto przytoczyć kilka głosów w tej kwestii, jak np.: „niestety pozamykało [się] wiele ścieżek, nie tylko dla nas [...], ale dla bardzo wielu [...] prodemokratycznych organizacji” (R-E4); albo: „gdzieś od 2013 roku, wprowadzono zalecenie przygotowywania założeń do projektów ustaw, które miały być szeroko konsultowane. Ale prawdę mówiąc tym trybem przeszło tylko kilka ustaw. Potem zrezygnowano z tworzenia założeń i w tej chwili się nie konsultuje prawie nic” (R-E7); albo też: „problemem jest w tej chwili proces konsultacji samych ustaw i proces tworzenia ustaw, bowiem *de facto* duża część projektów to są projekty poselskie, które nie podlegają obowiązkowi konsultowania. Więc nie dość, że obowiązek konsultacji nie jest dotrzymywany, to z drugiej strony władze omijają proces ustawodawczy i dużo projektów szczególnie kontrowersyjnych odbywa się w projekcie poselskim” (R-E10). Niewątpliwie problemy wskazywane przez ekspertów świadczą o ograniczaniu instytucjonalnego dostępu dla zainteresowanych stron (w tym również ekspertów) do decydentów i negatywnie wpływają na reprezentację interesów w procesach legislacyjnych.

Podobnie jak respondenci w Polsce, niemieccy eksperci biorący udział w badaniu wskazywali na wiele zmian, jakie zaszły na przestrzeni ostatnich 20–30 lat w obszarze doradztwa politycznego i lobbingu. Jedynie niewielu z nich nie odnotowało znaczących lub daleko idących przeobrażeń w tym zakresie. Niektórzy z badanych szczególną uwagę zwracali na znaczne zwiększenie kompleksowości rzeczywistości społeczno-politycznej, a tym samym zapotrzebowania na różnego rodzaju ekspertyzy oraz związany z tym ogólny wzrost znaczenia naukowego doradztwa politycznego w ramach procesów decyzyjnych. Ponadto wskazywano na ogólne zwiększenie konkurencji na rynku eksperckim oraz na profesjonalizację podmiotów oferujących wiedzę ekspercką. I tak jeden z badanych stwierdził, że „firmy doradcze unowocześniły się, odkryły [dla siebie tą] przestrzeń. [...] A jeśli ktoś dużo oferuje i specjalizuje się, i utrzymuje kontakty, to również znajduje popyt. [...] Świat jest trudniejszy i [...] potrzebne jest więcej zewnętrznego know-how. [...] Ale jak powiedziałem, oni też się wyspecjalizowali. Dawniej takiego doradztwa w ogóle nie było” (P-E2). Konstatowano również intensyfikację działalności lobbingsowej przy znacznym wzroście liczby prowadzących ją podmiotów oraz tendencję do wzrastającej chęci wpływu na politykę kosztem merytoryczności przekazywanych informacji, jako celu aktywności eksperckiej. W tym kontekście zwracano uwagę, że „[c]oraz więcej jest profesjonalnego doradztwa w obszarze polityki, tzn. profesjonalnego w sensie organizacji, które zarabiają [...] na świadczeniu doradztwa politycznego jako usługi dla firm, oraz że nacisk kładzie się mniej na wiedzę fachową, a bardziej na wywieranie wpływu, wprowadzanie celów firmowych do procedur legislacyjnych, a obecnie po prostu wiąże się z tym dużo pieniędzy” (P-E12). Respondenci dostrzegli wzrost wrażliwość

polityki na tematy związane z lobbingsiem oraz większą ostrożność ze strony polityków podczas kontaktów z różnego rodzaju doradcami, podkreślając przy tym, że tabu stały się tzw. „rozmowy w pokoju na zapleczu” (P-E26), o których niejednokrotnie donoszono wcześniej w kontekście procesów lobbingsowych. Źródeł takiego stanu rzeczy upatrywano między innymi w tym, że dzięki rozwojowi technicznemu, szczególnie w zakresie mediów społecznościowych, możliwa stała się większa kontrola procesów politycznych ze strony opinii publicznej. Wskazywano również na wyraźną intensyfikację medialnego zainteresowania źródłami wiedzy eksperckiej oraz sposobami ich pozyskiwania przez polityków, jak również na wzmożoną skandalizację różnego rodzaju afer w tym obszarze. Jeden z niemieckich ekspertów zauważył, że „z powodu kilku wydarzeń, które miały miejsce [...] i tego, że było to bardzo skandalizowane, również w mediach, [...] zmieniło się trochę to, jak ludzie to widzą i jak może o tym mówią. I tak samo w przypadku lobbingu [...] powiedziałbym, że oczywiście skandale, które pojawiają się raz po raz, sprowadzają coś takiego [...] na bardziej negatywny tor. [...] [Być może] więcej rzeczy wychodzi obecnie po prostu na jaw” (P-E5). Jednocześnie niektóre wypowiedzi świadczyły o postępującym wzroście ogólnej otwartości ze strony polityków w ramach procesów legislacyjnych względem różnego rodzaju form pozyskiwania informacji, zarówno w odniesieniu do doradztwa naukowego, jak i lobbingu, między innymi ze względu na fakt, iż stają się one nieodzowne w ramach rozwiązywania problemów w zakresie – z jednej strony – coraz bardziej złożonych i skomplikowanych, a z drugiej strony, coraz bardziej specjalistycznych zagadnień w różnego rodzaju obszarach życia społeczno-politycznego. Wskazywano przy tym, że „znaczenie doradztwa, doradztwo w zakresie polityki naukowej po prostu się zwiększyło” (P-E23). Z kolei zdaniem innego z badanych, politycy „zauważyli, że [...] wiele firm naturalnie inwestuje w najlepszych ekspertów, aby ci dla nich pracowali. Ostatecznie prowadzi to jednak do tego, że wiedza ekspercka, zwłaszcza w dziedzinie technologii i innowacji, może być pozyskiwana także od dużych firm. I to nie zawsze jest dewaluowane 1:1 jako interes korporacji, ale raczej są to również po części obiektywne wyniki badań, które tylko prowadzone są pod parasolem korporacji, a mimo to mają wartość dodaną dla ogółu społeczeństwa. Jest to coś, co jest coraz bardziej dostrzegane [...]” (P-E7).

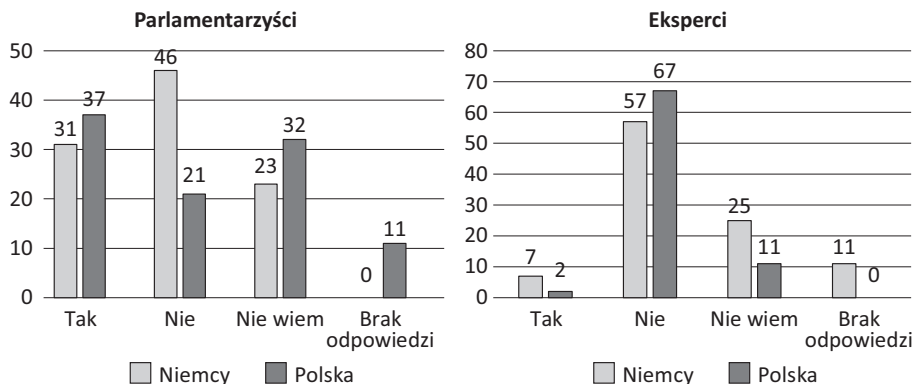
OCENA REGULACJI PRAWNYCH PRZEZ POLSKICH I NIEMIECKICH PARLAMENTARZYSTÓW I EKSPERTÓW

Postrzeżenie regulacji prawnych dotyczących procesów doradczych i lobbingsowych przez aktorów politycznych uczestniczących w tych procesach, czyli z jednej strony przez polityków, a z drugiej – przez ekspertów, pozwala

na wgląd w bieżącą praktykę przekazywania wiedzy eksperckiej w procesach politycznych. W celu przebadania tej kwestii zaproponowano reprezentantom obu grup, aby odpowiedzieli na następujące pytania: *Czy w Pana/Pani opinii regulacje prawne dotyczące doradztwa politycznego i lobbingu są jasne i czy zapewniają przejrzystość oraz legalność procesów doradczych?* oraz *Czy w regulacjach prawnych dotyczących doradztwa politycznego i lobbingu należałoby coś zmienić?* W kolejnych podpunktach przedstawiamy wyniki analizy ilościowej oraz jakościowej przeprowadzonych badań.

Analiza ilościowa

Wykres 1. Ocena regulacji prawnych dot. doradztwa politycznego i lobbingu przez parlamentarzystów i ekspertów pod kątem zapewnienia przejrzystości i legalności procesów doradczych



Źródło: Opracowanie własne.

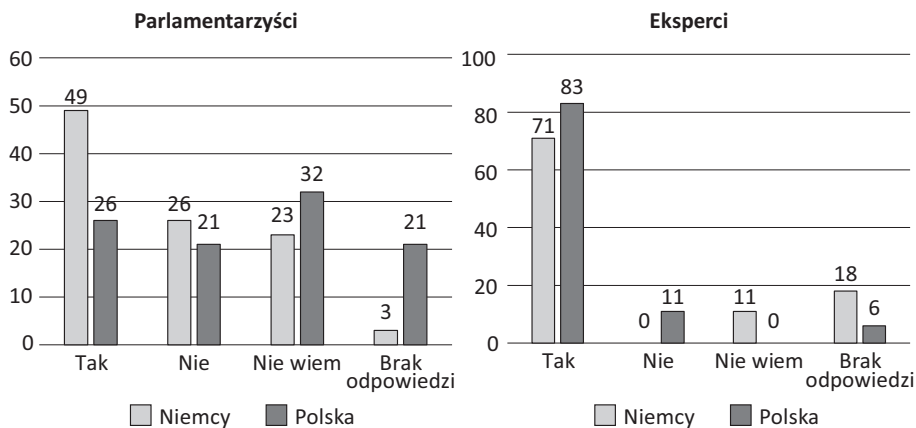
Wyniki badań na temat tego, czy regulacje prawne dotyczące doradztwa politycznego i lobbingu są jasne, i czy zapewniają przejrzystość oraz legalność procesów doradczych (wykres 1) pokazują, iż występują znaczne różnice w ocenie tych zjawisk przez respondentów z Polski i Niemiec, a także przez parlamentarzystów i ekspertów z obu krajów. Wśród polskich posłów 37% badanych było zdania, że istniejące przepisy są jasne, i że zapewniają legalność procesów doradczych, nieco ponad 20% odpowiedziało, że istniejące regulacje prawne nie zapewniają przejrzystości w procesie przekazywania wiedzy eksperckiej w toku procesów politycznych, 32% respondentów udzieliło odpowiedzi „nie wiem”, a dalsze 11% badanych nie ustosunkowało się do tej kwestii. Inaczej niż w przypadku polityków, zdecydowana większość polskich ekspertów (67%) była zdania, iż istniejące regulacje prawne nie zapewniają przejrzystości w procesie przekazywania wiedzy eksperckiej

w procesach politycznych, 22% uznało, że istniejące przepisy ustalają jasne reguły w tym zakresie, a kolejne 11% nie potrafiło jednoznacznie ustosunkować się do zadanego pytania i udzieliło odpowiedzi: „nie wiem”. Żaden z respondentów nie uchylił się od odpowiedzi, co wskazuje na dostrzeżenie przez ekspertów wagi problemu. Rozbieżność w ocenie regulacji prawnych ze strony parlamentarzystów i ekspertów świadczy także o dużo wyraźniejszym dostrzeganiu przez ekspertów niedoskonałości przyjętych rozwiązań oraz wynikających z tego problemów.

Badania z niemieckimi parlamentarzystami dotyczące postrzegania przez nich ram prawnych doradztwa politycznego i lobbingu przeprowadzone zostały w okresie, w którym w niemieckim porządku prawnym nie było wiążących rozwiązań ustawowych w tym obszarze. Podczas gdy pozytywne zdanie na temat stanu obowiązujących regulacji wyraziło 31% badanych, co jest wynikiem zbliżonym do uzyskanego wśród polskich polityków, aż 46% niemieckich posłów wyraziło odmienne zdanie na ten temat (wykres 1), wskazując tym samym dużo silniej, niż miało to miejsce w przypadku polityków w Polsce, na negatywną ocenę sytuacji prawnej w kontekście zapewnienia przejrzystości i legalności politycznych procesów doradczych. Ponadto 23% badanych z Niemiec, czyli wyraźnie mniej niż w przypadku polskich respondentów, nie potrafiło udzielić odpowiedzi na to pytanie. Opinie niemieckich ekspertów również odnoszą się do okresu, w którym nie funkcjonowała jeszcze ustawa o rejestrze lobbingowym. Podobnie jak w Polsce, także w Niemczech zdanie dostarczyli wiedzy eksperckiej na temat obowiązujących rozwiązań w tym zakresie było dużo bardziej jednolite i nacechowane zdecydowaniem większym krytycyzmem, niż miało to miejsce wśród polityków. I tak, jedynie 7% pytanym oceniło je pozytywnie, natomiast 57% było zdania, iż są one niewystarczające. Wyraźnie wyższy niż wśród polskich ekspertów był natomiast odsetek niemieckich respondentów, którzy udzieliли odpowiedzi „nie wiem” (25%) lub w ogóle nie odnieśli się do tej kwestii (11%).

Jeśli chodzi o pytanie o ewentualną potrzebę wprowadzenia zmian w zakresie obowiązujących regulacji prawnych dotyczących doradztwa politycznego i lobbingu (wykres 2), to wśród polskich parlamentarzystów odpowiedzi były silnie zróżnicowane. 26% badanych parlamentarzystów uznało, że jest to niezbędne, 21% nie widziało takiej konieczności, aż 32% respondentów nie potrafiło udzielić odpowiedzi, a 21% w ogóle jej nie udzieliło. Podobnie jak przy pierwszym pytaniu, również w omawianym przypadku zdanie ekspertów było zdecydowanie bardziej jednoznaczne. Zdecydowana większość ekspertów (83%) wskazała na konieczność reformy rozwiązań ustawowych w obszarze politycznych procesów doradczych, a tylko 11% z nich było odmiennego zdania. Fakt, iż żaden z badanych nie udzielił odpowiedzi „nie wiem”, a tylko 6% nie ustosunkowało się do tej kwestii, potwierdza wysoką świadomość

Wykres 2. Ocena konieczności dokonania zmian w regulacjach prawnych dotyczących doradztwa politycznego i lobbingu przez parlamentarzystów i ekspertów*



* W przypadku Niemców odpowiedzi odnoszą się do okresu przed wejściem w życie rejestru lobbingsowego w roku 2022.

Źródło: Opracowanie własne.

w kręgach eksperckich istoty tego problemu oraz poczucie konieczności zmian w obowiązujących rozwiązaniach ustawowych w tym obszarze.

Z kolei wśród niemieckich parlamentarzystów (wykres 2) przekonanie o konieczności wprowadzenia zmian w zakresie ustawowych regulacji dotyczących doradztwa politycznego i lobbingu było zdecydowanie bardziej rozpowszechnione (49%) niż w przypadku polskich deputowanych. Odmienne zdania było 26% respondentów, 23% nie udzieliło jednoznacznej odpowiedzi, a jedynie 3% nie odniosło się do tego pytania. Warto dodać, że wśród parlamentarzystów zauważyć można wyraźną korelację pomiędzy ich opiniami a przynależnością partyjną. I tak, opinie negatywne dotyczące rozwiązań prawnych w kontekście zapewnienia przez nie przejrzystości funkcjonowania doradztwa i lobbingu formułowali przede wszystkim politycy partii Die Linke oraz B90/Die Grünen. To właśnie przedstawiciele tych ugrupowań wyrażali przekonanie o konieczności wprowadzenia zmian w tym zakresie. Przeciwnego zdania byli przede wszystkim politycy CDU/CSU oraz FDP, których zdaniem obowiązujące rozwiązania prawne były wystarczające i nie wymagały zmian. W przypadku polityków SPD opinie na ten temat były zróżnicowane. Wśród respondentów, którzy nie mieli zdania o regulacjach oraz o ewentualnej konieczności ich zmian, przeważali wyraźnie politycy CDU (ponad 30% oraz ponad 40%), na drugim miejscu znaleźli się posłowie partii Die Linke (33% i 22%), następnie SPD (w obu przypadkach nieco więcej niż 20%) oraz na końcu B90/die Grünen (odpowiednio po 11%).

Podobnie jak miało to miejsce w Polsce, również niemieccy eksperci w sposób jednoznaczny wskazywali na potrzebę zmiany rozwiązań prawnych dotyczących doradztwa i lobbingu (wykres 2). Taką opinię wyraziło 71% ankietowanych, natomiast żaden ekspert nie był przeciwnego zdania, 11% badanych ekspertów nie miało wyrobionej opinii na ten temat, a 18% w ogóle nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Wskazuje to na wyraźną świadomość, zarówno polityków, jak i dostarczczyeli wiedzy eksperckiej w Niemczech, niedoskonałości sytuacji prawnej dla procesów doradczych i lobbingowych, wynikającej z braku konkretnych rozwiązań ustawowych w tym zakresie.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w obu krajach wśród badanych ekspertów panowała zdecydowanie większa świadomość (niż wśród parlamentarzystów) istnienia deficytów obowiązujących rozwiązań prawnych w kontekście ich jasności i zapewnienia przez nie przejrzystości i legalności funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w ramach politycznych procesów decyzyjnych. Podobnie było w kwestii dostrzegania konieczności zmian w tym obszarze, przy czym w obu przypadkach rozbieżność pomiędzy zdaniem polityków a zdaniem ekspertów była w Polsce zdecydowanie większa niż w Niemczech. Wynika to zapewne z faktu, iż w Polsce ekspertów dużo bardziej niż polityków dotyczą problemy związane z niedoskonałością funkcjonowania obowiązujących przepisów (a co za tym idzie, z funkcjonowaniem procesów doradczych i lobbingowych), podczas gdy w Niemczech trudności wynikające z braku odpowiednich rozwiązań ustawowych „dawały się we znaki” obu stronom doradczej interakcji.

Analiza jakościowa

Polska

W Polsce parlamentarzyści i eksperci w odmienny sposób oceniali funkcjonowanie procesów doradczych i lobbingowych (w tym wykorzystanie wiedzy eksperckiej), jak również przepisy regulujące te procesy². Parlamentarzyści zgłaszali przede wszystkim zastrzeżenia odnośnie do funkcjonowania doradztwa politycznego. Wynika to zapewne z ich doświadczenia oraz wewnątrzparlamentarnej praktyki legislacyjnej. W ich opinii obecnie nie korzysta się z doradztwa i wiedzy eksperckiej w sposób zadowalający, a dodatkowo, obecny system jest nieefektywny z uwagi na fakt, że biura poselskie/posłowie nie dysponują profesjonalnym zapleczem ani odpowiednimi środkami na usługi doradcze. Zdaniem jednego z badanych „parlament nie świadczy usług legislacyjnych na rzecz posłów, tylko na rzecz komisji i podkomisji, i to też nie

² Należy przy tym odnotować, iż nie wszyscy pytani w równym stopniu odnieśli się do doradztwa i lobbingu.

w zakresie doradztwa, czyli jak coś powinno wyglądać, tylko raczej już bardzo konkretnych zapisów, ewentualnie raczej są to zapisy techniczne, takie, żeby ten poziom legislacji był w porządku” (R7). Podnoszono ponadto, iż „część subwencji budżetowych dla partii politycznych powinna być wydatkowana w postaci prowadzenia think-tanków, czy takiej wiedzy eksperckiej, doradczej i formalnie jest to robione, ale nie na takim poziomie, na jakim byłoby to zadowalające” (R15).

Jeśli chodzi o lobbging, parlamentarzyści prezentowali zróżnicowane poglądy na temat praktyki oraz obowiązujących przepisów. Zaskakująco duża grupa posłów przyznała, że nie zna ich w szczegółach, a niektórzy ocenili, że przepisy nie są funkcjonalne. Kilkoro parlamentarzystów było zdania, że problemy związane z lobbgingiem nie leżą po stronie istniejących regulacji, gdyż te w jakiś sposób jednak porządkują jednak tę sferę. Niektórzy twierdzili, że kwestia lobbgingu wynika raczej z braku dobrych praktyk i – ogólnie – braku kultury prawnej. Wskazywano np. iż „niektórzy posłowie [...] nie potrafią odróżnić takiego czystego lobbgingu od doradztwa, doradztwa rzetelnego, bezstronnego” (R6) lub też, że zaciera się granica pomiędzy lobbgingiem a doradztwem, np. w przypadku udziału w posiedzeniach komisji parlamentarnych „pseudoekspertów wykonujących pracę lobbystów” (R16), choć niektórzy uważali, że komisje są transparentne, a regulacje przejrzyste. W tym kontekście wskazywano ogólnie, iż „[g]ranica pomiędzy doradztwem i lobbgingiem powinna być jasno określona i sprecyzowana, żeby te osoby, które nam doradzają, nie były pod wpływem tych, którzy parają się działalnością lobbystyczną” (R12). Krytykując praktyki niektórych posłów podkreślano, iż „ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nakazuje dyskusowanie nad kształtem stanowionego prawa” (R16). Jeden z respondentów zwrócił uwagę na fakt, iż w przypadku rządowych projektów ustaw nie jest jasne, kto jest odpowiedzialny za proponowane rozwiązania, zwłaszcza w przypadku, gdy dany projekt nie był poddany konsultacjom. Niektórzy z badanych wyrażali ponadto negatywny stosunek do przepisów odnoszących się do osób wchodzących z przepustką lobbysty na teren parlamentu. Ich zdaniem brak jest precyzyjnych reguł w tym zakresie a ponadto nie funkcjonuje rejestr lobbingsowy w Sejmie.

Z kolei wśród ekspertów obserwujemy sytuację odwrotną, ponieważ to kwestia regulacji prawnej dotyczącej doradztwa politycznego wzbudzała mniej kontrowersji niż regulacja lobbgingu. Tylko kilka osób odniosło się do ram prawnych doradztwa, natomiast zdecydowana większość omawiała przepisy lobbingsowe. Niektórzy z badanych byli zdania, że doradztwo nie musi podlegać regulacji, ponieważ prowadzi się je na zasadach wolnego zawodu: „To jest kwestia cywilno-prawna absolutnie, że ktoś określa zakres oczekiwań, ktoś inny ma wiedzę specjalistyczną i ją świadczy [...] nie sądzę, żeby tu trzeba było

kolejnych regulacji” (R-E13). Z drugiej strony, ci sami respondenci uznali, że mogłyby zostać uregulowane kwestie etyczne. Z opinii ekspertów wynika, że problem leży nie tyle w regulacji doradztwa, ile w negatywnym odbiorze tej działalności, ponieważ jawi się ona jako nieprzejrzysta. Inni respondenci byli zdania, iż dobrą praktyką byłoby wprowadzenie jasnych mechanizmów regulujących kwestie związane z doбором doradców politycznych. Chodziłoby np. o ogłaszanie przez polityków listy doradców lub o obowiązek ujawniania przez doradców swoich deklaracji majątkowych.

Odnosząc się do działalności lobbingsowej, wszyscy eksperci uczestniczący w badaniu wyrazili krytyczne opinie na temat polskiej regulacji w tym zakresie. W ogólnej ocenie większości ustawa jest „martwa” lub „fikcyjna”, jej przepisy nie są egzekwowane, a to powoduje, że z łatwością się je obchodzi. W szczególności dotyczy to nieprzyznawania się do bycia lobbystą i obchodzenia wymogu rejestracji.

Eksperti wskazywali na szereg implikacji wynikających z przepisów ustawowych dotyczących funkcjonowania lobbingu w Polsce. Po pierwsze, zwrócili uwagę na istnienie całego szeregu podmiotów, których nie określa się mianem lobbystów, mimo że *de facto* nimi są. Stan ten wynika w ich mniemaniu z faktu, iż podmioty te nie podlegają regulacjom ustawowym, ponieważ nie prowadzą lobbingu w sposób zawodowy. Chodzi o organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, związki zawodowe, think-tanki i korporacje, które – zgodnie z ustawą – prowadzą lobbing niezawodowy i są wyłączone z obowiązku rejestracji. Tym samym organy państwowe są zwolnione z obowiązku prowadzenia sprawozdawczości z kontaktów z tymi podmiotami. Ten stan rzeczy powoduje nierówne traktowanie stron prowadzących działania lobbingsowe. Fakt, iż duża część lobbingu znajduje się poza regulacją ustawową sprawia, że procesy, w których uczestniczą strony prowadzące niezawodową działalność lobbingsową, są z założenia nieprzejrzyste.

Wskazywano również na nietypowe rozwiązania ustawowe. Zwracano na przykład uwagę na brak wprowadzenia kodeksu postępowania, który powinien regulować kwestie etyczne, a także wprowadzać sprawozdawczość ze spotkań interesariuszy i parlamentarzystów. Podniesiono również fakt istnienia innego nietypowego rozwiązania, sprowadzającego się do przepisu, że to organ zobowiązany jest do ujawniania kontaktu z lobbystami, a nie lobbysta (lobbysta ma jedynie obowiązek zarejestrowania się).

Zwracano ponadto uwagę na niekonsekwencję oraz nieefektywność przyjętych rozwiązań prawnych, jak np. to, że po spotkaniu z lobbystami jedynie urzędnicy, a nie np. posłowie, mają obowiązek opracowania notatki. Krytykowano również wąski (wybiórczy) charakter przyjętych uregulowań, a także fakt, że ustawa dotyczy jedynie procesu stanowienia prawa, a nie odnosi się do decyzji administracyjnych lub do procesów na szczeblu samorządowym. Co

ciekawe, jeden z ekspertów zauważył, że lobbings to nie tylko „przekazywanie racjonalnej wiedzy, ale z drugiej strony jest też kształtowanie opinii, emocji i przesądów. I ta ustawa kompletnie tego nie wychwytuje” (R-E5).

Innym obszarem problematycznym jest brak egzekwowania przepisów ustawy. Ten stan rzeczy powoduje, że podmioty nie czują się zobligowane do przestrzegania istniejących regulacji. Z uzyskanych informacji wynika, że obecnie nie informuje się właściwego ministra ds. administracji publicznej o czynnościach wchodzących w zakres zawodowej działalności lobbingsowej podejmowanej przez podmiot niewpisany do rejestru. Ponadto nie przestrzega się noszenia plakietki przez lobbystów w parlamencie. Ekspertcy podkreślali też ogólną słabą orientację odnośnie do funkcjonowania rejestrów, małą liczbę zarejestrowanych lobbystów w Sejmie, brak aktywności podmiotów zarejestrowanych w rejestrze MSWiA oraz praktykę rejestrowania się w Sejmie dziennikarzy jako lobbystów.

Niemcy

W odniesieniu do ram prawnych w obszarze doradztwa politycznego znaczna grupa niemieckich parlamentarzystów stwierdziła, że są one stosunkowo klarowne i umożliwiają szeroki dostęp do wiedzy eksperckiej, choć zdarzały się również opinie, że „stanowią one dobrą podstawę, ale można byłoby je ulepszyć” (P32). Respondenci pozytywnie oceniający sytuację w zakresie regulacji prawnych zwracali uwagę na możliwość korzystania z usług doradczych świadczonych przez Naukowe Służby Bundestagu (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages) oraz odwoływali się do istnienia zinstytucjonalizowanych form konsultacji, np. w ramach komisji parlamentarnych. Wskazywali ponadto na jasne zasady dotyczące udziału ekspertów w pracach tychże komisji oraz na ich przejrzystość dzięki prowadzeniu list osób w nich uczestniczących. Jak zauważył jeden z posłów: „kiedy mamy przesłuchania, każda frakcja ma możliwość zaproszenia doradcy, eksperta, konsultanta [...] we własnym interesie. Wszystko jest bardzo przejrzyste, wszystko można bez problemów przyporządkować [...] i [...] nie ma w tym nic tajnego, nic. [...] Więc wszystko jest bardzo uregulowane” (P26).

W kwestii ram prawnych dotyczących procesów lobbingsowych wśród parlamentarzystów często pojawiała się opinia, iż obecny stan prawny nie jest wystarczająco dostosowany do potrzeb w tym zakresie, przez co nie zapewnia transparentności procesów lobbingsowych. Zwracano przy tym uwagę na konieczność respektowania zasad etycznych oraz zachowania równowagi w zakresie dostępu reprezentantów różnego rodzaju interesów do decydentów politycznych. Opinie na temat konieczności zmian w tym zakresie były jednak dalece niejednorodne i w wyraźny sposób wykazywały korelację z przynależnością partyjną badanych. I tak, przedstawiciele partii CDU/CSU i FDP

oraz częściowo SPD nie zauważali konieczności wprowadzania dodatkowych regulacji i uznawali je za wystarczające, a część z nich wyrażała wręcz wątpliwości, czy przyniosłyby pożądaný efekt. Ich zdaniem obowiązek sprawozdawczości w tym zakresie wkraczałby w zakres wolności i niezależności wykonywania mandatu posła i niósłby za sobą ogromny wysiłek administracyjny, który wymagałby ewidencjonowania pojedynczych kontaktów z podmiotami dostarczającymi politykowi różnego rodzaju ekspertyz. Zwracali oni przy tym uwagę na wrażliwość niektórych danych lub informacji, które (ich zdaniem) nie powinny być przedmiotem upublicznienia oraz na liczne wątpliwości odnoszące się do zakresu informacji mających podlegać obowiązkowej sprawozdawczości. Wskazywano również na trudności w określeniu granic prawnych oraz na problemy wynikające ze zbyt restrykcyjnego sankcjonowania różnego rodzaju form korzyści osobistych uzyskiwanych przez polityków w ramach kontaktów z ekspertami, np. w odniesieniu do wspólnych posiłków, a także na problemy z egzekwowaniem tego typu przepisów, wynikające chociażby z możliwości ich obchodzenia w ramach spotkań nieformalnych. Niektórzy z polityków sugerowali, że ewentualne naganne zachowania w tym zakresie powinny być oceniane w odniesieniu do konkretnej sytuacji, a nie w ramach ogólnie obowiązujących przepisów prawa. W przeciwieństwie do ww. kategorii osób, reprezentanci partii Bündnis90/Die Grünen i Die Linke oraz częściowo SPD postrzegali brak szczegółowych regulacji, zwłaszcza w obszarze lobbingu, w sposób bardzo krytyczny, a obowiązujące regulacje oceniali jako niewystarczające dla zapewnienia transparentności procesów pozyskiwania wiedzy eksperckiej w ramach stanowienia prawa.

Warto dodać, że podczas gdy niektórzy z badanych polityków przyznawali się do niewystarczającej wiedzy na temat obowiązujących ram prawnych, co wydaje się być nieco zaskakujące, wśród większości respondentów panowało powszechne przekonanie, że dużo bardziej niż przepisy, dla odpowiedniego funkcjonowania procesów doradczych i lobbingsowych istotne jest świadome korzystanie z wiedzy eksperckiej przez polityków. Wskazywano przy tym, że „sam poseł musi rzeczywiście wyemancypować się do tego stopnia i rozwinąć taki poziom świadomości, że rozpoznaje takie próby wpływu i również odpowiedzialnie się z nimi obchodzi” (P15). Zdaniem jednego z badanych „[t]o ma związek z naturalnym zadaniem każdego posła, aby pozyskiwać wiedzę tam, gdzie jest ona potrzebna, ale żeby nie [...] [pozwolić] na poddanie się wpływom, bo decydujemy zgodnie z własnym sumieniem” (P26). Niejednokrotnie podkreślano, iż do obowiązku parlamentarzystów należy rozważne korzystanie z informacji uzyskanych od ekspertów oraz dbałość o niezależność polityków od różnego rodzaju organizacji, podmiotów gospodarczych czy stowarzyszeń branżowych, co postrzegano jako podstawę przeciwdziałania zbyt silnym wpływom zewnętrznym na podejmowane decyzje polityczne. Niektórzy z po-

lityków w kontekście możliwych zmian odnosili się przy tym do silniejszych regulacji procesów lobbingsowych na poziomie UE.

W przypadku niemieckich ekspertów, z wypowiedzi odnoszących się do doradztwa politycznego wynikało, że jest ono jak najbardziej uzasadnione i niezbędne w ramach politycznych procesów decyzyjnych szczególnie ze względu na złożoność współczesnych problemów społeczno-politycznych, natomiast obowiązujące przepisy uważali oni za jasne i niewymagające daleko idących zmian. Z kolei wśród opinii krytycznych pojawiały się głównie wypowiedzi o zbyt niskim poziomie upublicznienia posiedzeń komisji parlamentarnych, które odbywają się zazwyczaj w formule sesji zamkniętych (por. WD, 2022: 7). Dlatego też jeden z ekspertów domagał się „szerokich, przejrzystych i powszechnie dostępnych konsultacji w ramach procedur legislacyjnych” (P-E13). Formułowany był także postulat skonkretyzowania i ujednolicenia terminów składania ekspertyz i komentarzy do projektów ustaw.

W kontekście procesów lobbingsowych wskazywano na konieczność zapewnienia przejrzystych i szeroko dostępnych konsultacji w ramach procesu stanowienia prawa jako immanentnego elementu dobrze funkcjonującej demokracji. Konstatowano przy tym nieuzasadniony stopień negatywnej konotacji lobbingu w opinii publicznej i mediach w kontekście konieczności wymiany wiedzy pomiędzy reprezentantami interesów a politykami w celu racjonalizacji podejmowanych decyzji. Jeden z respondentów sformułował opinię, iż „nie do końca jest uzasadnione, aby to pojęcie lobbingu i lobby, stowarzyszeń i działalności lobbingsowej *per se* ujmować w tak negatywny sposób, jakby to wszystko było działaniem i czynem nielegalnym. To jest kierowane interesami, to jasne. Ale to nie jest negatywne samo w sobie, a reprezentacja interesów [...] w tym procesie dialogu [...] oraz tym demokratycznym procesie dyskusji jest po prostu ujęta w formę, w której ma miejsce percepcja, interesy, wymiana między polityką a praktyką i to jest odpowiednia platforma” (P-E11). Zdarzały się co prawda odosobnione głosy, że istniejące regulacje dotyczące działalności lobbingsowej są ogólnie klarowne, podczas gdy niektórzy badani przyznawali się do nieznajomości aktualnych przepisów obowiązujących w tym obszarze, lecz zdecydowaną przewagę miały opinie o konieczności zapewnienia transparentności lobbingu oraz o postrzeganiu istniejących ram prawnych jako niewystarczających dla zapewnienia przejrzystości procesów pozyskiwania wiedzy eksperckiej przez polityków. Zwracano przy tym uwagę na zbyt wąską definicję podmiotów wpisywanych na obowiązującą w tym czasie listę stowarzyszeń, która nie uwzględniała pozostałych podmiotów wykonujących działalność lobbingsową oraz na brak równości sił w kontaktach pomiędzy silnymi ekonomicznie podmiotami gospodarczymi, a podmiotami społecznymi dysponującymi mniejszymi zasobami finansowymi. Nierzadko można było spotkać się z opinią, że brak transparentności procesów lobbingsowych wynikający

z niewystarczających regulacji w tym obszarze prowadzi do powstawania tzw. „szarych stref” (P-E5). Respondenci zwracali przy tym uwagę na wieloletnią blokadę ze strony polityki dla wprowadzenia odpowiednich regulacji, inni odnotowywali z kolei postępujący „wzrost świadomości” (P-E18) polityków co do form interakcji z ekspertami oraz, podobnie jak niemieccy politycy, wskazywali na obowiązek rozważnego korzystania z wiedzy uzyskanej przez polityków w ramach prowadzonych konsultacji. Niektórzy z badanych skarżyli się na zbyt skomplikowane formalności w ramach procedury wydawania kart wstępu do Bundestagu od czasu ich zaostrożenia. Podobnie jak miało to miejsce wśród parlamentarzystów, pojawiały się też głosy odwołujące się do rozwiązań na poziomie UE jako możliwego wzoru do naśladowania.

PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN PRAWNYCH

Polska

Mimo iż w Polsce jedynie nieco ponad ¼ badanych parlamentarzystów na pytanie o konieczność modyfikacji przepisów dotyczących doradztwa politycznego i lobbingu odpowiedziała twierdząco, badani nierzadko sugerowali typ zmian, które powinno się wprowadzić celem optymalizacji udziału ekspertów w procesach doradczych. Ogólnie rzecz biorąc, parlamentarzyści częściej wypowiadali się na temat doradztwa politycznego niż lobbingu. W tym zakresie proponowali, by główne zmiany zorientowane były na stworzenie warunków, które spowodowałyby pełniejsze korzystanie z wiedzy eksperckiej przez polityków. Dobrą ilustracją tego typu stanowiska są następujące opinie: „Uważam, że bardzo brakuje takiej ustawy, która by zmusiła polskie partie polityczne do tego, aby w sposób sformalizowany takie grupy eksperckie tworzyć” (R19), czy też „chyba rzeczywiście powinniśmy popracować nad zmianami w prawie w zakresie [...] finansowania partii politycznych, żeby [...] więcej egzekwować od tychże partii korzystania z doradztwa politycznego na prawdziwym poziomie, z prawdziwego zdarzenia” (R2). W opinii jednego z parlamentarzystów powinno się zwiększyć subwencje budżetowe dla partii politycznych, z których to subwencji przeznaczano by środki na prowadzenie think-tanków, stanowiących zaplecze intelektualno-doradcze, na wzór mechanizmów istniejących w Niemczech. Ponadto, w odniesieniu do doradców sugerowano, iż „to nie powinny być osoby zatrudniane przez biuro poselskie, tylko pracujące na etacie sejmowym, które są specjalistami w danej branży” (R14). Jeden z parlamentarzystów jako wzorcowe wymienił rozwiązanie unijne, polegające na funkcjonowaniu dwóch kategorii współpracowników polityków, zatrudnionych w biurach poselskich, a mianowicie asystentów, wykonujących prace

o charakterze techniczno-administracyjno-organizacyjnym oraz doradców, lepiej opłacanych i świadczących usługi doradcze w zakresie merytorycznym.

Parlamentarzyści, którzy widzieli potrzebę wprowadzenia zmian w istniejących regulacjach dotyczących lobbingu, zwracali uwagę na brak przejrzystych zasad w tym zakresie. Wskazywano ogólnie na konieczność unormowania kwestii lobbingu: „przydałaby się pewna jasna regulacja tych stosunków po to, żeby działalność lobbingowa w Sejmie nie uchodziła za coś, co jest podejrzane, tylko żeby była znormalizowana i transparentna, i aby opinia publiczna wiedziała, że to jest działalność, w ramach której nie ma żadnych zagrożeń korupcyjnych” (R11). Pojawiła się np. sugestia, by wprowadzić obowiązek sporządzania Ocen Skutków Regulacji również w przypadku ustaw inicjowanych w Sejmie.

Odrotnie niż parlamentarzyści, eksperci w większym stopniu wypowiadali się o lobbingu niż o doradztwie politycznym. Jednak także oni uważali, że należy wprowadzić zmiany w kierunku podniesienia standardów oraz kultury doradztwa politycznego, a w szczególności dążyć do zwiększenia korzystania przez polityków z wiedzy eksperckiej. Dość wymowna jest ocena jednego z ekspertów, który stwierdził: „No jak patrzę na sprawozdania partii politycznych z wydatków na Fundusz Eksperski to jest słabiotko tak naprawdę. Pod tym względem to są albo te same nazwiska, albo nazwiska związane z osobami, które też są powiązane, powiedzmy, z tymi partiami najczęściej [...]. Natomiast mogę śmiało postawić taką tezę, że ten potencjał, który drzemie w funduszu eksperckim jest zupełnie niewykorzystany” (R-E8).

Eksperti dość szeroko wypowiadali się o regulacji lobbingu. Ustosunkowując się do kwestii konieczności reformy przepisów w tym zakresie podsuwali różne pomysły i rozwiązania, które ich zdaniem mogłyby przyczynić się do bardziej efektywnej regulacji. Jedną z kluczowych kwestii dotyczyła poszerzenia zakresu Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 2005 r. pod kątem podmiotów wykonujących działalność lobbingową (obecna definicja ma wąski charakter). W pierwszej kolejności chodziłoby o uwzględnienie wszystkich podmiotów, które faktycznie prowadzą tego typu działalność, czyli również organizacje pozarządowych, organizacje pracodawców lub lobbyistów zatrudnionych na etatach. Co ciekawe, niektórzy eksperci widzieliby rozszerzenie definicji lobbyisty także o osoby zabiegające o własne interesy (a nie tylko o interesy podmiotów trzecich), gdyż obecnie również one pozostają poza sferą działania ustawy.

Wielu ekspertów wskazywało na konieczność zmian w zakresie regulacji kwestii etycznych oraz transparentności spotkań interesariuszy i decydentów. Mówili o potrzebie ustanowienia rejestru przejrzystości oraz kodeksu etyki zawodowej, na kształt tego, który funkcjonuje na poziomie UE. Proponowali także praktyczne rozwiązania takie, jak: publikacja kalendarzy spotkań urzędników

i polityków, sprawozdania ze spotkań z lobbystami, ankiety dla uczestników posiedzeń komisji, ujawniające informacje na temat tego, czyje interesy się reprezentuje, kontrola wejść do ministerstw lub regulacje zjawiska „drzwi obrotowych”. Eksperci wskazywali również na konieczność zmian przepisów dotyczących organów władzy publicznej. Pośród różnych rozwiązań proponowano np. konieczność połączenia systemów wyszukiwania lobbingu w różnych organach, objęcie obowiązkiem sprawozdawczości nie tylko ministerstw, lecz także poszczególnych osób (polityków, parlamentarzystów), obciążenie obowiązkiem sprawozdawczości lobbystów (obecnie ciąży on na organach władzy publicznej), a także szerokie zdefiniowanie adresatów lobbingu, obejmujących podmioty samorządowe oraz te, które uczestniczą w administracyjnych procesach decyzyjnych, a także sądownictwo – jako przykład podano Trybunał Konstytucyjny.

Eksperci biorący udział w wywiadach zwrócili ponadto uwagę na potrzebę zmian w zakresie uregulowania procesu legislacyjnego, zwłaszcza gdy idzie o zapewnienie politykom odpowiedniego dostępu do wiedzy eksperckiej. Jeśli chodzi o jakość procesu stanowienia prawa, podkreślali oni konieczność zmian w kierunku wprowadzenia tzw. „śladu legislacyjnego”, w celu, jak to określano „możliwości śledzenia, kto konkretnie miał wpływ na jakie przepisy” (R-E8). Chodzi w szczególności o Sejm, gdzie występują spore trudności w śledzeniu zmian do projektów aktów prawnych. Proponowali dalej polepszenie polityki informacyjnej w zakresie wykazywania prac legislacyjnych rządu, a także informowania o działaniach legislacyjnych na poziomie UE. Zwracano też uwagę na konieczność poprawy procesów konsultacyjnych oraz wysłuchań publicznych. Według ekspertów powinno się zapewnić społeczeństwu obywatelskiemu szeroki dostęp do polityków, a politycy powinni mieć dostęp do informacji oraz do osób chcących informacje przekazać. Tylko w takich warunkach można liczyć na pozytywny efekt podczas podejmowania decyzji przez polityków. Proponowano nawet zapewnienie środków finansowych w celu opłacenia dostępu do wiedzy eksperckiej (zatrudnienie doradców).

Kolejnym obszarem, który zdaniem ekspertów wymaga zmian, jest egzekwowanie regulacji. W szczególności wskazywali oni, iż dobrze byłoby znaleźć sposób na egzekwowanie sankcji w przypadku naruszenia przepisów ustawy. Pośród naruszeń eksperci wymieniali np. przypadki prowadzenia zawodowej działalności lobbingsowej przez osoby niewpisane do rejestru. Proponowali także ustanowienie organów kontrolnych, które określałyby w jasny sposób, kiedy działalność lobbingsowa jest legalna lub nielegalna.

Wprowadzenie do ustawy proponowanych zmian przyniosłoby niewątpliwie korzyści w zakresie unormowania zjawiska lobbingu oraz przyczyniłoby się do jego pozytywnego rozumienia. Zwracano np. uwagę, iż lobbining prowadzony w sposób profesjonalny, pod okiem służb kontrolnych, z jasno postawionymi granicami, jeśli chodzi o działania legalne/nielegalne, z pewnością

skutkowałby odejściem od negatywnego postrzegania tej działalności. Niektórzy uważali, iż dobrym rozwiązaniem w obecnej sytuacji byłoby przeprowadzenie kampanii informacyjnych, mających na celu edukację obywatelską na temat lobbingu, które pozwoliłyby zrozumieć istotę tego zjawiska, a także odróżnić lobbying i doradztwo od działań nieetycznych.

Niemcy

W odniesieniu do możliwych zmian ustawowych regulacji w zakresie politycznych procesów doradczych najczęściej pojawiającym się postulatem formułowanym przez niemieckich parlamentarzystów było zwiększenie transparentności w obszarze reprezentacji interesów w wyniku wprowadzenia rejestru lobbingsowego oraz wiążących regulacji zobowiązujących do sprawozdawczości w zakresie kontaktów polityków z lobbystami. Wskazywano przy tym na konieczność bardziej szczegółowej kontroli udziału różnego rodzaju podmiotów w procesie legislacyjnym poprzez wprowadzenie tzw. śladu legislacyjnego oraz zapewnienie tym samym przejrzystości procesów doradczych w ramach prac rządu, np. w kontekście kontaktów pomiędzy urzędnikami ministerialnymi a ekspertami z obszaru biznesu lub różnego rodzaju stowarzyszeniami. Sugerowano też potrzebę zaostrzenia reguł mających na celu zapewnienie klarowności ról, jakie pełnią poszczególni eksperci w ramach procesów pozyskiwania informacji przez polityków. Jako jeden z warunków postrzegano przy tym konieczność ujawnienia przez stowarzyszenia i instytuty doradcze źródeł finansowania w celu umożliwienia rozpoznania ewentualnych powiązań ze sponsorami, a tym samym ewentualnego braku ich niezależności. Co więcej, formułowano również szereg postulatów odnoszących się do konieczności przestrzegania określonych standardów etycznych oraz wprowadzenia obowiązku rejestracji i upublicznienia informacji na temat tego, kto z kim i jak często się spotykał w ramach pozyskiwania wiedzy eksperckiej. Zwracano przy tym uwagę, że obowiązek sprawozdawczości powinien leżeć po stronie lobbystów, a nie posłów, oraz że powinni oni być również zobowiązani do ujawnienia swojego zleceniodawcy oraz wysokości środków, jakie zostały przeznaczone na ich działalność. Ponadto w kontekście pożądanых zmian zauważano potrzebę bardziej szczegółowego ujawniania źródeł (dodatkowych) dochodów parlamentarzystów. Mówiono też o konieczności zwiększenia kontroli i dalszego ograniczenia wydawanych kart wstępu do Bundestagu w celu zapewnienia równego dostępu do decydentów politycznych. Jednocześnie zwracano uwagę na niewystarczającą wiedzę polityków na temat obowiązujących ram prawnych i postulowano zwiększenie świadomości polityków w tym zakresie.

Wśród ekspertów wyraźnie przeważało przekonanie o potrzebie wprowadzenia rejestru lobbingsowego w celu zapewnienia transparentności procesów reprezentacji interesów, połączone niekiedy z postulatem wprowadzenia tzw.

„śladu legislacyjnego”. Podkreślano przy tym dużą wagę możliwie szerokiej definicji „lobbysty” w ramach wprowadzanych regulacji, bez licznych wyłączeń i wyjątków oraz objęcia nią możliwie licznej grupy podmiotów eksperckich uczestniczących w politycznych procesach decyzyjnych. Jak stwierdził jeden z ekspertów, istotne jest „aby kwestia przejrzystości była poparta tym, że naprawdę każdy, kto reprezentuje interesy [...], jest bardzo szeroko zdefiniowany. [...] Na przykład związki zawodowe chcą być zwolnione, kancelarie prawne chcą być zwolnione, duże kościoły chcą być zwolnione, ponieważ działają w imieniu wyższego celu [...]. Ale wtedy mamy pseudo-przejrzystość, jeżeli takie duże grupy ostatecznie nie są uwzględnione, a są tak samo aktywne w lobbingu” (P-E10). Wśród informacji, które zdaniem badanych powinny podlegać obowiązkowej sprawozdawczości, wymieniano zarówno te dotyczące kalendarza spotkań polityków z reprezentantami interesów, jak i osób biorących udział w spotkaniach lobbingsowych oraz tematy rozmów pomiędzy lobbystami a politykami, a także cele przyświecające reprezentantom interesów w ramach prowadzonych konsultacji, wysokość środków przeznaczanych na działalność lobbingsową, a nawet opinie formułowane przez podmioty biorące udział w konsultacjach ministerialnych lub w ramach prac nad konkretnymi projektami ustaw. Ponadto zdaniem niektórych ekspertów, do wiadomości opinii publicznej podawane powinny być szczegółowe listy podmiotów mających dostęp do decydentów politycznych (np. dzięki posiadaniu karty wstępu do Bundestagu) oraz źródła dodatkowych dochodów parlamentarzystów, w tym wynagrodzenia za wykłady i różnego rodzaju dotacje. Zwracano też uwagę na konieczność większej kontroli darowizn na rzecz poszczególnych partii.

Jednakże również wśród ekspertów pojawiały się postawy sceptyczne względem planów wprowadzenia rejestru lobbingsowego, czy też „kodeksu postępowania” w tym obszarze, zwłaszcza w kontekście ich potencjalnej skuteczności. Podobnie jak niemieccy politycy, również eksperci wskazywali na niebezpieczeństwo obchodzenia przepisów w ramach nieformalnych spotkań pomiędzy lobbystami i politykami (P-E1). Jak zauważył jeden z ekspertów „oczywiście istnieje wiele nieoficjalnych spotkań pomiędzy grupami interesu a polityką. Nie uda nam się tego uniknąć, byłoby też bardzo dziwne, gdybyśmy chcieli tego uniknąć” (P-E23).

Niektórzy zwracali w tym kontekście uwagę na możliwe niedoskonałości tego typu regulacji w przypadku zbyt wielu wyłączeń różnego rodzaju podmiotów eksperckich z definicji lobbysty. Wśród głosów krytycznych pojawiały się wypowiedzi odnoszące się do zaufania jako podstawy kontaktów z ekspertami oraz wskazujące na możliwość znacznego utrudnienia kontaktów pomiędzy ekspertami a politykami w wyniku wprowadzenia obowiązku zbyt szczegółowej sprawozdawczości. Przestrzegano też przed następstwami zbyt restrykcyjnej sprawozdawczości w postaci zmniejszenia się liczebności kon-

taktów, co mogłoby mieć negatywny wpływ na jakość i racjonalność podejmowanych decyzji. Na przykład zdaniem jednego z respondentów „doradztwo polityczne funkcjonuje czasem tylko w ramach pewnej poufności. A pełna przejrzystość może utrudnić, czyli negatywnie skomplikować pracę doradztwa politycznego, [...] jeżeli wszystko musi zostać ujawnione, wtedy politycy już tak otwarcie nie pytają (P-E12)”. Ponadto zwracano uwagę na problemy wynikające ze sprzeczności obowiązku sprawozdawczości z art. 38 niemieckiej ustawy zasadniczej dotyczącym wolności wykonywania mandatu posła, czy też wątpliwości pojawiające się w kontekście ograniczenia swobody przedsiębiorczości i wykonywania usług przez ekspertów.

USTAWA LOBBINGOWA Z 2021 W OCZACH NIEMIECKICH PARLAMENTARZYSTÓW

W kontekście ustawy lobbingsowej z 2021 r. wprowadzającej w Niemczech rejestr lobbystów z dniem 1 stycznia 2022 r. interesujące wydaje się to, jak wprowadzone przepisy są oceniane przez posłów Bundestagu, dlatego też w celu uzyskania informacji na ten temat przeprowadzona została wśród nich ankieta. O ile w badaniu przeprowadzonym w latach 2017–2018 opinie były jeszcze silnie zróżnicowane w zależności od partyjnej proweniencji respondentów, po wprowadzeniu wiążących rozwiązań w formie obowiązkowego rejestru lobbingsowego swoje przekonanie o konieczności ustawowej regulacji w obszarze politycznej reprezentacji interesów i lobbingu potwierdziło 100% badanych. W odniesieniu do przepisów nowej ustawy 82% respondentów wyraziło opinię pozytywną i jedynie 12% respondentów (reprezentujących w znacznej większości partię Die Linke) miało na ten temat zdanie negatywne, 3% nie miało jeszcze wyrobionego zdania na ten temat, a kolejne 3% w ogóle nie udzieliło odpowiedzi, natomiast żaden z badanych nie stwierdził braku znajomości wprowadzonych regulacji. Z kolei na pytanie o potencjał zawartych w ustawie przepisów w kontekście zwiększenia przejrzystości politycznych procesów doradczych 74% badanych wyraziło opinię pozytywną, 3% było przeciwnego zdania, a 3% nie udzieliło odpowiedzi. Aż 21% wskazało „trudno powiedzieć” lub „nie mam jeszcze zdania”, co jednak nie może dziwić, biorąc pod uwagę krótki okres obowiązywania ustawy.

Wśród komentarzy formułowanych przez badanych parlamentarzystów odnoszących się do nowo wprowadzonych regulacji dotyczących rejestru lobbingsowego zdecydowanie przeważały opinie, że przyjęte regulacje stanowią „pierwszy krok w dobrym kierunku” na drodze do zapewnienia niezbędnej przejrzystości procesów lobbingsowych, lecz wskazywano również na konieczność kontynuacji prac. Z jednej strony, formułowano nadzieję, że wprowadza-

dzenie obowiązku rejestracji oraz upublicznienie informacji dotyczących działalności prowadzonej w ramach reprezentacji interesów przyczynią się do wzrostu świadomości w tym obszarze, z drugiej strony, wskazywano jednak na wiele aspektów możliwych lub koniecznych do zmiany, sugerując niejednokrotnie, iż zawarte w ustawie przepisy zostały przyjęte na skutek politycznego kompromisu, oraz że są niewystarczające i wymagają rozszerzenia. W sposób pozytywny odnotowano przede wszystkim fakt, że zakres obowiązywania wprowadzonych przepisów dotyczy nie tylko Bundestagu, ale również działań lobbingsowych wobec rządu federalnego. Podkreślano przy tym jednak, że byłoby konieczne wprowadzenie obowiązku sprawozdawczości reprezentantów interesów z ich kontaktów z osobami nie tylko na szczeblu politycznym (ministrów), ale również na stanowiskach urzędniczych średniego i niższego szczebla. Ponadto parlamentarzyści szeroko krytykowali również brak tzw. „śladu legislacyjnego”, umożliwiającego wgląd w to, kto i w jakim zakresie miał wpływ na kształt tworzonego projektu ustawy lub był zaangażowany w proces jego powstawania. Często pojawiały się uwagi odnoszące się do (zdaniem wielu badanych) zbyt szerokiego katalogu wyłączeń ustawowych, szczególnie w stosunku do stowarzyszeń pracodawców i związków zawodowych oraz kościołów i innych organizacji wyznaniowych jako silnych i istotnych aktorów reprezentacji interesów. Pojawiały się też głosy sugerujące konieczność rozszerzenia obowiązku sprawozdawczości dotyczącej dodatkowych dochodów uzyskiwanych przez polityków. Krytykowano również zbyt niskie, zdaniem niektórych respondentów, kary za niestosowanie się do obowiązujących przepisów. Nierzadko pojawiał się przy tym postulat wprowadzenia niezależnej instancji nadzorującej implementację tychże przepisów i snacjonującej ewentualny brak ich przestrzegania.

Wśród głosów krytycznych pojawiały się jednak również odosobnione opinie mówiące o tym, że fakt wprowadzenia obowiązku rejestracji może być interpretowany jako świadectwo generalnego braku zaufania do różnego rodzaju form działalności lobbingsowej, a tym samym podważać demokratyczne prawo do reprezentowania interesów poszczególnych grup społecznych w ramach procesów ustawodawczych. Zwracano też uwagę, że pragnienie przejrzystości nie może prowadzić do paraliżu społeczeństwa obywatelskiego. Na przykład, zdaniem niektórych stowarzyszeń, obowiązek ujawniania źródeł ich finansowania niesie za sobą duże niebezpieczeństwo utraty sponsorów stanowiących nierzadko podstawę ich działalności, oraz że obecne rozporządzenie dotyczące upublicznienia sprawozdawczości finansowej może być niezgodne z niemiecką ustawą o ochronie danych osobowych. Ogólnie jednak przeważała opinia, że ocena skuteczności wprowadzonych przepisów będzie możliwa dopiero po pewnym czasie, po weryfikacji sposobu jej funkcjonowania w praktyce politycznej. W związku z powyższym, w celu zbadania efektów wprowadzonej

ustawy oraz jej wpływu na przejrzystość politycznych procesów doradczych niezbędne będzie przeprowadzenie kolejnego badania, zarówno wśród przedstawicieli Bundestagu, jak i wśród podmiotów dostarczających wiedzę ekspercką, po dłuższym czasie od wejścia ustawy w życie.

PODSUMOWANIE

Mimo wprowadzonych w Polsce i w Niemczech regulacji dotyczących procesów doradczych i lobbingsowych, które – w założeniu – stanowią krok w kierunku przejrzystości procesów politycznych, nadal dostrzega się szereg wyzwań i problemów związanych z praktycznym funkcjonowaniem doradztwa i lobbingu w sferze publicznej w obu krajach.

W wyniku przeprowadzonych badań można stwierdzić, iż w Polsce, w odniesieniu do rozwiązań ustawowych w obszarze doradztwa politycznego i lobbingu, opinie ekspertów były zdecydowanie bardziej krytyczne niż parlamentarzystów. W większym stopniu ich uwagi dotyczyły także lobbingu niż doradztwa. Zdaniem respondentów istniejące regulacje, w tym obowiązująca od 2005 r. Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa oraz procedury dotyczące procesów stanowienia prawa, nie ustanawiają wystarczających ram prawnych dla prowadzenia transparentnej działalności doradczej i lobbingsowej, w tym dla reprezentowania interesów oraz przekazywania wiedzy eksperckiej. Regulacje ustawowe cechuje wybiórczość, ponieważ dotyczą wybranych kategorii podmiotów i jedynie procesów legislacyjnych, a także nieskuteczność w zakresie rejestrowania podmiotów oraz sprawozdawczości z działań. Brak jest ponadto jasnego określenia granic między zachowaniami etycznymi i nieetycznymi (i nielegalnymi) oraz uregulowania dostępu interesariuszy do polityków, w tym dostępu instytucjonalnego (w postaci konsultacji i formalnych sposobów przekazywania wiedzy i wyrażania postulatów przez zainteresowane strony). Identyfikuje się również brak korzystania przez polityków z wiedzy eksperckiej na odpowiednim poziomie, a w szczególności zbyt małe korzystanie przez partie polityczne ze środków przeznaczonych na ekspertyzy. W efekcie formy kontaktów na linii interesariusze–decydenci oraz doradcy–decydenci pozostają niedookreślone, a granica między doradztwem a lobbingsiem zaciera się, co stwarza ryzyko nadużywania relacji osobistych. W związku z powyższym sfera lobbingu, ale także doradztwa politycznego, jawią się jako nieprzejrzyste i prowadzone w sposób daleki od profesjonalnych i instytucjonalnych mechanizmów funkcjonujących na poziomie UE. Opisana sytuacja sprzyja ugruntowywaniu się negatywnego stosunku do lobbingu i doradztwa politycznego, a także przyzwoleniu na brak respektowania i tak wąsko sformułowanych przepisów zawartych w ustawie.

Z kolei w Niemczech znaczna część parlamentarzystów i zdecydowana większość ekspertów wskazywała na wyraźny deficyt rozwiązań prawnych dotyczących procesów doradczych i lobbingowych, wynikający z braku wiążących regulacji ustawowych w tym zakresie przed wprowadzeniem obowiązkowego „rejstru lobbingowego” w 2022 r. Postulowano konieczność zmian w tej kwestii w celu zapewnienia pożądanej przejrzystości politycznych procesów doradczych i lobbingowych, które umożliwiłyby weryfikację dalece negatywnej konotacji tego typu działalności w oczach opinii publicznej. Nowa niemiecka ustawa, mimo licznych głosów krytyki ze strony kręgów naukowych oraz organizacji pozarządowych, uważana jest ogólnie za „krok w dobrym kierunku” (Polk, 2021: 116) i spotkała się ogólnie z pozytywnym przyjęciem wśród niemieckich parlamentarzystów. Na ocenę sposobu jej funkcjonowania w praktyce jest jednak jeszcze zbyt wcześnie i dopiero po pewnym czasie od jej wprowadzenia w życie będzie możliwe stwierdzenie faktycznych efektów zawartych w niej przepisów.

Podsumowując wyniki przeprowadzonej analizy można uznać, że samo wprowadzenie przepisów regulujących polityczne procesy doradcze nie gwarantuje zapewnienia ich transparentności. Szczególnie istotną kwestią jest odpowiednie zdefiniowanie lobbingu oraz jasne (i szerokie) określenie katalogu podmiotów, których dotyczą zawarte w przepisach rozwiązania, a także wprowadzenie szczegółowych przepisów na temat informacji wymaganych przy rejestracji i/lub przy sprawozdawczości z działalności lobbingowej. Inną ważną kwestią są jasne reguły odnoszące się do procesów stanowienia prawa, uwzględniające kontakty z otoczeniem. Dla odpowiedniego funkcjonowania tego typu regulacji decydujące wydają się również wzorce postępowania tak ekspertów, jak i polityków w procesie pozyskiwania informacji na potrzeby podejmowanych przez nich decyzji, wynikające z uwarunkowań politycznych związanych z typem politycznej kultury eksperckiej charakterystycznym dla danego kraju (por. Kopka, Piontek, 2018).

BIBLIOGRAFIA

- Kopka A., Piontek D. (2018), *Koncepcja kultury eksperckiej w problematyce doradztwa politycznego i lobbingu*, w: *Doradztwo polityczne i lobbing w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberga (s. 69–99), Kraków: TOC.
- Kopka A., Piontek D. (2022), *Wprowadzenie – Doradztwo polityczne i lobbing w polsko-niemieckim porównaniu*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 11–36.
- Polk A. (2021), *Mehr Transparenz durch das Lobbyregister?*, „Wirtschaftsdienst”, vol. 101, nr 2, s. 121–126, <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2853-1>.

WD (2022), *Öffentlichkeit in Ausschüssen, Deutscher Bundestag und Landesparlamente*, Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, https://www.bundestag.de/resource/blob/894366/5d201f6e380ff1b8bf7a6173_d6744caa/WD-3-019-22-pdf-data.pdf (dostęp: 30.04.2022).

Streszczenie: Artykuł ma na celu przedstawienie, w jaki sposób środowiska uczestniczące w procesach politycznych w Polsce i w Niemczech postrzegają funkcjonowanie doradztwa i lobbingu w bieżącej praktyce legislacyjnej w obu krajach, a także tego, jak oceniają one istniejące regulacje w tym zakresie. 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 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, Niemcy, Polska

POLISH AND GERMAN REGULATIONS OF POLITICAL ADVISORY AND LOBBYING PROCESSES FROM THE PERSPECTIVE OF POLITICIANS AND EXPERTS. INTERPRETATION OF EMPIRICAL FINDINGS

Abstract: This article aims to present how actors participating in political processes in Poland and Germany perceive the functioning of political advice and lobbying in the current legislative practice in both countries, and how they evaluate the existing regulations in this respect. Based on data obtained in the course of in-depth interviews with parliamentarians and experts from Poland and Germany, involved in current political processes, we also look at the quality of advisory and lobbying processes in Poland and Germany, and on the perceived changes in this area in both countries over the last years.

Keywords: policy advice, regulations, lobbying, lobbying law, perception, Germany, Poland

Agnieszka VETULANI-CĘGIEL

Bartłomiej BISKUP

WYMIARY INSTYTUCJONALIZACJI RYNKU LOBBINGU I DORADZTWA POLITYCZNEGO W POLSCE I W NIEMCZACH W OPINII EKSPERTÓW I PARLAMENTARZYSTÓW

WPROWADZENIE

Jedną z kluczowych kwestii, jaka nasuwa się przy próbie opisu doradztwa politycznego i lobbingu w danym państwie, dotyczy rynku usług w odniesieniu do obu tych zjawisk. Przez pojęcie rynku rozumiemy całokształt warunków, w których odbywa się świadczenie usług związanych z doradztwem i/lub reprezentacją interesów w procesach politycznych. Aby dobrze opisać rynek, zarówno w odniesieniu do doradztwa politycznego, jak i lobbingu, należy określić rodzaj podmiotów aktywnych w debacie publicznej oraz w procesach politycznych, a także opisać jego charakterystyczne cechy (w tym jego wielkość i zapotrzebowanie na tego typu usługi). Ważne jest także zwrócenie uwagi na mechanizmy instytucjonalne, które regulują funkcjonowanie doradztwa politycznego i lobbingu oraz określają ich praktyczne wymiary, a także stwarzają warunki, w których dochodzi do kontaktów i wymiany wiedzy eksperckiej między reprezentantami interesów, doradcami a decydentami.

Zarówno pojęcie doradztwa politycznego, jak i lobbingu jest często stosowane w sposób funkcjonalny, tj. bez definiowania tych pojęć. Brak precyzyjnego określenia omawianych zjawisk w połączeniu z ich wielowymiarowością powoduje pogłębianie się niezrozumienia ich istoty, a w konsekwencji ugruntowywanie negatywnych konotacji, jakie odnotowuje się w stosunku do lobbingu, a niekiedy także w stosunku do doradztwa politycznego.

W niniejszym artykule przyjmujemy, iż doradztwo polityczne to proces przekazywania przez podmiot doradzający (osobę, instytucję) podmiotowi rywalizacji politycznej (politykowi, partii, komitetowi wyborczemu) wiedzy eksperckiej w celu pomocy w osiągnięciu określonych celów politycznych. Wiedza ta może dotyczyć różnych obszarów, takich jak: komunikologia, psychologia, marketing, zarządzanie oraz polityki sektorowe. Celem politycznym może być np. wybór na określone stanowisko lub osiągnięcie przez ugrupowanie polityczne konkretnego wyniku w wyborach (Biskup, 2010), czy też racjonalizacja decyzji

politycznych podejmowanych w ramach poszczególnych polityk sektorowych. W realizowanych przez nasz zespół badaniach przyjmujemy podział na dwa typy doradztwa politycznego. Doradztwo merytoryczne (*policy advice*) to klasyczne doradztwo polityczne, realizujące dwie funkcje: pośrednictwa między polityką, gospodarką a społeczeństwem oraz łączenia nauki o polityce z praktyką polityczną (co z kolei jest możliwe dzięki np. *think tank*om). Pojęcie doradztwa strategicznego (*political consulting*) oznacza natomiast komunikacyjne doradztwo polityczne, tj. doradztwo w wyborach, kampaniach, promocji, komunikacji z aktorami (Scholl-Mazurek, Biskup, 2018: 199).

Z kolei poprzez usługi lobbingowe rozumiemy podejmowanie przez osoby reprezentujące interesy osób trzecich lub interesy grup społecznych różnego rodzaju czynności, które mają na celu przekonanie decydentów o konieczności podjęcia (lub niepodjęcia) działań korzystnych z punktu widzenia danych interesów (Vetulani-Cęgiel, 2020: 27). Chodzi zatem o komunikowanie decydentom politycznym przez przedstawicieli danego sektora i/lub grup społecznych konkretnych interesów, w tym także o przekazywanie im specjalistycznej wiedzy eksperckiej.

Wachlarz podmiotów podejmujących czynności w zakresie przekazywania wiedzy eksperckiej jest szeroki. W zakresie doradztwa działają rozmaici aktorzy: występują różne kategorie doradców, a także *think-tanki* i eksperci wewnętrzni w parlamencie. Również w zakresie lobbingu w grę wchodzi różnego rodzaju zrzeszenia, stowarzyszenia, izby gospodarcze, organizacje trzeciego sektora, a także podmioty działające w sposób komercyjny (firmy konsultingowe, agencje *public affairs*, kancelarie prawne). Podmioty te, rzecz jasna, cechuje duża różnorodność, jeśli chodzi o rodzaj reprezentowanych interesów, reprezentatywność w danym środowisku, strukturę, preferowane strategie działania, stopień zaangażowania w procesy polityczne itd. W rezultacie mamy do czynienia z całkowicie różnymi wzorcami aktywności, a co za tym idzie, także z różnym poziomem profesjonalizacji usług świadczonych w zakresie lobbingu i/lub reprezentacji interesów oraz doradztwa.

Inną kwestią jest to, jakie możliwości udziału w procesach politycznych mają do dyspozycji lobbyści i doradcy, a konkretnie – jakimi ścieżkami mogą oni dotrzeć do decydentów. Wpływ na to bez wątpienia mają tradycje i kultura polityczna w zakresie doradztwa, reprezentacji interesów i partycypacji obywateli w procesach politycznych, ale także – a może przede wszystkim – zasady rządzące procesami politycznymi oraz przepisy regulujące prowadzenie działalności lobbingowej i/lub doradczej w danym kraju (w tym procedury dotyczące wykorzystywania wiedzy eksperckiej w procesach stanowienia prawa). Niewątpliwie stopień sformalizowania procesów politycznych w istotnym stopniu określa mechanizmy udziału stron w tych procesach, a co za tym idzie, wpływa również na przejrzystość doradztwa i lobbingu.

Poniżej przedstawiamy wyniki badań na temat tego, jak polscy i niemieccy eksperci postrzegają rynki doradztwa politycznego oraz lobbingu w obu krajach¹. Celem artykułu jest określenie wymiarów instytucjonalizacji rynku doradztwa politycznego i lobbingu w Polsce i w Niemczech. Na podstawie opinii ekspertów uczestniczących w bieżących procesach politycznych w obydwu krajach określamy kategorie podmiotów aktywnych we wskazanych obszarach w Polsce i w Niemczech, a także cechy charakterystyczne tych rynków oraz mechanizmy instytucjonalne warunkujące ich funkcjonowanie. Uwzględniamy przy tym stopień profesjonalizacji występujących podmiotów oraz stopień sformalizowania procesów doradczych i lobbingowych. Analizę porównawczą opieramy na danych pozyskanych w toku wywiadów pogłębionych przeprowadzonych w latach 2017–2018 z parlamentarzystami, a także w latach 2020–2021 z ekspertami z Polski i z Niemiec.

POLSKI I NIEMIECKI RYNEK DORADZTWA POLITYCZNEGO W OCZACH EKSPERTÓW

Rynek doradztwa politycznego w ujęciu podmiotowym

W Polsce korzystanie przez partie polityczne z usług doradców jest nakazane ustawowo. Te partie, które są częściowo finansowane z budżetu państwa, zobowiązuje się do przekazywania od 5 do 15% subwencji na Fundusz Ekspercki, a zgromadzone w nim środki „mogą być wykorzystywane na finansowanie ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej, związanych z działalnością statutową partii politycznej” (Ustawa o partiach politycznych, 1997: art. 30, pkt 4).

Ważną rolę na polskim rynku doradztwa politycznego stanowią *think tanki*, które często są kwalifikowane jako centra badawcze (Jeziarska, 2022). Obszar ich działania jest bardzo szeroki i obejmuje kwestie z obszaru społeczno-politycznego, ekonomicznego oraz bezpieczeństwa (Biskup, Schöll-Mazurek, 2018: 165).

Z kolei w Niemczech doradztwo polityczne tradycyjnie było traktowane w kategoriach doradztwa naukowego. Obecnie jednak doradcami są nie tylko eksperci poszczególnych partii politycznych, czy związków zawodowych, ale także pracownicy agencji *public relations*, fundacji, ośrodków badaw-

¹ Niniejsze badania uzupełniają zatem badania przeprowadzone w latach 2016–2017 dotyczące postrzegania rynku lobbingu i doradztwa politycznego przez parlamentarzystów z obu krajów (Cianciara, Stasiak, 2018).

czych, firm doradczych oraz *think tanków* (por. Falk, Rommele, 2009: 7). Jest to efektem m.in. nacisku społeczeństwa niemieckiego, by uwzględnić ich wolę w decyzjach politycznych oraz ustawodawczych. Doradztwo polityczne w Niemczech można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Do pierwszego typu zalicza się: doradztwo świadczone przez pracowników biur poszczególnych parlamentarzystów, doradztwo wewnątrzfrakcyjne, doradztwo Naukowej Służby Parlamentarnej, instytutów doradczych lub badawczych, działające głównie dla Bundestagu. Doradztwo zewnętrzne mogą świadczyć domy doradcze, fundacje prywatne lub polityczne, instytuty naukowe, komisje powołane przez państwo, rady naukowe i programowe, wewnętrzne komórki ds. marketingu i zarządzania w przedsiębiorstwach, *think tanki*, pojedynczy doradcy, instytuty badań rynku, agencje komunikacji, agencje *public affairs* oraz *start up'y* (Dagepol, 2010; Falk, Rommele, 2009: 33). Specyficzne dla Niemiec jest działanie wielu fundacji, które funkcjonują w instytucjonalnej bliskości państwa. Istotne jest także działanie *think tanków*, które mogą działać jako fundacje lub stowarzyszenia. W Niemczech wyróżnia się najczęściej *think tanki* akademickie, państwowe lub zbliżone do władzy państwowej, związane z partiami politycznymi, usługowe instytuty badawcze oraz *think tanki* adwokackie.

Opinie ekspertów jednoznacznie wskazują, że w Polsce nie ma wyspecjalizowanych firm czy agencji, które zajmowałyby się *stricte* doradztwem politycznym. Są to raczej firmy, które zajmują się szeroko rozumianą dziedziną *public relations*, samo zaś doradztwo jest tylko niewielkim elementem ich zainteresowania. Ponadto wśród doradców są także osoby, których głównym obszarem zawodowym jest praca naukowa i akademicka, a więc są to pracownicy uniwersytetów: politologowie, socjologowie, ekonomiści czy prawnicy. Podmiotami, które działają na rynku doradztwa są też firmy konsultingowe, takie jak na przykład Deloitte, izby gospodarcze oraz agencje *public affairs*. W opinii ekspertów rynek doradczy w Polsce jest skomplikowany, niejednorodny i ubogi.

Odrębnej analizy wymaga funkcjonowanie parlamentarnych biur doradczych, świadczących usługi na zlecenie parlamentarzystów i klubów parlamentarnych, które z powodzeniem mogą być zaliczone do kategorii *policy advice*. Są to w Polsce Biuro Analiz Sejmowych (BAS), a w Niemczech Służby Naukowe Bundestagu (niem: *Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, WD).

Biuro Analiz Sejmowych, działające przy Kancelarii Sejmu, zapewnia posłom i organom sejmowym rzetelne i dokładne informacje, celem efektywnego wykonywania mandatu poselskiego i zagwarantowania parlamentowi właściwej pozycji w systemie trójpodziału władzy. Zadaniem Biura jest zabezpieczenie konstytucyjnej roli Sejmu, zgodnie z zasadą równowagi sił. Geneza

powstania tego organu sięga czasu upadku komunizmu w Polsce i pierwszych, częściowo wolnych wyborów w czerwcu 1989 r., w efekcie których zaczęła rodzić się realna władza prawodawcza Sejmu. Towarzysząca transformacji ustrojowej reforma prawa spowodowała potrzebę niezależnej i rzetelnej ekspertyzy. W takich uwarunkowaniach powstało BAS w 1990 r.

Do zadań BAS należy: (1) wsparcie doradztwem naukowym procesu legislacyjnego; (2) pomoc ekspercka w sprawowaniu mandatu poselskiego; (3) prace badawcze (prawo, gospodarka, społeczeństwo), związane z procesem legislacyjnym; (4) działalność doradcza i opiniodawcza w zakresie spraw związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej; (5) współpraca ze służbami prawnymi Unii Europejskiej (BAS, 2022). Zadania te są wykonywane poprzez doradztwo z zakresu tematyki prawnej oraz ustrojowej i obejmują w szczególności: badania konstytucyjności przygotowywanych rozwiązań prawnych oraz ich zgodności z prawem europejskim, interpretację Regulaminu Sejmu oraz Ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, analizy poprawności, efektywności i jakości przygotowywanych rozwiązań prawnych we wszystkich dziedzinach prawa oraz konsultacje w problemach prawnych związanych bezpośrednio z wykonywaniem mandatu. BAS prowadzi także działalność doradczą w zakresie polityki społecznej, gospodarczej i międzynarodowej. Podstawowe formy działania BAS obejmują opiniowanie projektów aktów prawnych, obsługę merytoryczną komisji sejmowych (włączając w to Komisję Finansów Publicznych oraz Komisję ds. Unii Europejskiej), przygotowywanie odpowiedzi na zapytania poselskie, przygotowywanie analiz porównawczych i interdyscyplinarnych, organizację seminariów i konferencji oraz przygotowywanie publikacji (BAS, 2022).

Do BAS, z prośbą o ekspertyzę, mogą zgłosić się wszyscy parlamentarzyści oraz inne organy Sejmu, m.in. Marszałek Sejmu oraz komitety. Usługi ekspertów Biura są świadczone przez pisemne opracowywanie ekspertyz i opinii, dyżury konsultantów oraz udostępnianie zbiorów z elektronicznej bazy ekspertyz. BAS współpracuje ze środowiskami akademickimi oraz z parlamentarnymi służbami prawnymi i badawczymi innych państw, w tym z *European Centre for Parliamentary Research & Documentation*. Biuro jest także polskim partnerem EPTA (*European Parliamentary Technology Assessment*) – sieci wyspecjalizowanych parlamentarnych jednostek badawczych, które zajmują się oceną nowych technologii oraz analizą ich wpływu na życie społeczne i gospodarcze.

BAS składa się z pięciu wydziałów analitycznych zajmujących się różnymi obszarami (np. Wydział Analiz Konstytucyjnych i Ustrojowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych) oraz dwóch wydziałów organizacyjno-administracyjnych. Biuro zatrudnia ok. 100 osób².

² Na dzień 27 stycznia 2022 r. w skład zespołu wchodziły 94 osoby, w tym 13 osób z tytułem profesorskim (dr hab.) oraz 32 osoby ze stopniem doktora.

Z kolei Służby Naukowe Bundestagu mają za zadanie wspierać członków parlamentu w realizowanej wobec rządu federalnego funkcji kontrolnej. Ich rolą jest wspieranie parlamentarzystów w radzeniu sobie ze stale rosnącą ilością informacji (Hartmeier, 1980: 6; Hahn, 1988: 4; Hölscheidt, 2010; Rohleder, Schöler, 2013), a wsparcie odbywa się przez analizę i syntezę tych informacji. Zgodnie z przyjętą definicją (Zeh, 1993: 63; Schick, Hahn, 1991: 2; Voss, 1983: 53; Steffani, 1989: 1338), „służby naukowe Bundestagu są parlamentarnym organem doradczym i pomocniczym, który służy zarówno poszczególnym posłom, ale także Bundestagowi jako instytucji, celem pozyskania i przetworzenia informacji. Służby naukowe wyszukują, klasyfikują i oceniają wiedzę tematyczną w celu dostarczenia parlamentarzystom naukowych podstaw w postaci danych, faktów i analiz, niezbędnych do podejmowania rzetelnych decyzji”. Zadaniem WD jest bycie pomostem między pracą naukową a politycznym procesem decyzyjnym (Schick, Hahn, 2000: 37, 39), swojego rodzaju mediatorem między światem idei a światem działania, który ma rozwiązywać problemy, które pojawiają się przy transferze wiedzy z systemu naukowego do systemu politycznego (Robinson, 2002: 15). Historycznie rzecz ujmując, WD działają od połowy lat 60. XX wieku, choć pierwsze sugestie i inicjatywy utworzenia takiej wyspecjalizowanej służby w ramach pracy Bundestagu pojawiały się już w latach 50., kiedy część posłów zainspirowała się przykładem amerykańskiej *Legislative Reference Service* i podjęła wysiłki celem powołania podobnego podmiotu w ramach niemieckiej administracji parlamentarnej. Celem miało być zwiększenie zdolności konsultacyjnej posłów Bundestagu, szczególnie względem ministerstw.

Zadania WD podzielone są na prace zlecone i informacje aktywne, czyli opracowania, które są wytwarzane przez wydziały z własnej inicjatywy. Liczba tych ostatnich spada na przestrzeni lat, głównie dlatego, że rośnie liczba zapytań od posłów, a poziom zatrudnienia w służbie naukowej nie zmienia się. Od momentu powstania WD ich praca obejmowała szerokie spektrum, począwszy od zapytań telefonicznych, poprzez przygotowanie zbiorów materiałów z dokumentów i publikacji, aż po opracowania pisemne o najróżniejszym zakresie (Schick, Hahn, 1991: 15). Funkcje, jakie pełnią WD, to ułatwianie prac parlamentarnych, wpływ na podejmowanie decyzji politycznych, obiektywizacja debaty politycznej oraz legitymizacja decyzji parlamentarnych (Robinson, 2002: 9). W 1997 r. została powołana tzw. „gorąca linia W” (*Hotline W*), która obecnie jest podstawowym kontaktem dla posłów i z usług której można skorzystać za pomocą wszystkich dostępnych środków komunikacji – telefonicznie, mailowo, poprzez fax, itd. Zadaniem infolinii jest bezpośredni kontakt ekspertów WD z parlamentarzystami celem zdiagnozowania ich potrzeby i przekazania jej do odpowiedniego działu oraz innych jednostek organizacyjnych (takich jak biblioteka, dokumentacja parlamentarna oraz archiwa). Infolinia działa bardzo szybko, co znajduje uzna-

nie wśród parlamentarzystów – prawie połowa zgłoszeń jest rozpatrywana przez pracowników infolinii w ciągu kilku godzin. To z kolei pozwala departamentom skupić się na swoim podstawowym obszarze, tj. realizacji zadań badawczych (Schick, Hahn, 2000: 12).

Naczelnymi zasadami działania WD są neutralność partyjno-polityczna, obiektywizm i rzeczowość, co ma stanowić gwarancję najwyższej jakości przygotowanych opracowań. Podstawą zapewnienia jakości usług naukowych jest, z jednej strony, dostęp pracowników służby naukowej do zróżnicowanych źródeł informacji, a z drugiej ich udział w specjalistycznych konferencjach i kongresach, gdzie mogą rozwijać swoje kompetencje i poszerzać wiedzę specjalistyczną. Materiały przygotowywane przez WD są neutralne pod względem politycznym, rzeczowe i obiektywne. W przypadku faktów i szerszych opisów ważna jest dokładność merytoryczna i rzetelne badania, a w przygotowywaniu ocen – równowaga.

Zapotrzebowanie parlamentarzystów niemieckiego Bundestagu na analizy WD jest duże. Dane pokazują, że ok. 80% parlamentarzystów korzysta z usług służb, a rocznie składają oni ok. 3 000 zapytań (Schick, Hahn, 2000: 26). Posłowie potrzebują zwięzłych, a jednocześnie wyczerpujących prezentacji i analiz, które uwzględniają także ogólny kontekst polityczny i społeczny. Nawet zadania o skomplikowanym charakterze często muszą być wykonane w krótkich terminach, w dostępnej dla parlamentarzystów formie (Schick, Hahn, 2000: 26). Praca służb parlamentarnych w dużym stopniu zależy od poszczególnych deputowanych (Backhaus-Maul, 1990: 25), a charakter i zakres potrzeb informacyjnych parlamentarzystów są niezwykle zróżnicowane. Mogą to być proste pytania o fakty, jak np. ważność przepisów prawnych, ale też o skomplikowane zagadnienia, które mogą być wyjaśniane tylko w formie szerokich analiz (Zeh, 1993: 69). Posłowie zaś oczekują kompleksowych analiz, które pozwolą na szybkie zorientowanie się i wyrobienie opinii w danej kwestii. Obecnie organizacja jest podzielona na 12 wyspecjalizowanych wydziałów, w których pracownicy wyższego szczebla służby cywilnej realizują zadania w zakresie doradztwa politycznego, przygotowując referencje, badania i bibliografie. Zakres tematyczny każdego z dwunastu wydziałów specjalistycznych jest bardzo szeroki i w większości przypadków odpowiada obszarom działania kilku wyspecjalizowanych komitetów – kilku ministerstw federalnych. Pomimo pewnego stopnia specjalizacji, każdy ekspert musi obejmować merytorycznie bardzo szeroki zakres tematów. Według danych z 2018 r. liczba pracowników WD wynosiła około 100 osób, w tym 65 osób było na stanowiskach referentów, wśród nich są w większości prawnicy, kolejno politolodzy, historycy, ekonomiści (WD, 2018: 5).

Zatem zarówno struktura, jak i zakres funkcjonowania BAS i WD są do siebie zbliżone. Być może wpływ na to ma fakt, że polskie BAS tworzone było

w latach 90. XX wieku z wykorzystaniem doświadczeń działającej około 30 lat dłużej WD. Jak zatem funkcjonowanie tych analitycznych i doradczych instytucji oceniają parlamentarzyści z Polski i Niemiec?

Ocena funkcjonowania BAS w dużej mierze zależy od przynależności partyjnej. Posłowie Platformy Obywatelskiej przyznają, że korzystają z pracy Biura Analiz Sejmowych, jednak zwracają uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, czas oczekiwania na analizę prawną: „bardzo długo czeka się na ekspertyzy z BAS, co jest naprawdę drażniące” (R04). Jednocześnie przyznają, że praca Biura jest potrzebna i istotna, jednak jej niewydolność bywa dyskwalifikująca: „źle oceniam generalnie, raczej słabo, dlatego że jeśli chodzi o biuro legislacyjne czy biuro analiz sejmowych, to są to ciała, które istnieją i są potrzebne, i które działają nawet nieźle, ale dość niewydolnie. Nieźle w sensie treści, którą prezentują, natomiast jeżeli ja jako parlamentarzysta, zadając jakieś konkretne pytania, mam czekać 3 miesiące na ekspertyzę, czy jakąś opinię, to jest to bez sensu” (R07). Po drugie, wątpliwa dla posłów Platformy Obywatelskiej jest rzetelność i jakość przygotowywanych analiz: „wiemy, że te analizy są bardzo różne w zależności od zapotrzebowania politycznego” (R14). Jak przyznają: „teraz się zrobiło jak w pierwszej lepszej kancelarii – a jaka ma być odpowiedź? [...] Nastąpiła tam skokowa zmiana jakości, oni mieli wcześniej pozycję, że pisali, co myśleli, pisali tak, jak ma być i nie bali się konsekwencji, a to jest najgorsze, ta bojaźń, że jak ekspert napisze, że po bożemu to jest w prawo, a zamawiając tę ekspertyzę uważa, że musi iść w lewo” (R16).

Przedstawiciel Polskiego Stronnictwa Ludowego przyznaje, że zasięganie opinii Biura Analiz Sejmowych jest naturalnym mechanizmem w polskim parlamencie, a parlamentarzyści z partii Prawo i Sprawiedliwość podkreślają jego rolę jako instytucji pierwszego wyboru w zakresie pozyskania opinii prawnej: „kiedy potrzebuję doradztwa, na przykład w temacie, którym się zajmuję, szukam. Po pierwsze przez Biuro Analiz Sejmowych, które służy nam pomocą” (R10). Przedstawiciele PiS podkreślają jednak, że zwykle sięgają także po źródła zewnętrzne, celem zweryfikowania i porównania opinii, a często wybierają eksperta z danej dziedziny, dla skonsultowania konkretnej kwestii: „mamy wypracowany system, w którym służy nam BAS, gdzie jest taka rozbudowana działka dotycząca polityki europejskiej i tam, jeżeli przychodzą do nas projekty aktów prawnych, to tam odbywa się przygotowanie opinii do tych aktów i BAS dzieli, kto powinien taką opinię zrobić w zależności od kompetencji. Część osób zatrudnionych bezpośrednio w tym biurze, ale też, jeżeli dane osoby nie są w stanie przygotować takiej ekspertyzy, wtedy zleca się zewnętrznie” (R10). Jak jednak dodaje: „dostajemy różne opinie na piśmie i czytamy je, ale dla nas opinią, która wpływa w jakiś sposób na nasze opinie, są opinie ekspertów BAS”, i konkluduje: „moje doświadczenie jest takie, że BAS bardzo dobrze służy parlamentowi” (R10).

Ocena niemieckich parlamentarzystów na temat WD, podobnie jak polskich o BAS, jest zróżnicowana w zależności od partii. Parlamentarzyści z ramienia SPD wskazują na niezależność oraz względną neutralność pracy tej jednostki (względna, bo jak wyjaśniają, każdy człowiek ma swoje opinie i przekonania, które w mniejszym lub większym stopniu wpływają na jego pracę) oraz szeroki zakres kompetencji: „jako poseł do Bundestagu otrzymuję odpowiedź na prawie wszystkie pytania. To znaczy, mogę zapytać sejmowy serwis naukowy” (P38). Co więcej, przedstawiciele SPD podkreślają rolę WD jako podmiotu, który jest autorytetem w zakresie posiadanej wiedzy, i którego opinia jest wiążąca w danej argumentacji. „Służba naukowa, ponieważ jest służbą Bundestagu, ma wyłącznie obowiązek i zadanie, nie kierując się interesem, skłonnościami, lecz beznamyślnie przetwarzać fakty i dokonywać dedukcji z literatury i z orzecznictwa, z prawa międzynarodowego, z prawa europejskiego, aby udzielić parlamentarzystom wskazówek” (P22). Inni dodają: „służby naukowe naprawdę starają się rozmawiać z różnymi ekspertami i uwzględniać ich [wiedzę] w raporcie, który wydają. Jest więc w miarę obiektywny, nie odnosi się tylko do opinii jednej strony, ale uwzględnia także drugą stronę i przedstawia możliwe drogi. [...] Jeśli napiszesz zadanie tak konkretnie, to faktycznie dostaniesz je bardzo dobrze przygotowane” (P26). W podobnym tonie wypowiada się przedstawiciel Die Linke: „mamy niezależnych, bezstronnych naukowców, którzy pracują w tej bibliotece, serwisie naukowym. Możemy zlecić naukowcom przetworzenie dużej części tego, co istnieje empirycznie, statystycznie i analitycznie, abyśmy mogli się na tym oprzeć. I tu w naszym biurze korzystamy z tego bardzo często i bardzo dużo. Wykorzystujemy struktury, które już mamy w Bundestagu” (P27), oraz: „uważam, że służba naukowa jest naprawdę dobrą instytucją. Linkujemy do niego i ja również często z niego korzystam. Mam wrażenie, że dostaję neutralne opinie ekspertów i że oni też starają się pracować naukowo, co też jest bardzo przydatną rzeczą” (P27), i dodają: „tamtejsi naukowcy są niezależni. Nie muszą reprezentować tego, co reprezentuje dany rząd federalny” (P28).

Przedstawiciele CDU mówią o WD z kolei jako o jednym z narzędzi analizy, pomocnym, aczkolwiek wymagającym pewnego stopnia ostrożności i weryfikacji: „[...] to, co piszą, należy brać z przymrużeniem oka. Piszą tam również liczni stażyści. Trzeba więc być ostrożnym. Nie zawsze można na nich polegać w stu procentach. Doświadczyliśmy już tego, że nie wszystko jest zawsze w stu procentach aktualne [...]. Niektóre rzeczy robią bardzo dobrze, ale to może być tylko narzędzie [...] moduł, który może pomóc” (P5). Inni dodają: „Z jednej strony mamy serwis naukowy, z którego możemy czerpać informacje, ale w przeważającej mierze ja wybieram drogę poprzez swoich pracowników [...]. Jeśli serwis naukowy mi coś dostarcza, to mogę założyć, że to jest dobrej jakości” (P19). Przedstawiciele CDU podkreślają

wagę wielości podmiotów doradczych – „mamy bardzo bogate instrumenty doradztwa w zakresie polityki naukowej. Mamy Służbę Naukową, mamy Urząd Oceny Technologii, mamy Erkatec, który doradza nam na życzenie lub z własnej inicjatywy, mamy Leopoldinę, mamy Radę Etyki, mamy niesamowitą ilość instytucji, które zajmują się profesjonalnie tematem doradztwa politycznego [...]” (P19). W podobnym tonie wypowiadają się przedstawiciele partii Zielonych, którzy postrzegają pracę WD jako jedno z narzędzi i raczej nie przeceniają jej pracy: „bo samemu nigdy nie jest się wszechwiedzącym, a jako posłowie mamy do dyspozycji cały szereg możliwości informacyjnych. Począwszy od zlecenia badań własnym pracownikom, następnie istnieje Służba Naukowa Bundestagu” (P20). Ponadto przedstawiciele partii Zielonych traktują WD jako podmiot, który ma na celu obiektywnie oceniać granice pewnych kompetencji legislacyjnych.

Analiza wywiadów z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami pokazuje, że ich ocena pracy BAS i WD różni się w zależności od barw partyjnych. O ile jednak w Polsce parlamentarzyści opozycyjnych ugrupowań mają wątpliwości co do bezstronności politycznej Biura, o tyle w Niemczech różnice w ocenie wynikają jedynie z podejścia do pracy tego podmiotu, ściślej – traktowania go jako instancji ostatecznej w zakresie doradztwa i ekspertyzy lub jedynie jako jednego z narzędzi do pozyskania wiedzy eksperckiej. W Polsce, parlamentarzyści związani z głównym obecnie stronnictwem opozycyjnym wskazują na wagę działania biura, jednak dostrzegają jego „upolitycznienie” i przygotowywanie analiz zgodnych z zapotrzebowaniem partii rządzącej. Aczkolwiek przedstawiciele wszystkich ugrupowań wskazują na wagę tego podmiotu. W Niemczech wszystkie ugrupowania dostrzegają wysoką jakość pracy i bezstronność WD, ale różnią się w podejściu do niej. Szczególnie wysoko cenią ją przedstawiciele SPD oraz Lewicy. Natomiast dla parlamentarzystów z ramienia CDU oraz Zielonych jest jednym z narzędzi do pozyskania rzetelnej wiedzy prawnej.

Charakterystyka rynku doradztwa politycznego w Polsce i w Niemczech

Rynek doradztwa politycznego w Niemczech można określić jako zróżnicowany. Wymienia się firmy konsultingowe zorientowane na komunikację, klasyczne firmy konsultingowe, kancelarie prawne, agencje *public relations*, stowarzyszenia biznesowe, związki zawodowe, stowarzyszenia ochrony konsumentów, stowarzyszenia przedsiębiorców i środowiska akademickie. W opinii ekspertów bardzo dużą grupę stanowią także organizacje pozarządowe oraz hierarchie kościelne, a ponadto klastry oraz wszystkie instytuty badawcze i *think tanki*, wyspecjalizowane w konkretnych dziedzinach.

Zakres działania doradców w Polsce jest bardzo szeroki. Jak podkreślają, ich działalność obejmuje szeroko rozumianą dziedzinę *public relations*, *public affairs*, a w ramach obu – *media relations* oraz komunikację kryzysową (kryzys wizerunku, zarządzanie kryzysowe), a także społeczną odpowiedzialność biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility*, CSR). Jak przyznają, „*media relations* w przypadku pracy doradców to często tworzenie osłony medialnej dla trudnych tematów – tworzenie medialnej opowieści sprzyjającej danej stronie sporu” (R-E16).

Charakterystyczne jest, że polscy doradcy często i chętnie mówią o swojej pracy jako o *public affairs*. W tym kontekście swoją pracę określają jako „analizę polityk publicznych, wykonywaną celem wpłynięcia na planowane zmiany legislacyjne lub przygotowania na nie, bądź zabezpieczenia się przed nimi” (R-E6). Mówią także o „monitoringu sytuacji politycznej, szczególnie w kwestii przejrzystości życia publicznego” (R-E7) oraz „przejrzystości procesów legislacyjnych i tworzenia prawa” (R-E8). Doradcy w Polsce pracują na rzecz podmiotów prywatnych, korporacji, organizacji pozarządowych, ale także jednostek samorządu terytorialnego, parlamentarzystów, instytucji państwowych, spółek państwowych oraz urzędów. W Niemczech przy kampaniach aktywizują się również klasyczne agencje, także *public relations* oraz firmy doradcze. Doradztwem w zakresie polityki zajmują się także środowiska akademickie.

Uogólniając, zróżnicowanie aktywnych podmiotów jest wprost proporcjonalne do zróżnicowania zakresu tematycznego doradztwa. Także stopień ich zaangażowania jest o wiele większy. Krajobraz doradztwa w Niemczech jest heterogeniczny, bardzo różnorodny. Doradcy przyznają, że w Niemczech jest bardzo wysoki poziom zorganizowanych interesów, praktycznie w każdym sektorze i podsektorze.

Ocena zakresu korzystania z wiedzy eksperckiej przez polityków, dokonywana przez doradców w Polsce, jest dosyć zbliżona. W większości doradcy dostrzegają fakt niewykorzystywania potencjału, jaki drzemie w tym zakresie lub korzystania z takiej fachowej wiedzy zbyt rzadko. Jak zaznaczają, nie jest to poziom, który mógłby zadowalać, a na pewno jest poniżej średniej, szczególnie w porównaniu do standardów europejskich.

Polscy eksperci podkreślają, że typowe jest „instrumentalne wykorzystywanie wiedzy, celem poparcia i uzasadnienia promowanych postulatów” (R-E1). Politycy „chętniej radzą się *ad hoc* – przy okazji kampanii wyborczych, czy sytuacji kryzysowych, aniżeli w sposób systematyczny i ciągły” (R-E2). Wy tłumaczeniem takiego stanu rzeczy jest w opinii niektórych ekspertów bardzo prozaiczny powód – korzystanie z wiedzy, pogłębiona analiza danych, obciąża czasowo, a tymczasem polityka w głównej mierze rządzi się emocjami, nie zaś racjonalnymi przesłankami. Natomiast stanowiska polityczne są formułowane w oparciu o przesady, a nie reakcje na fachowe informacje. Co więcej, „często

brakuje wiedzy, po jakie analizy sięgać – jakie badania zamawiać, aby efektywnie wykorzystywać pozyskane dane” (R-E16). Natomiast dla wielu polityków „media wciąż pozostają najtańszym źródłem wiedzy i informacji” (R-E18).

Eksperti w Polsce dostrzegają natomiast, że „wzrasta chęć do słuchania analiz, przygotowywanych przez mniej lub bardziej niezależne instytucje” (R-E6). Rosną możliwości oraz świadomość wagi korzystania z wiedzy eksperckiej. Historycznie rzecz ujmując, „jeszcze 20 lat temu grono ekspertów ograniczało się do doradców najbliższego otoczenia. Obecnie coraz częściej sięgają po wiedzę specjalistów” (R-E14).

Na podstawie zebranych opinii ekspertów można wysnuć wniosek, że w Niemczech mamy do czynienia z większą profesjonalizacją podmiotów doradczych w zakresie *policy advice*. Wynika to z wielości takich pomiotów, dużego doświadczenia w działaniu, ustabilizowanego rynku w tym zakresie oraz dużego wykorzystania tego rodzaju doradztwa przez decydentów. Natomiast w zakresie *political consulting* stopień wykorzystania tego typu doradztwa jest większy w Polsce niż w Niemczech, przy podobnie profesjonalizowanych podmiotach w obydwu krajach.

Instytucjonalizacja rynku doradztwa politycznego w ocenie polskich i niemieckich ekspertów

Niemieccy doradcy zwracają uwagę na dużą wagę wysłuchań publicznych w Bundestagu, kiedy do konsultacji zapraszani są przedstawiciele różnych środowisk eksperckich. Takie skonfrontowanie opinii pozwala spojrzeć na dany temat kompleksowo i z różnych punktów widzenia. Co ważne, listy przesłuchania są bardzo długie, co oznacza, że do składania uwag zapraszani są przedstawiciele różnych stowarzyszeń, związków oraz eksperci indywidualni. Pod względem ilościowym wysłuchania publiczne wypadają więc „bardzo okazale i profesjonalnie” (P-E18), a „stopień ich instytucjonalizacji jest bardzo wysoki” (P-E25). Zupełnie odwrotnie ta kwestia wygląda w Polsce, gdzie wysłuchania publiczne są co prawda uwidocznione w przepisach prawa, ale stosowane są bardzo rzadko³.

Polscy eksperci w swoich wypowiedziach wskazują na niski stopień instytucjonalizacji procesów doradczych. Z jednej strony dostęp do parlamentarzystów jest otwarty (każdy z nich ma sejmowy adres e-mail, zwykle posłowie mają też strony internetowe, swoich asystentów i biura poselskie), lecz z drugiej strony, efektywne dotarcie do nich jest nieformalne i w dużej mierze zależy od posiadanych kontaktów, a na pewno znacznie ułatwia nawiązanie takich

³ Na przykład w VI kadencji Sejmu takich wysłuchań odbyło się 12, w VII kadencji 10, w VIII kadencji tylko 3 (Sejm, 2022), por. Skrzypiński, Wyligała w niniejszym tomie.

relacji. Również działania doradców mają przeważnie charakter nieformalny, a ich „wynagrodzenia i zasady, na jakich odbywa się współpraca, często także są niesformalizowane” (R-E17).

Ciekawą, dostrzeganą przez ekspertów zmianę, przyniósł *lockdown*, związany z pandemią COVID-19. W jego efekcie zostały zniesione bariery między odbiorcami informacji, tj. urzędnikami, ale też politykami, którzy chętniej otwierają się na przekazy płynące do nich drogą mailową bądź telefoniczną. Natomiast nadal bardzo silną grupą są tzw. „wolni strzelcy, doradcy indywidualni, którzy piastowali stanowiska urzędnicze lub ministerialne, i którzy wykorzystują swoje nieformalne więzi osobiste” (R-E5). „Oczywiście każdy z ministrów w polskim rządzie ma grono swoich zaufanych doradców. Wszyscy oni tworzą rynek nieformalny” (R-E9).

Opinia polskich ekspertów na temat powoływanych gremiów doradczych nie jest jednoznaczna. Pojawiają się sformułowania, których interpretacja wskazuje na konieczność obsadzenia stanowiska, aniżeli wypracowania stosownych rekomendacji czy porad. W tym kontekście podany jest przykład m.in. Rządowego Centrum Analiz Strategicznych, które – w opinii jednego z ekspertów – jest narzędziem służącym do potwierdzania rozwiązań, których akurat życzy sobie władza polityczna. Świadczyć ma o tym np. fakt, że „opinie Centrum Analiz Strategicznych robione są w momencie, kiedy projekt jest przekazywany na obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, a więc w momencie kiedy w zasadzie kończy się praca merytoryczna” (R-E7).

Doradcy w Polsce zgadzają się co do tego, że nie ma problemu z dostępem do wiedzy eksperckiej. Problemem jest natomiast realna możliwość przebicia się z nią do decydentów rządowych i parlamentarnych. Podkreślają oni, że nie każdy polityk ma to samo przekonanie o ważności wykorzystywania wiedzy eksperckiej. Przeważa jednak opinia, że w Polsce jest szerokie grono ekspertów – szczególnie w organizacjach pozarządowych – w każdym z tematów. W tym kontekście zwracają uwagę na niski współczynnik wykorzystywania potencjału przedstawicieli organizacji pozarządowych, z wielką szkodą dla procesów legislacyjnych. Mówią wręcz o barierze dostępu.

Nieco inaczej dostęp do wiedzy eksperckiej i jej wykorzystywanie kształtuje się w Niemczech. Dużą rolę odgrywają tam mocno zinstytucjonalizowane konsultacje publiczne. Ekspertki podkreślają, że otrzymują oficjalne zaproszenia na wysłuchania publiczne, które często przypominają charakterem seminaria. Stopień sformalizowania jest określany jako silny z uwagi na formalne spotkania w postaci posiedzeń komisji, przesłuchań czy dyskusji technicznych. Deputowani mogą także bezpośrednio kontaktować się ze stowarzyszeniami zawodowymi i „prosić je o wsparcie w zakresie odpowiedzi na zapytania o pozycji czy przygotowania wystąpień lub projektów ustaw” (P-E18). Cały ten proces przebiega „z zachowaniem pełnej transparentności” (P-E28).

Stopień zinstytucjonalizowania procesów doradczych w Niemczech charakteryzuje dwoistość. Z jednej strony są to, wspomniane już, silnie sformalizowane parlamentarne procesy konsultacyjne – przesłuchania w parlamencie czy przesłuchania stowarzyszeniowe. Z drugiej strony, wymiana wiedzy fachowej między politykami a innymi podmiotami zewnętrznymi odbywa się w mniej sformalizowany lub zupełnie nieformalny sposób. Ta forma według opinii ekspertów jest dominująca. Eksperci mówią o pozaparlamentarym pośrednictwie interesów w postaci bankietów czy śniadań prasowych, które w znacznym stopniu przyczyniają się do wymiany pomysłów i są narzędziami, z których obie strony chętnie korzystają. Wśród ekspertów pojawiają się oczywiście głosy, że stopień sformalizowania powinien być znacznie większy ze względu na ryzyko korupcyjne. Z drugiej strony dostrzegają konieczność posiadania przestrzeni do prowadzenia rozmów nieformalnych „bez oka kamery” (P-E14).

POLSKI I NIEMIECKI RYNEK LOBBINGU W OCZACH EKSPERTÓW

Rynek lobbingu w ujęciu podmiotowym

Polscy eksperci wymieniają różne kategorie podmiotów funkcjonujących na rynku lobbingowym. Do najbardziej aktywnych zaliczają osoby fizyczne, podmioty gospodarcze oraz te, które reprezentują interesy grupowe. To o osobach fizycznych mówi się *explicite* jako o „lobbystach”. W tej kategorii mieszczą się przede wszystkim osoby zarejestrowane w Sejmie i Senacie, a także przedstawiciele firm świadczących usługi konsultingowe lub *public affairs* oraz osoby zatrudnione przez korporacje w celu wykonywania tego typu działalności. Wymienia się również tzw. „wolnych strzelców”, czyli osoby, które nie reprezentują wprost interesów innych podmiotów, lecz opierają swoje działania na powiązaniach nieformalnych z decydentami. Do lobbystów zalicza się także prawników, podejmujących działalność lobbingową na rzecz swoich klientów w ramach świadczonych przez nich usług adwokackich lub radcowskich.

Jeśli chodzi o podmioty gospodarcze, eksperci z Polski wymieniają nie tyle przedsiębiorstwa (korporacje, inwestorów), ile właśnie firmy zajmujące się działaniami lobbingowymi profesjonalnie, określane jako firmy konsultingowe lub firmy *public affairs*, które reprezentują interesy swoich klientów, np. zagranicznych inwestorów i kancelarie prawne. Twierdzą ponadto, iż firmy świadczące usługi lobbingowe są często częścią międzynarodowych sieci lub korporacji.

Eksperci wskazują również na podmioty reprezentujące interesy grupowe (podmioty instytucjonalne). W odniesieniu do tej kategorii mówią oni o sto-

warzyszeniach branżowych lub takich, które reprezentują daną grupę zawodową, a także o organizacjach pracodawców oraz o izbach gospodarczych. W tej kategorii znajdują się również duże organizacje ogólnoeuropejskie. Co ciekawe, żaden z ekspertów nie wymienił pośród podmiotów lobbingujących związków zawodowych. Wymieniono natomiast podmioty instytucjonalne o charakterze *think tanków*. Zdarzały się również opinie, że nawet uczelnie odgrywają rolę instytucji lobbingowych, choć były one raczej odosobnione. Interesujący może wydawać się fakt, że w kontekście rynku lobbingowego eksperci (z jednym wyjątkiem) nie mówią o organizacjach pozarządowych. Jeśli w ogóle wypowiadają się na temat tych podmiotów, to nie w kontekście lobbingu, lecz postrzegają je jako ciała doradcze. Po bardziej wnikliwej ocenie niektórzy z ekspertów przyznawali, że działania tego typu podmiotów można uznać za działalność o znamionach lobbingowych, głównie z uwagi na fakt, iż podmioty te reprezentują konkretne interesy.

Warto odnotować, odnosząc się do zakresu podmiotowego rynku w Polsce, że eksperci wymieniają w pierwszej kolejności podmioty indywidualne, tj. firmy konsultingowe oraz korporacje zatrudniające lobbystów, a dopiero później podmioty reprezentujące interesy grupowe (stowarzyszenia, organizacje pracodawców, itd.). Tylko jeden z badanych wymienił jedynie stowarzyszenia branżowe. Z danych pozyskanych z wywiadów wynika, że pod pojęciem „rynek lobbingowy” większość ekspertów rozumie, iż chodzi o rynek firm konsultingowych. Ma to zapewne związek z przepisami Ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, która wprowadza rozróżnienie pomiędzy takimi pojęciami jak „lobbing” i „lobbing zawodowy”, przy czym regulacje ustawowe odnoszą się tylko do działalności zawodowej (np. w przypadku lobbingu zawodowego występuje obowiązek rejestracji)⁴. Mówiąc o lobbingu zawodowym, eksperci słusznie myślą zatem o osobach, które podlegają obowiązkowi rejestracji, tj. o osobach fizycznych, a także o występujących z ramienia firm doradczych i przedstawicieli dużych korporacji (chodzi o lobbystów na etatach). W związku z powyższym, działania innych podmiotów niż tych podlegających obowiązkowi rejestracji, wychodzą w ich mniemaniu poza obręb zawodowej działalności lobbingowej. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów instytucjonalnych (reprezentujących interesy grupowe). Takie podejście może jednak (błędnie) sugerować, że działania lobbingowe podmiotów

⁴ Zgodnie z art. 2, ust. 1 i 2 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Ustawa, 2005) lobbing zawodowy oznacza czynności podejmowane na rzecz interesów osób trzecich, które wykonywane są w celach zarobkowych przez przedsiębiorcę albo osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilno-prawnej. Jest to jednak rozwiązanie kontrowersyjne, ponieważ w zasadzie dotyczy tylko działań osób fizycznych, firm doradczych, kancelarii prawnych, itp., pozostawiając podmioty reprezentujące interesy grupowe (stowarzyszenia, izby, organizacje pracodawców, związki, itd.) poza regulacją dotyczącą lobbingu. Zob. również Wiszowaty, 2010: 95 i n.

reprezentujących interesy grupowe są prowadzone w sposób nieprofesjonalny (niesystematyczny, nieregularny). Tymczasem chodzi o to, że nie wchodząc w zakres ustawowej definicji „lobbingu zawodowego”, nie są one objęte przepisami Ustawy (w szczególności nie dotyczy ich obowiązek rejestracji). Być może z tego powodu część ekspertów w ogóle nie wspomina o podmiotach instytucjonalnych (ani o podmiotach zrzeszeniowych, ani o organizacjach pozarządowych) w kontekście działań lobbingowych. Chociaż z reguły eksperci wymieniają jedną i drugą kategorię podmiotów (podmioty instytucjonalne oraz indywidualne), analiza wywiadów pozwala stwierdzić, że eksperci w różny sposób kwalifikują dane podmioty, a działalność lobbingowa jawi się im jako nieprzejrzysta. Zdarzały się opinie, w których do kategorii „ryнку lobbingu niezawodowego” zaliczano firmy konsultingowe oraz byłych polityków, natomiast pod pojęciem „ryнку lobbingu zawodowego” rozumiano (jedynie) lobbystów zarejestrowanych w Sejmie i Senacie RP. Oznacza to, że w tym rozumieniu nawet podmioty podlegające rejestracji, lecz niezarejestrowane, wychodzą poza kwalifikację „lobbingu zawodowego”.

Jeśli chodzi o ekspertów niemieckich, to zasadniczo są oni zgodni co do tego, że dużą część rynku lobbingowego stanowią podmioty instytucjonalne, reprezentujące interesy grupowe. Pośród takich podmiotów wymieniali oni zwłaszcza różnego rodzaju stowarzyszenia reprezentujące interesy danej branży lub określone idee oraz związki zawodowe, ale także izby, organizacje pozarządowe, a nawet kościoły. Eksperci podawali w wywiadach, że organizacje pozarządowe pełnią funkcję doradczą, choć niektórzy w ostatecznym rozrachunku uznawali, że są one także grupami interesu. Ciekawe jest to, że, obok różnorodnych przedstawicieli interesów branżowych, wymieniane były także reprezentacje rządów innych państw.

Inną, często wymienianą przez respondentów z Niemiec kategorią interesariuszy, są podmioty działające w sposób komercyjny. Mowa tu o firmach konsultingowych, grupach lub korporacjach zatrudniających lobbystów, a także o kancelariach prawnych oraz o agencjach lobbystycznych, które działają na rynku polityki i komunikacji politycznej. Nadmienimy, iż te ostatnie reprezentują interesy różnych klientów, przy czym należą do nich nie tylko interesy przedsiębiorców prywatnych, ale także inicjatywy obywatelskie, interesy związków zawodowych i stowarzyszeń, a nawet innych państw. Kolejną kategorię podmiotów stanowią osoby, które działają indywidualnie. Pośród takich osób stosunkowo często wymieniano konsultantów ds. zarządzania, przedstawicieli poszczególnych organizacji i/lub fundacji oraz firm i dużych korporacji. Co ciekawe, eksperci widzieli w tej kategorii również osoby wpływowe, jak np. właścicieli bardzo dużych firm/korporacji (a nie „jedynie” osoby zatrudnione w tych firmach), a także przedstawicieli i/lub właścicieli mediów. Świadczy o tym wypowiedź eksperta, który stwierdza: „Cóż, są to albo ludzie,

którzy są właścicielami firm, na przykład rodzina Quandt, która jest właścicielem BMW [...]. Oczywiście są też różni przedstawiciele mediów, którzy również mają ogromny wpływ [...]. Tak więc z mojego punktu widzenia redaktor naczelny „Bild” to zdecydowanie ktoś, kto ma charakter lobbysty” (P-E22). Ponadto niektórzy niemieccy eksperci do podmiotów podejmujących działania o charakterze lobbującym zaliczali również pojedynczych obywateli. Jeden z ekspertów stwierdził nawet, iż „lobby to wszystko, co wnosi swoje interesy poza czystym działaniem partii” (P-E2).

Na podstawie wiedzy i opinii ekspertów odnośnie do podmiotów aktywnych w Niemczech, należy stwierdzić, iż są oni zgodni w postrzeganiu rynku lobbującego. Wszyscy eksperci potrafią zidentyfikować podmioty instytucjonalne (które definiują szeroko) jako podmioty lobbujące. Ponadto większość z nich dostrzega także interesy prywatne, reprezentowane przez różne podmioty. Z pozyskanych opinii ekspertów wynika, iż rynek lobbingu w Niemczech, bardziej niż w Polsce, można scharakteryzować jako prowadzony w sposób regularny i profesjonalny.

Charakterystyka rynku lobbującego w Polsce i w Niemczech

Na pytania zadawane ekspertom polskim, w których zawarta była prośba o próbę scharakteryzowania rynku lobbującego w Polsce, a także oszacowania jego wielkości, nie uzyskano jednoznacznej odpowiedzi. Eksperti wykazywali trudności w dokładnym opisanu rynku. Znamienna była opinia, iż „branża lobbująca istnieje, ma się świetnie, natomiast ona jest właśnie mocno ukryta” (R-E6). Ponadto odpowiedzi różniły się w zależności od kategorii aktorów będących, w oczach respondentów, podmiotami rynku lobbującego. Na przykład w odniesieniu do firm lobbujących niektórzy respondenci uważali, że „firmy te [...], to wąski rynek” (R-E5) lub też, iż „za wiele nie mogę powiedzieć o rynku firm, które się przedstawiają jako firmy stricte lobbujące” (R-E2). Problem z oszacowaniem wielkości rynku lobbującego odnosił się również do środowiska prawników. Na przykład jeden ekspert wyraził następujący pogląd: „Mamy duży problem, na pewno z prawnikami i kategoriami adwokackimi, radcowskimi. Bardzo dużo z nich jest zarejestrowanych, to duża część rejestru lobbystów zawodowych, ale wiem, że też wielu prawników [...] twierdzi, że oni lobbystami w ogóle nie są, że oni wykonują swoją działalność w ramach ustaw o radcach i adwokatach [...] Więc [...] ten rynek jest znacznie większy, bo kancelarie bardzo mocno doradzają przedsiębiorstwom, właśnie w obszarze legislacyjnym. Natomiast ciężko jest mi ten rynek jakoś jednoznacznie określić, bo on jest poza regulacją” (R-E12). Ponadto niektórzy eksperci, oceniając wielkość rynku, widzieli tam również podmioty wpisane do

rejstru MSWiA (ok. 520). Na przykład zdaniem jednego z ekspertów „Gdyby się przyjrzeć rejestrowi lobbystów, to widzimy, że ta lista jest potężna” (R-E18). Inni eksperci zaliczali do tego grona raczej lobbystów zarejestrowanych w Sejmie i Senacie. Większość respondentów była zdania, że rynek ten jest martwy lub prawie martwy ze względu na małą liczbę zarejestrowanych lobbystów (ok. 20) oraz ich małą widoczność. Odnosząc się z kolei do rynku lobbingu podmiotów instytucjonalnych, jeden z ekspertów uznał, że liczba lobbystów w znacznym stopniu przewyższa liczbę doradców, ponieważ w przypadku tych pierwszych w grę wchodzi wiele organizacji reprezentujących określoną grupę zawodową lub branżę. Jeden z badanych stwierdził: „wydaje mi się, że tych lobbystów jest jednak więcej, bo jest wiele organizacji reprezentujących daną grupę zawodową czy daną branżę, którzy służą wiedzą i służą często opiniami, ekspertyzami i danymi” (R-E11). Niektórzy eksperci zauważyli, iż istnieją lobbyści, którzy – dążąc za wszelką cenę do uzyskania poparcia dla swoich stanowisk – działają w sposób nieetyczny. Z wywiadów wynika, że jest ich więcej niż doradców.

Jeśli chodzi o ocenę rynku lobbingu w Niemczech, tamtejsi eksperci zgodnie podkreślają, że jest on znaczący i zróżnicowany. Szacuje się, że oficjalna lista podmiotów zarejestrowanych w Bundestagu liczy 2800, a w samym Berlinie „w branży lobbingu i reprezentowania interesów pracuje od 20 do 40 tys. osób” (P-E28). W tej grupie mieszczą się wszystkie kategorie interesariuszy, tj.: stowarzyszenia branżowe, firmy i duże korporacje, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, kancelarie prawne, agencje działające na rynku polityki i komunikacji politycznej, kancelarie prawne oraz lobbyści indywidualni. Z oceny ekspertów niemieckich wynika również, iż obok podmiotów silnie zakorzenionych w procesie lobbingu (duże stowarzyszenia, firmy, korporacje i związki zawodowe), aktywnie działają w Niemczech również podmioty o mniejszej reprezentatywności oraz takie, które występują indywidualnie. Pośród wszystkich interesariuszy wymieniano tych bardzo wpływowych (jak duże korporacje i stowarzyszenia), ale też innych, posiadających mniejszą siłę przebicia się do decydentów.

Eksperti uważają ponadto, iż rynek ten jest (raczej) jawny, choć przyznawali jednocześnie, iż wiele podmiotów pozostaje niezauważalnych przez obywateli, jak np. stowarzyszenie wymienione przez jednego z respondentów, który stwierdził: „są też stowarzyszenia, które są niezwykle potężne i prawie nie są zauważane przez opinię publiczną, na przykład Stowarzyszenie Badawczych Firm Farmaceutycznych (niem. *Verband der forschenden Arzneimittelhersteller*). Nie zna ich żaden obywatel. Jest to jedna z największych i najważniejszych organizacji w Niemczech [...]. Nazywamy je lobby farmaceutycznym lub stowarzyszeniem farmaceutów. Uczestniczą w nim wszystkie firmy farmaceutyczne” (P-E28). Fakt pozostawania „niezauważanym” przez obywateli nie

świadczy jednak o tym, iż jest to nieetyczna forma działania lobbingowego, lecz że jest to rynek wysoko wyspecjalizowany i dlatego niektóre podmioty są mniej widoczne dla obywateli.

Na podstawie zebranych opinii ekspertów stwierdzamy, iż w Niemczech mamy do czynienia z większą niż w Polsce profesjonalizacją podmiotów działających na rynku lobbingowym lub działających w zakresie reprezentacji szerszych interesów, a to z kilku powodów. Po pierwsze, w przeciwieństwie do ekspertów z Polski, eksperci niemieccy wskazują na dużą liczbę podmiotów prowadzących działalność lobbingową w toku procesów legislacyjnych, zarówno tych instytucjonalnych (reprezentujących interesy grupowe lub branżowe), jak i różnego rodzaju podmiotów prywatnych (firm lobbingowych działających na rzecz interesów klientów). Po drugie, podkreśla się, że działania lobbingowe (i/lub z zakresu reprezentacji interesów) prowadzone są w sposób regularny oraz wyspecjalizowany. Wreszcie po trzecie, świadczy o tym również duża liczba grup interesu zarejestrowanych w niemieckim Bundestagu (w Polsce lista zarejestrowanych podmiotów w rejestrze MSWiA jest dużo mniejsza), a także kategorie zarejestrowanych podmiotów (zarówno w rejestrze MSWiA, jak i w rejestrach w parlamencie przeważają kategorie indywidualne, a nie instytucjonalne).

Instytucjonalizacja rynku lobbingowego w ocenie polskich i niemieckich ekspertów

Funkcjonowanie rynku lobbingu można opisać biorąc pod uwagę mechanizmy instytucjonalne, na które składają się przepisy regulujące ten rynek (różnego rodzaju procedury, zasady, normy itp.) oraz sytuacje, w których zachodzi interakcja między przedstawicielami interesów a decydentami w zakresie komunikowania interesów i przekazywania wiedzy eksperckiej. Pośród tego typu mechanizmów wyodrębnia się rejestrację działalności lobbingowej, system akredytacji lobbystów, rozmaite konsultacje z interesariuszami (np. konsultacje dwustronne, otwarte konsultacje publiczne, wysłuchania publiczne, konsultacje w gremiach doradczych, dialog społeczny, udział interesariuszy w komisjach parlamentarnych, itd.), a także konferencje i debaty z udziałem środowisk pozarządowych i polityków, występowanie z petycjami, czy działania w mediach. Wyżej wymienione mechanizmy wykorzystuje się w różnym stopniu, są też zróżnicowane pod względem stopnia sformalizowania: niektóre z nich mają charakter trwały, inne wykorzystywane są nieregularnie lub opierają się na regułach nieformalnych.

Informacje pozyskane w toku wywiadów z polskimi ekspertami uprawniają do wytypowania kilku rodzajów mechanizmów, które identyfikują oni

jako charakterystyczne dla polskiego rynku lobbingowego. Po pierwsze, wymieniają mechanizm rejestrowy, który wytycza granicę między lobbingiem (zawodowym) a doradztwem. Zdaniem jednego eksperta: „bardzo dużo osób, które są ekspertami, bądź doradcami, pełnią rolę lobbystów, co nie znaczy, że nimi są. Jest różnica tego zarejestrowania” (R-E14). Innymi słowy, podmioty niezarejestrowane, mimo że *de facto* pełnią rolę lobbystów, formalnie nimi nie są, ponieważ nie figurują w rejestrach lobbingowych. Z tego względu, nie postrzega się działalności podmiotów niezarejestrowanych w kategorii lobbingu zawodowego (chodzi tu zwłaszcza o byłych polityków występujących z ramienia firm konsultingowych; taką działalność kwalifikuje się raczej jako nieetyczną). Podobnie sytuacja kształtuje się w przypadku prawników, którzy nie widzą siebie jako lobbystów, argumentując, iż wykonują oni swoją działalność w ramach ustaw o radcach i adwokatach, a także w przypadku podmiotów instytucjonalnych, tj. takich, które reprezentują określone branże (stowarzyszenia, izby gospodarcze, itd.) lub interesy rozproszone (organizacje pozarządowe)⁵. Eksperci uwypuklają ponadto fakt, że w Polsce rejestry prowadzone przez Sejm i Senat są nieefektywne, oraz że w rejestrze MSWiA widnieją głównie kancelarie prawne, a nie np. podmioty zrzeszeniowe. Ponadto z wywiadów można wywnioskować, iż mimo negatywnej oceny funkcjonowania istniejących rejestrów w Polsce, są one jednak pożądane, gdyż indywidualne działania osób podejmowane poza systemem rejestracji, zwłaszcza gdy są one oparte na powiązaniach osobistych i nieformalnych, a nie na usługach profesjonalnych, są zaliczane do kategorii praktyk nieetycznych.

Jeśli chodzi o działania za pośrednictwem innych podmiotów, wskazuje się, że w Polsce przedsiębiorcy/branże działają przede wszystkim za pośrednictwem *think tanków*, organizacji pracodawców, stowarzyszeń, fundacji, instytutów, ponieważ działanie poprzez firmy lobbingowe jest źle odbierane. Jeden z ekspertów ujął to w następujący sposób: „[...] nikt, czy mało kto się przyznaje do lobbingu. Raczej [...] jakieś firmy czy branże, które chcą sobie w jakiś sposób przekazać swoje stanowisko, swoje oczekiwania, to często robią to pod przykryciem raportu *think tanku*, organizacji pracodawców czy jakiejś innej instytucji, która ma w nazwie «Fundacja», «Instytut», «Stowarzyszenie», no właśnie, żeby nie było tej konotacji [...]: «a wynajęliśmy firmę lobbingową, czy wynajęliśmy lobbystę do takich działań»” (R-E2). Z wywiadów wynika, że organizacje pracodawców są zobligowane do działania w interesie swoich członków lub zrzeszonych w nich branż, oraz że przekazywanie przez organizacje reprezentujące jakąś grupę zawodową wiedzy, opinii, ekspertyz i innych danych stanowi właściwą formę lobbingu, a także, że z usług firm konsultingowych korzystają głównie inwestorzy zagraniczni.

⁵ Więcej na temat sposobu postrzegania własnej roli przez ekspertów zob. Cianciara, Vetulani-Cęgiel w niniejszym tomie.

Podsumowując uwagi polskich ekspertów na temat funkcjonowania rynku lobbingowego w Polsce można stwierdzić, iż nie identyfikują oni systemowych mechanizmów konsultacyjnych, zapewniających kontakt interesariuszy z decydentami, jako narzędzi lobbingu. Zasiadanie w różnego rodzaju gremiach i radach, w tym w radach funkcjonujących w ramach dialogu społecznego, traktują oni jako doradztwo polityczne, a nie jako reprezentowanie czyichś interesów oraz działanie na rzecz konkretnych grup. Jeśli zaś chodzi o kwestie związane z konsultacjami, to uważają oni, że są one wykorzystywane, ponieważ organizacje zabiegają o bycie na liście wysyłkowej ministerstw. Jednak i w tym przypadku uważa się, iż chodzi nie tyle o działania lobbingowe, ile o możliwość reprezentowania strony społecznej. W ogólnej opinii ekspertów udział w konsultacjach nie należy jednak do efektywnych instrumentów działań z uwagi na, między innymi, krótki czas na wyrażenie opinii, małą liczbę wysłuchań publicznych, często bez debaty, omijanie konsultacji publicznych i nierzetelne lub wybiórcze opracowanie wyników konsultacji, a także brak efektywnych narzędzi (informatycznych) informujących zainteresowane strony o konsultacjach, a – co za tym idzie – nieodpowiednią reprezentację interesów. Pojawiła się także opinia, że podczas spotkań (pomiędzy interesariuszami a decydentami) dochodzi jedynie do przekazywania postulatów, a nie argumentów.

W Niemczech z kolei istotnym mechanizmem lobbingu jest działanie w ramach procesów politycznych i konsultacyjnych. Warto dodać, iż istnieje tam silnie zakorzeniony korporatystyczny model lobbingu, w którym – relatywnie w większym stopniu niż w innych krajach – grupy interesu zajmują pozycję pośrednią między jednostką a państwem, ponieważ, z jednej strony, definiują i reprezentują interesy swoich członków wobec państwa, a z drugiej, reprezentują i wewnętrznie egzekwują polityczne porozumienia i ustępstwa wobec swoich członków (Voelzkow, 2000; zob. też: Weßels, 2002). Potwierdzają to eksperci, którzy zgodnie mówią o ugruntowanych formach dialogu z interesariuszami, w tym o różnych praktykach konsultacji w ministerstwach (w formie przesłuchań) oraz w komisjach parlamentarnych. Zarówno podmioty instytucjonalne (podmioty zrzeszeniowe reprezentujące interesy grupowe), jak i te, które działają w sposób komercyjny, prowadzą działalność lobbingową systematycznie, uczestniczą regularnie w procesach legislacyjnych, działając na rzecz określonych interesów, a ich działania w dużej mierze polegają na dostarczaniu wiedzy eksperckiej. Podobnie jest w przypadku udziału w rozmaitych radach czy komisjach. Ogólnie świadczy to o wysokim stopniu sformalizowania lobbingu.⁶ Co więcej, z wywiadów wynika, że strony często uczestniczą w konsultacjach na zaproszenie decydentów. Zapewne dlatego spora

⁶ Więcej na temat sposobu postrzegania kanałów dostępu i stopnia sformalizowania procesów doradczych zob. Stasiak, Thunert w niniejszym tomie.

grupa ekspertów uważa, że działania podmiotów reprezentujących określone interesy (w tym firm) można zakwalifikować jako doradztwo. Zdaniem ekspertów, podmioty zrzeszeniowe, organizacje pozarządowe, a także duże firmy i korporacje wywierają znaczący wpływ na procesy polityczne w Niemczech. W ogólnym rozrachunku, w większym stopniu niż w Polsce, działalność lobbingsową w tym kraju postrzega się jako noszącą znamiona działalności doradczej z uwagi na duże zinstytucjonalizowanie rynku lobbingsowego.

Ponadto respondenci są zdania, iż w Niemczech powszechną praktyką (i istotnym mechanizmem w zakresie reprezentacji interesów) jest działanie poprzez podmioty bardziej wpływowe, takie jak agencje i kancelarie, które reprezentują interesy mniejszych podmiotów. Co ciekawe, z opinii badanych wynika, że reprezentują one nie tylko interesy indywidualnych klientów, ale także stowarzyszeń i związków zawodowych, które nie mają silnej pozycji politycznej (ponieważ nie prowadzą stałego lobbingu i nie formułują swoich interesów), jak również interesy obcych państw, organizacji pozarządowych, lub też działają na rzecz inicjatyw obywatelskich. Pośród innych podmiotów pośredniczących interesy wymienia się także stowarzyszenia. Do najbardziej wpływowych zalicza także się te, które łączą różne interesy i, co za tym idzie, które cieszą się dużą reprezentatywnością.

W Niemczech, w ramach innych mechanizmów umożliwiających prowadzenie lobbingu, wymienia się także realizowane przez media (chodzi o wykorzystanie mediów do prowadzenia kampanii), w tym działania skierowane do opinii publicznej, a także inicjatywy obywatelskie oraz petycje (również te prowadzone na szczeblu lokalnym). Mówi się też o działaniach osób wpływowych, takich jak właściciele dużych korporacji i mediów. Te ostatnie postrzegane są jednak znacznie gorzej niż lobbings instytucjonalny.

KONKLUZJE

Wypowiedzi udzielone w wywiadach przez polskich i niemieckich ekspertów świadczą o istotnych różnicach w postrzeganiu rynku lobbingu w obydwu krajach. W pierwszej kolejności chodzi o aktywność interesariuszy w procesach politycznych. Otóż w Polsce eksperci zwracają przede wszystkim uwagę na lobbystów, w tym na podmioty indywidualne oraz firmy działające komercyjnie i te uważa się za najbardziej aktywne (mimo że nie wszystkie są wpisane do rejestrów). Dopiero później wymienia się stowarzyszenia, z uwagi zapewne na fakt, że podmioty instytucjonalne pozostają poza sferą ustawowej regulacji lobbingu. Eksperti niemieccy mówią z kolei o różnych rodzajach podmiotów instytucjonalnych, pozostają w przekonaniu, że zwłaszcza duże organizacje mają znaczący wpływ na procesy decyzyjne. Przyjmują oni szeroką definicję organizacji inte-

resów, gdyż w ten typ podmiotów włączają także związki zawodowe, organizacje pozarządowe oraz kościoły (te podmioty nie znalazły się w wypowiedziach ekspertów polskich). Z wywiadów wynika ponadto, że w Niemczech w imieniu mniejszych podmiotów występują agencje *public affairs*, co świadczy o występowaniu tam tzw. *outsourcingu* w zakresie reprezentacji interesów (zlecaniu usług podmiotom komercyjnym).

Eksperci obu krajów inaczej scharakteryzowali rynek lobbingowy, a także inaczej ocenili jego wielkość. W Polsce rynek ten jawi się jako mocno ukryty, a zatem trudny do oszacowania. Ocena zależy od tego, jakie podmioty kwalifikuje się jako prowadzące działalność lobbingową. Z kolei eksperci niemieccy podkreślają, że w ich kraju rynek lobbingu jest duży i różnorodny. Zwracają przy tym uwagę na wysoki (postrzegany) poziom profesjonalizacji podmiotów prowadzących działalność lobbingową, wynikający z charakteru podmiotów (wysoki poziom wyspecjalizowania oraz regularność działań).

Różnice w postrzeganiu rynku lobbingu w Polsce i w Niemczech dotyczą również mechanizmów określających sposób prowadzenia działalności. W Polsce spośród decydujących mechanizmów eksperci wymieniają mechanizm rejestrowy, który według nich jest wyznacznikiem pozwalającym odróżnić działalność lobbingową („zawodową”) od innej (działalności lobbingowej niezawodowej, działalności doradczej). W Niemczech mechanizm rejestrowy nie stanowi kryterium rozróżniającego (do 2022 r. nie istniał obowiązek rejestracji). Eksperci niemieccy zwracają przede wszystkim uwagę na znaczenie konsultacji i dialogu, a także na wagę prowadzenia badań i przekazywania danych. Silne tradycje korporatystyczne modelu niemieckiego sprawiają, że udział stron w procesach politycznych ma charakter sformalizowany: interesariusze dość regularnie (można stwierdzić, że systemowo) włączają się w prace prowadzone na szczeblu ministerstw oraz komisji w Bundestagu. To sprawia, że zaciera się tam granica między lobbingiem a doradztwem. Mówi się o wysokim poziomie zorganizowanych interesów w każdym sektorze i podsektorze. W stosunku do systemu polskiego lobbingu w Niemczech jawi się jako dużo bardziej zinstytucjonalizowany.

Na poziom instytucjonalizacji rynku doradztwa w Polsce i w Niemczech wpływają zarówno okres jego rozwoju (z czterdziestoletnią przewagą w Niemczech), jak i poziom kultury politycznej w obu krajach. Waga doświadczeń historycznych sprawiła, że przed polskim rynkiem wciąż stoją duże wyzwania. Choć w obu krajach zakres działań na rynku doradztwa jest szeroki, to należy podkreślić duże zróżnicowanie aktywnych podmiotów w Niemczech; jak podkreślają eksperci: wprost proporcjonalne do zróżnicowanego zakresu tematycznego.

Oba kraje różni sposób wykorzystania wiedzy eksperckiej. Polscy doradcy podkreślają, iż nie brakuje ekspertów w obszarach zainteresowania rządu

i parlamentu, jednak realny poziom wykorzystania tej wiedzy jest niski. Mówi się o niewykorzystaniu potencjału oferowanego przez polski rynek doradztwa lub o wykorzystywaniu go jedynie dla swoich partykularnych interesów. Inaczej sytuacja przedstawia się w Niemczech, gdzie wielką wagę przykładana jest do mocno sformalizowanych wysłuchań publicznych w Bundestagu, a także gdzie eksperci/doradcy zapraszani są do szerokich dyskusji przypominających swoim charakterem seminaria. Możliwość skonfrontowania opinii jest równoznaczna z kompleksowym poznaniem tematu, dlatego tworzone listy przesłuchań są bardzo długie. Ponadto, inaczej niż w Polsce, do składania uwag zapraszani są przedstawiciele różnych stowarzyszeń i związków oraz eksperci indywidualni.

Mimo że w obu krajach najczęściej obserwuje się podobne formy doradztwa, jak relacje bezpośrednie w formie spotkań oraz dokumenty formalne, do których należą analizy, raporty, ekspertyzy itp., rynek doradztwa w Niemczech wydaje się o wiele bardziej sformalizowany i zinstytucjonalizowany w stosunku do polskiego. Dane zebrane w toku wywiadów potwierdzają, że w Polsce dominuje przede wszystkim model oparty na powiązaniach nieformalnych, czasami nawet osobistych pomiędzy podmiotami.

Wszystkie dane i wypowiedzi dostarczone przez ekspertów oraz parlamentarzystów z Polski i Niemiec świadczą o rosnącej profesjonalizacji rynku doradztwa politycznego i lobbingu oraz potwierdzają ustalenia zawarte w innych, wcześniejszych opracowaniach naukowych.⁷ W tym obszarze Niemcy, jako kraj o dłuższej funkcjonującym systemie demokratycznym, wypadają lepiej od Polski, gdzie profesjonalizacja trwa krócej (choć przeżywa obecnie swój rozwój). Narzędzia i metody stosowane w obu krajach są w miarę podobne, natomiast opisane w niniejszej pracy różnice wynikają z różnych tradycji oraz innego okresu funkcjonowania systemu demokratycznego.

BIBLIOGRAFIA

- Backhaus-Maul H. (1990), *Die Organisation der Wissensvermittlung beim Deutschen Bundestag – Am Beispiel der Wissenschaftlichen Dienste*, w: *Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung*, (red.) T. Petermann, Bonn: Sigma Bohn, s. 19–64.
- BAS (2022), *Zadania Biura*, Biuro Analiz Sejmowych, www.bas.sejm.gov.pl/onas.php (dostęp: 10.10.2022).
- Biskup B. (2010), *Rozwój doradztwa politycznego w Polsce*, w: *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii wyborczych*, (red.) K. Churska-Nowak, S. Drobczyński, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, s. XX.
- Biskup B., Scholl-Mazurek K. (2018), *Instytucjonalno-prawne podstawy doradztwa politycznego oraz lobbingu w polsko-niemieckim porównaniu*, w: *Doradztwo polityczne i lobbing w par-*

⁷ Zob. np. Falk, Römmele, 2009; Biskup, 2010.

- lamentarnym procesie decyzyjnym. *Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Nowy Targ: Wydawnictwo ToC, s. 157–198.
- Cianciara A., Stasiak D. (2018), *Rynek doradztwa politycznego i lobbingu z perspektywy polskich i niemieckich parlamentarzystów*, w: *Doradztwo polityczne i lobbing w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Nowy Targ: Wydawnictwo ToC, s. 229–265.
- Degepol (2010), *Was ist Politikberatung? Berater, Auftraggeber, Tätigkeiten und die de|gel|pol als Berufsverband*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.
- Falk S., Römmele A. (red.) (2009), *Der Markt für Politikberatung*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Farrell D., Kolodny R., Medvic S. (2001), *Political Parties and Campaign Professionals in a Digital Age: Political Consultants in the United States and Their Counterparts Overseas*, "The International Journal of Press/Politics", vol. 6, nr 4, s. 11–30, <https://doi.org/10.1177/108118001129172314>.
- Hahn G. (1988), *Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung in Parlamenten. Konfliktfelder fachlicher Analyse und politischen Handelns*, materiał drukowany, Bonn.
- Hartmeier R. (1980), *Der Parlamentarische Hilfsdienst in den USA, in Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland*, praca dyplomowa, Bonn.
- Hölscheidt S. (2010), *Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, "Deutsches Verwaltungsblatt", vol. 125, nr 2, s. 78–84.
- Jezińska K. (2022), *Coming out of the liberal closet. Think tanks and de-democratization in Poland*, "Democratization", 30:2, s. 259–277, DOI: 10.1080/13510347.2022.2130259.
- Robinson W.H. (2002), *Knowledge & power. The essential connection between research and the work of legislation*, Brussels: The European Centre for Parliamentary Research and Documentation.
- Rohleder K., Schöler U. (2013), *Die Europäisierung und andere aktuelle Herausforderungen für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, w: *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, (red.) B. Eberbach-Born, S. Kropp, A. Stuchlik, W. Zeh, Baden-Baden: Nomos, s. 151–181, <https://doi.org/10.5771/9783845246758-151>.
- Schick R., Hahn G. (1991), *Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages: Dokumentation, Fachinformation, Ausschussassistenz, Petitionen, Mitteilungen*, nr 70, München: Arbeitsgemeinschaft der Parlaments- und Behördenbibliotheken, s. 1–27.
- Schick R., Hahn G. (2000), *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Berlin: Deutsche Bundestag.
- Sejm (2022), *Wysłuchania publiczne*, Warszawa: Sejm RP, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/inf_wys_pub (dostęp: 30.10.2022).
- Steffani W. (1989), *Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle*, w: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, (red.) H.-P. Schneider, W. Zeh, Berlin–New York: De Gruyter.
- Ust. o partiach (1997), Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. 1997, nr 98, poz. 604 z późn. zm. (stan prawny na 14 października 2021 r., Dz. U. 2021, poz. 2054).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1414.
- Vetulani-Cęgiel A. (2020), *Polski lobbing w obszarze prawa autorskiego na tle systemu unijnego*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

- Voelzkow H. (2000), *Korporatismus in Deutschland: Chancen, Risiken und Perspektiven*, w: *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, (red.) E. Holtmann, H. Voelzkow, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, https://doi.org/10.1007/978-3-663-07791-6_8.
- Voss E.A. (1983), *Parlamentarische Dienste*, Heidelberg–Hamburg: Die Bundestagsverwaltung.
- WD (2018), *Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Funktion, Struktur und Arbeitsweise*, Ausarbeitung nr WD 1 – 3000 – 026/18, Berlin: Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/resource/blob/575586/75fcd8e0ec4a094f3dbcf5a7e120a%20cb/wd-1-026-18-pdf-data.pdf> (dostęp: 20.10.2022).
- Weßels B. (2002), *Die Entwicklung des deutschen Korporatismus*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, nr B 26–27/2000, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/25543/die-entwicklung-des-deutschen-korporatismus/> (dostęp: 16.06.2022).
- Wiszowaty M. (2010), *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz do Ustawy z dnia 7 lipca 2005 r.*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zeh W. (1993), *Dienste zur Unterstützung von Abgeordneten*, w: *In Der Deutsche Bundestag*, Hrsg. Referat Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages, Bonn, s. 63–79.

Streszczenie: 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: lobbying, rynek lobbingu, doradztwo polityczne, profesjonalizacja, Polska, Niemcy

Dimensions of the Institutionalization of the Lobbying and Political Consulting Market in Poland and Germany in the Opinion of Experts and Parliamentarians

Abstract: The purpose of this article is to determine the dimensions of institutionalisation of the lobbying and political consulting markets in Poland and Germany. Based on the opinions of experts involved in current political processes in both countries, we identify the categories of actors active on the consulting and lobbying markets in Poland and Germany, as well as the characteristics of these markets and the institutional mechanisms that condition their functioning. We take into account the degree of professionalization of the actors involved and the formalization of the advisory and lobbying processes. We base the comparative analysis on data obtained in the course of in-depth interviews conducted in 2017–2018 with parliamentarians and in 2020–2021 with experts from Poland and Germany.

Keywords: lobbying, lobbying market, political consulting, professionalisation, Poland, Germany

Agnieszka K. CIANCIARA
Agnieszka VETULANI-CĘGIEL

DORADCY CZY LOBBYŚCI? O ROLACH, FORMACH I EFEKTYWNOŚCI DORADZTWA POLITYCZNEGO I LOBBINGU Z PERSPEKTYWY POLSKICH I NIEMIECKICH EKSPERTÓW

WPROWADZENIE

Kto i w jaki sposób wywiera wpływ na polityczny proces decyzyjny? W ramach skomplikowanej gry interesów oraz wobec oddziaływania wielu zmiennych niezależnych, zdefiniowanie poziomu wpływu konkretnej grupy, organizacji czy eksperta, albo też wpływu określonej strategii czy działania, nastrocza poważnych problemów metodologicznych (Cianciara, 2012: 24; Cianciara, 2013). Badacze zwykle analizują wpływ w sposób pośredni, lub też koncentrują się na innych aspektach funkcjonowania grup interesu, takich jak warunki ich mobilizacji, czy etapy i kanały wpływu w procesie decyzyjnym (Beyers, Eising, Maloney, 2010). Jedną z metod jest definiowanie wpływu w aspekcie proceduralnym, czyli w kategoriach czynników, które prowadzą do określonych decyzji i zmian w pierwotnych zamysłach i intencjach decydentów. W literaturze wyróżniono trzy grupy takich czynników: (1) poziom konfliktu między aktorami zaangażowanymi w wywieranie wpływu na daną decyzję, (2) czynniki strukturalne, na przykład konsensualna natura systemu decyzyjnego Unii Europejskiej (UE), (3) typ wpływu: polityczny lub techniczny (Michalowitz, 2007). Alternatywne podejście zaproponował w ramach swojej teorii dostępu Pieter Bouwen, zastępując pojęcie wpływu na decydentów pojęciem dostępu do decydentów (Bouwen, 2002). Dostęp zależy od dysponowania dobrami dostępu (ang. *access goods*), a wymianą dóbr dostępu rządzą prawa popytu i podaży. Jednak, o ile fakt posiadania dostępu do danej instytucji czy decydenta jest wskaźnikiem wpływu (nie można posiadać wpływu bez dostępu), to sam dostęp nie gwarantuje realnego wpływu¹. W rezultacie,

¹ Więcej na temat sposobu postrzegania dostępu do decydentów politycznych przez polskich i niemieckich ekspertów zob. Stasiak, Thunert w niniejszym tomie.

oprócz dostępu, warto badać również aktywność grupy/organizacji i posiadane przez nią zasoby (Kurczewska, 2011: 314).

Do najbardziej popularnych metod identyfikacji i pomiaru wpływu na poziomie mikro (studium przypadku) należy „śledzenie procesu” (ang. *process tracing*) oraz analiza porównawcza preferencji grup interesu z wynikiem procesu politycznego, tj. analiza „osiągania preferencji” (ang. *preference attainment*) (Vetulani-Cęgiel, 2020: 22; Klüver, 2012). Za metodę komplementarną wobec pomiaru zgodności wyniku procesu decyzyjnego z preferencjami doradców i lobbystów uważa się pomiar przypisywanego wpływu, to jest analizę percepcji działań lub reputacji danej grupy czy podmiotu lobbującego z perspektywy jego skuteczności. Przykładem badania reputacji grup interesu jest opracowanie opublikowane przez firmę konsultingową Burson Marsteller *A Guide to Effective Lobbying in Europe* (Burson-Marsteller, 2013), gdzie dokonano próby zdefiniowania relatywnego wpływu różnych typów grup i organizacji na podstawie opinii wyrażanych przez unijnych i krajowych decydentów. Badanie przypisywanego wpływu (ang. *attributed influence*) (March, 1955) przeprowadzane jest zwykle przy pomocy ankiety, która ma na celu ocenę własnego wpływu (ang. *self-assessment*) lub ocenę wpływu innych grup (ang. *peer review*). Wśród słabości tej metody należy wymienić tendencję do wyolbrzymiania lub pomniejszania wpływu, wynikającą ze strategicznego działania respondentów, w rezultacie czego ocena własnego wpływu i wpływu innych grup może się znacząco różnić. Istnieje ponadto ryzyko wzmacniania obiegowych opinii. Przede wszystkim warto pamiętać, że metoda ta mierzy percepcję wpływu, a nie faktyczny wpływ na proces decyzyjny (Dür, 2008).

W niniejszym tekście podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, 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 rynków 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 przeprowadzono analizę porównawczą między systemem polskim a niemieckim, opartą na wywiadach pogłębianych, przeprowadzonych w latach 2020–2021 z ekspertami pochodzącymi z obu krajów. Uzyskane wyniki badań jakościowych zostały skonfrontowane z wynikami uzyskanymi w latach 2017–2018, również na podstawie wywiadów pogłębianych, ale przeprowadzonych z polskimi i niemieckimi parlamentarzysta-

mi. Taki zabieg daje wszechstronny obraz relacji doradczej/lobbingowej, tak z perspektywy ekspertów (nadawców wpływu), jak i polityków (adresatów wpływu), a tym samym przynajmniej częściowo redukuje słabości identyfikacji i pomiaru przypisywanego wpływu.

DORADCA CZY LOBBYSTA? POSTRZEGANIE SVOJEJ ROLI PRZEZ EKSPERTÓW W POLSCE I W NIEMCZECH

Polscy i niemieccy eksperci, którzy wzięli udział w badaniu, postrzegają swoją rolę w procesie decyzyjnym zarówno w kategoriach doradztwa, jak i lobbingu². Jednak polscy respondenci relatywnie częściej postrzegają siebie jako lobbyistów niż doradców, natomiast niemieccy respondenci relatywnie częściej określają siebie jednocześnie jako lobbyistów i doradców. W Polsce 47% badanych określiło się mianem lobbyistów, a jedynie 29% – mianem doradców. Zaledwie 12% użyło do opisu swojej roli obu określeń. Z kolei w Niemczech aż 48% respondentów określiło się zarówno jako lobbyści, jak i doradcy. Natomiast jako doradców postrzega siebie 22% niemieckich respondentów i analogicznie 22% określa siebie mianem lobbyistów. Jednocześnie na uwagę zasługuje fakt, iż tylko 46% niemieckich ekspertów wskazuje na istnienie różnicy między doradztwem politycznym a lobbingiem, zaś 39% nie udzieliło na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi. Kontrastuje to z przekonaniem polskich ekspertów, gdzie aż 89% zadeklarowało rozróżnienie między doradztwem a lobbingiem³.

Analiza jakościowa wykazuje, że polscy eksperci często określają się mianem lobbyistów, ale stosunkowo rzadko czynią to bez dodatkowych zastrzeżeń. Do swojej autodefinicji lobbyisty dodają z reguły dodatkowe określenia, takie jak „reprezentant interesów” (R-E3), „rzecznik” (R-E4), „komunikacja polityczna” (R-E5) czy „konsultant” (R-E15). Używane jest anglojęzyczne określenie *advocacy*, zwykle utożsamiane z rzecznictwem (R-E4). Takie podejście respondenci uzasadniają negatywnym postrzeganiem lobbingu przez otoczenie, ale też definicją ustawową, która istotnie zawęży rozumienie (zawodowej) działalności lobbingowej. Niemieccy eksperci również odczuwają potrzebę doprecyzowania tego, jakim lobbingiem się zajmują. Mowa jest więc o „jawnym lobbingu” (P-E1), „lobbingu w pozytywnym sensie” (P-E12), byciu lobbyistą „na rzecz dobra wspólnego” (P-E4). Część respondentów jasno deklaruje,

² Opis próby badania oraz metodologii zob. wprowadzenie do niniejszego tomu (Kopka, Piontek w niniejszym tomie).

³ Więcej na temat sposobu postrzegania granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem przez polskich i niemieckich ekspertów zob. Janczak, Kopka w niniejszym tomie.

że woli inne określenia, takie jak „orędownictwo” (P-E5; P-E6), „rzecznictwo” (P-E7), „grupa interesu” (P-E24), „konsultant” (P-E14) czy *advocacy* (P-E20). Podobnie jak ma to miejsce w Polsce, część ekspertów woli nie używać terminu *lobbying* ze względu na jego negatywne konotacje. Przykładowo, według jednego z niemieckich respondentów, używanie określenia „ekspert” zamiast „lobbysta” sprawia, że „ludzie mnie słuchają” (P-E4), a zatem zwiększa się efektywność działania. Jednak na własny użytek respondenci z reguły definiowali swoją działalność, w całości lub w części, w kategoriach *lobbying*.

Zarówno polscy, jak i niemieccy respondenci często podkreślali, że ich praca oznacza konieczność występowania w obu rolach – doradcy i lobbysty. Z jednej strony dostarczają wiedzy eksperckiej i działają w interesie publicznym, ale z drugiej strony ich celem jest „przepchnięcie określonych rozwiązań” (R-E8). Jeden z polskich respondentów wskazywał, że przyjęcie jednej z dwóch ról, doradcy lub lobbysty, zależy od charakteru zlecenia na rzecz danego klienta, które może dotyczyć „wyznaczenia strategicznych ram działania” (rola doradcy) lub „konkretnej współpracy z politykami” (rola lobbysty) (R-E14). Inny postrzegał swoją działalność w większym stopniu w kategoriach doradztwa, ponieważ polega ona głównie na „pisaniu opinii”, a nie bezpośrednich spotkaniach z politykami (R-E11). Z kolei niektórzy niemieccy respondenci wskazywali na podział pracy w ramach ich organizacji lub firmy, gdzie część pracowników zajmuje się w większym stopniu doradztwem, a część *lobbying*iem. Oznacza to z jednej strony udział w sformalizowanych konsultacjach i merytoryczne doradztwo politykom i urzędnikom, którzy sami wychodzą z inicjatywą konsultacji, a z drugiej strony reprezentację interesów członków organizacji lub klientów firmy względem polityków i urzędników, z własnej inicjatywy. Ponadto, niemieccy respondenci wyróżniają jeszcze trzeci typ działalności związany z doradzaniem firmom i organizacjom na temat tego, „jak rozumieć politykę” oraz „jak strategicznie podchodzić do realizacji swoich celów” (P-E26). Taki doradca nazywany jest „konsultantem politycznym” (P-E26; P-E27). Należy go odróżnić od wymienianego przez polskich respondentów „doradcy do spraw marketingu politycznego”, który doradza politykom na potrzeby kampanii wyborczych (R-E16).

Jak wskazano wyżej, niemieccy respondenci częściej niż polscy deklarują jednoczesne wykonywanie działalności doradczej i *lobbying*owej, ale też rzadziej dostrzegają realną różnicę między tymi rolami. Z jednej strony, w trzech wypowiedziach pojawiło się klarowne rozróżnienie między doradztwem naukowym a *lobbying*iem i rzecznictwem (orędownictwem) interesów. Z drugiej strony, dużo bardziej rozpowszechnione jest przekonanie, że jest „to jedno i to samo” (P-E17), „wszystko jest *lobbying*iem w pewnym sensie” (P-E25), „wszystko – także doradztwo – jest rzecznictwem” (P-E7), „przejście jest płynne” (P-E27), a różnice dotyczą „niuansów” (P-E11). Dla jedne-

go z respondentów lobbying to koncentracja na konkretnym celu i interesie, jak zmiana prawa, natomiast doradztwo skupia się na dialogu i wyzwaniach, jakie stoją przed politykiem (P-E20). Z kolei inny badany deklarował czyściej instrumentalne traktowanie obu pojęć: przedstawia się jako doradca lub lobbyista „w zależności od tego, z kim rozmawia” (P-E17). Wielu respondentów, zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, deklaroowało uprawianie lobbingu „w interesie publicznym” (R-E8; R-E12; P-E4), w imieniu „tych, którzy nie mają głosu” (P-E20), a nie tylko w ramach reprezentacji partykularnych interesów gospodarczych.

Wyniki badań wskazują również na względną spójność pomiędzy postrzeganiem własnej roli a postrzeganym znaczeniem doradztwa i lobbingu w pracy parlamentarnej. Polscy eksperci częściej określają się mianem lobbyistów i w konsekwencji większe znaczenie przypisują lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym. Rola lobbingu jest ważna zdaniem 61% badanych, zaś tylko 38% badanych postrzega jako ważną rolę doradztwa. Z kolei w Niemczech, gdzie respondenci częściej dokonują autodefinicji jako jednocześnie lobbyści i doradcy, postrzeganie wagi lobbingu i doradztwa w procesie decyzyjnym jest zbliżone: odpowiednio 88 i 78%.

FORMY DORADZTWA I LOBBINGU W POLSCE I W NIEMCZECH

Jednym z kluczowych wyznaczników doradztwa politycznego oraz lobbingu jest sposób, w jaki podejmowana jest tego rodzaju działalność. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jak eksperci (doradcy i lobbyści) postrzegają formy doradztwa oraz lobbingu w ramach politycznych procesów decyzyjnych.

Jeśli chodzi o praktykę działań doradczych, eksperci z Polski oraz z Niemiec wskazywali na szerokie stosowanie pisemnych form przekazywania wiedzy, ale podkreślali jednocześnie, że istotną rolę w ich działalności odgrywają kontakty bezpośrednie, do których dochodzi podczas formalnych i nieformalnych spotkań. Według ekspertów polskich, choć doradztwo ma miejsce podczas rozmów bezpośrednich, polega jednak głównie na opracowywaniu ekspertyz, raportów, analiz, lub na wykorzystywaniu dokumentów istniejących na rynku, takich jak: publikacje, raporty pochodzące z sektora pozarządowego, białe książki itd. Jeden z ekspertów zaliczył do działań doradczych także praktykę przekazywania do skrzynek poselskich pism (w formie tradycyjnej lub mailowej) i oficjalnych stanowisk. Co ciekawe, eksperci niemieccy, w większym stopniu niż polscy, zwracali uwagę na znaczenie rozmów osobistych. Kilkoro z nich podkreśliło jednocześnie wagę formalnych wypowiedzi, tj. oficjalnych oświadczeń, stanowisk i opinii wygłaszanych w ramach konsultacji w komi-

sjach, a także w toku dyskusji i wykładów. Mimo że polscy eksperci również wskazywali na doradztwo, które odbywa się w ramach komisji rządowo-biznesowych, rad oraz dialogu społecznego, czy otwartych i zamkniętych debat, czynili to jednak nieco rzadziej, niż eksperci z Niemiec. W Niemczech tego rodzaju doradztwo (formalne oświadczenia i przesłuchania w komisjach) postrzegane jest częściej jako element regularnego i sformalizowanego uczestnictwa w procesie legislacyjnym. Podobnie rzecz wygląda ze szczegółowymi opiniami na temat projektów ustaw oraz pisemnymi poprawkami i komentarzami odnośnie do proponowanych zmian, dostarczanych w toku procesów legislacyjnych. Ekspertsi podkreślali, iż rząd federalny Niemiec zwykle zwraca się do stron z prośbą o przedstawienie stosownego stanowiska podczas przygotowywania projektów ustaw.

Ekspertsi niemieccy wyjaśniali także, że doradztwo w ich kraju polega na przekazywaniu decydom wiedzy specjalistycznej, zgodnie ze stanem faktycznym, jak również na dostarczaniu, w jasny i zrozumiały sposób, argumentów za określonymi rozwiązaniami oraz kontrargumentów. Dlatego, oprócz kontaktów bezpośrednich, szczególnie podkreślali oni przekazywanie wiedzy poprzez naukowe ekspertyzy, fachowe opracowania, techniczne eseje, pisemne oświadczenia itp. O ile zatem w Niemczech doradztwo jawi się jako oparte na badaniach i ewaluacji – mówi się nawet o „ekspertach naukowych” (P-E10), o tyle w Polsce, bardziej niż naukową, ceni się wiedzę ekspercką wynikającą z rynkowego doświadczenia ekspertów lub z praktycznej znajomości branży. Zdaniem jednego z ekspertów: „często tak bywa, że [...] politycy [...] opierają [się] na pewnych źródłach, które sektor pozarządowy tworzy” (R-E8). Warto też podkreślić, iż niemieccy eksperci przykładali wagę do przejrzystości działań doradczych oraz etyki zawodowej. Wskazywano na przykład, iż: „wszystko, co jest przejrzyste, nazwałbym dobrą pracą ekspercką. Wszystko, co nie jest przejrzyste lub nie jest zgodne z kodeksami i wytycznymi branżowymi, nie mieści się w tym zakresie” (P-E24).

Jeśli chodzi o działalność lobbingsową, po części przybiera ona formy analogiczne do doradztwa politycznego⁴. W obu przypadkach dochodzi bowiem do przekazywania argumentów podczas spotkań i w formie ekspertyz. Ponieważ jednak interesariusze działają w imię określonych interesów, a ich celem jest wywarcie wpływu na decydentów, sięgają oni po różnorodne metody oddziaływania. Na podstawie wywiadów możemy wyodrębnić specyficzne kategorie form działania: (1) służące przekazywaniu specjalistycznej wiedzy, (2) nakierowane na utrzymanie kontaktów z decydentami,

⁴ Przyjmuje się, że o ile doradztwo polityczne jest ukierunkowane na racjonalizację polityki (tj. na obiektywne przedstawianie argumentów za i przeciw), o tyle lobbings to działanie w imię interesów konkretnych grup lub sektora gospodarki (Kopka, Piontek, Minkenberg, 2018, s. 15–16).

(3) mające na celu wykazanie poparcia społecznego, (4) będące działaniami kolektywnymi.

Ad 1. Zdaniem polskich ekspertów przekazywanie wiedzy odbywa się zasadniczo poprzez przedstawianie stanowisk i argumentów. Mają one na celu sugerowanie zmian, edukację, pokazywanie skutków określonych rozwiązań, a także przekazywanie informacji i danych (chodzi głównie o ekspertyzy, analizy rynku itp.). Ciekawe jest, że również lobbing w zakresie regulacji prawnych, a także działania w ramach konsultacji publicznych, zostały wymienione jako formy służące przekazywaniu specjalistycznej wiedzy. Inaczej wynika to z wypowiedzi ekspertów z Niemiec, którzy – co zaskakujące – uznawali raczej, że przekazywaniu wiedzy specjalistycznej służą przede wszystkim formy ustne. Wśród najczęściej wymienianych znalazły się rozmowy z decydentami na szczeblu roboczym (jest to tzw. „lobbing cichy” (P-E1, P-E8, P-E20) oraz politycznym, wypowiedzi podczas wykładów i dyskusji (w tym na konferencjach cyfrowych), formułowanie (przesyłanie bądź wygłaszanie) stanowisk i oświadczeń, a także udział w pracach w toku procesów legislacyjnych (chodzi o publiczne przesłuchania i zgłaszanie poprawek). Przyznawali jednak, że do przekazywania wiedzy dochodzi również drogą pisemną, np. w postaci przesyłania informacji pocztą elektroniczną i tradycyjną.

Ad 2. Jeśli chodzi o formy nakierowane na utrzymanie kontaktów, z wywiadów wynika, że to zainteresowane strony (częściej niż decydenci) zabiegają o spotkania w celu nawiązania i/lub utrzymania (dobrych) relacji. W Polsce, według ekspertów, dąży się do bezpośredniego kontaktu z decydentami podczas spotkań i rozmów telefonicznych lub wysyłając maile. Kilkoro ekspertów wskazało, że w tym celu organizuje konferencje i przyjęcia, a nawet, wg jednej osoby „zaczepia się parlamentarzystów komisji, takich, którzy mogliby być podatni na rozmowy” (R-E14). Respondenci z Niemiec z kolei częściej doceniali znaczenie osobistej rozmowy. Co ciekawe, pośród organizowanych imprez wymieniali takie, jak doroczne przyjęcia domowe, śniadania i wieczory parlamentarne, czy też różnego rodzaju spotkania, np. organizowane przez instytucje naukowo-badawcze połączone z dyskusją o charakterze merytorycznym. Jeden ekspert uznał, że nawiązywaniu kontaktów służy także „zapoznajawanie się z referentami i pracownikami Bundestagu” (P-E12).

Ad 3. Wywiady pokazały, iż w Polsce, pośród form mających na celu wykazanie poparcia społecznego, wykorzystuje się pośrednie metody lobbingu, tj. powołuje się na znane osoby w środowisku, buduje się poparcie społeczne, w tym z wykorzystaniem mediów i mediów społecznościowych, stosuje się naciski w mediach, a także prowadzi się kampanie w cyberprzestrzeni. W Niemczech z kolei wymienia się bardziej zróżnicowane formy działania, np.: debatę publiczną i publiczne wystąpienia, wykorzystywanie mediów społecznościowych, prowadzenie kampanii reklamowych, sięganie do prasy (ogólnej i bran-

zowej), prowadzenie akcji informacyjnych w obrębie własnej organizacji oraz akcji mobilizacyjnych (jak demonstracje uliczne), a także rozmowy na szczeblu lokalnym (z lokalnymi politykami i dziennikarzami). Warto zauważyć, iż o lobbingu skierowanym do szerszej publiczności mówi się jako o tzw. „głośnym lobbingu” (P-E27).

Ad 4. W przypadku działań kolektywnych, zarówno w Polsce, jak i w Niemczech zainteresowane strony dość regularnie działają poprzez członkostwo w szerszych organizacjach (polscy eksperci wskazują głównie na stowarzyszenia, a niemieccy – na stowarzyszenia, związki zawodowe, a także organizacje pozarządowe)⁵. Niewielu ekspertów wymienia natomiast działania kolektywne jako regularną formę lobbingu. Ich zdaniem strony podejmują czynności polegające na budowaniu koalicji oraz szukaniu sojuszników (innych podmiotów, konkretnych grup interesu, reprezentantów gmin itd.) w celu budowania poparcia społecznego dla swoich interesów. Tylko jeden ekspert z Niemiec wskazał na praktykę tworzenia szerszych koalicji politycznych dla uzyskania wysokiego poparcia dla danej sprawy.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na nieetyczne (na pograniczu prawa lub wręcz nielegalne) formy nacisków, które wciąż mylnie identyfikuje się jako działalność lobbingową. Do tego typu działań eksperci polscy zaliczają tzw. „załatwianie” spraw mające na celu przeforsowywanie określonych decyzji lub też uzyskanie korzyści indywidualnych. Spora grupa respondentów z Polski wymieniła: korupcję, kupowanie ustaw, łapówki oraz wpływ na karierę (np. biznesową, nominowanie sędziów wg określonego klucza, czy zatrudnianie członków rodzin). Polem do nadużyć są sytuacje, w których brakuje instytucjonalnego dostępu do decydentów (np. brak możliwości udziału w konsultacjach), a także działania, które celowo omijają reguły i procedury związane z przejrzystością i sprawozdawczością lobbingową (w tym działania nieformalne i indywidualne oparte na powiązaniach rodzinnych lub towarzyskich, zamiast na zasadach transparentności, prowadzone w interesie lub przeciwko interesom indywidualnym). Podobnie rzecz wygląda, gdy idzie o przestrzeganie zasad etycznych w przypadku zjawiska tzw. „drzwi obrotowych”⁶ (chodzi o przechodzenie polityków do sfery biznesu i na odwrót, jak np. prowadzenie agencji konsultingowych przez byłych polityków). Co ciekawe jeden z ekspertów, podając przykład spółek energetycznych, zwrócił uwagę na „niezdrowe połączenie, [...] [gdy] aktywa [są] w rękach państwa, a państwo jest też regulatorem tego rynku” (R-E1). Wówczas państwo reguluje rynek i stwarza pole do preferowania określonego sektora lub grona podmiotów. Do działań nie-

⁵ Jedną z form lobbingu jest działanie poprzez bardziej reprezentatywne podmioty (tzw. organizacje parasolowe). Szerzej na temat działań podejmowanych w ten sposób, zob. Vetulani-Cęgiel, Biskup w niniejszym tomie.

⁶ Szerzej na ten temat, zob. Wyligala, Piotrowska w niniejszym tomie.

etycznych eksperci zaliczali ponadto praktykę tworzenia różnych organizacji (takich jak fundacje, instytuty, stowarzyszenia, think-tanki), lub też działanie za ich pośrednictwem, celem forsowania różnego rodzaju zmian lub uzyskania korzyści indywidualnych, przez polityków lub byłych polityków związanych z obozem władzy. Pośród innych nagannych zachowań wymieniano także: podawanie nierzetelnych lub fałszywych informacji i danych, przedstawianie wyłącznie korzystnych aspektów określonych rozwiązań, praktyki prowadzące do wprowadzania opinii publicznej i/lub polityków w błąd, np. działania organizacji pozarządowych lub think-tanków na rzecz interesów innych firm bez informacji, o czyje interesy chodzi, kupowanie artykułów w gazetach, posiłkowanie się *fake news*-ami, a w skrajnych przypadkach wykorzystywanie farm trolli w celu stworzenia fałszywego obrazu poparcia społecznego. Warto tu dla przykładu przytoczyć wypowiedź jednego z ekspertów (R-E7): „oni zaproponowali, że w celu zablokowania tej ustawy [...] są w stanie dotrzeć do polityków i wykorzystać farmy trolli, jakieś *fake*’owe portale tworzyć itd., itd., no czyli absolutnie nieetyczne zachowania”.

Pośród zachowań nieetycznych występujących w toku procesów politycznych w Niemczech rozmówcy wymieniali najczęściej formy korzyści, których beneficjentami są politycy, takie jak korzyści finansowe i rzeczowe, lub obietnice wymiany „*quid pro quo*” (P-E7, P-E19). Co ciekawe, inaczej niż rozmówcy z Polski, niemieccy eksperci do korzyści zaliczali również: ekskluzywne kolacje, wyjazdy, dobrze opłacane wykłady, darowizny, czy faworyzowanie stron. Również odmiennie od polskich respondentów, zwracali oni uwagę na działania niepraworządne i nielegalne, bazujące na zastraszaniu, groźbach czy szantażu. Ponadto spora grupa ekspertów z Niemiec mówiła o działaniach nieprzejrzystych i ukrytych, a także tych, które są niezgodne z kodeksami i wytycznymi branżowymi. Chodziło o brak informowania o reprezentowanych interesach, jak np. działania „nieoznaczone lub ukryte” (P-E14), lub też o działania jednostronne, nieobiektywne, nieoparte na wiedzy i mające na celu dezinformację. Jak stwierdził jeden z ekspertów: „to, co zdecydowanie nie odpowiada dobrej praktyce [...], to strategie dyskursu, które mają na celu jedynie dezorientację, które nie opierają się na wiedzy” (P-E19). Dodatkowo zwracano uwagę na sytuację, „gdy prawo jest tworzone metodami komercyjnymi, [...] gdy praca jest delegowana” (P-E9). Jeden z ekspertów podał przykład, kiedy to „ludzie z jednej z dużych firm konsultingowych zostali wypożyczeni do bezpośredniej pracy nad tekstami legislacyjnymi” (P-E2). Podawano dalej, iż, podobnie jak w Polsce, istnieje w Niemczech praktyka powoływania własnych organizacji lub instytutów jako (rzekomo) neutralnych podmiotów w celu, na przykład, finansowania pewnych działań lub prowadzenia kampanii w Internecie. W ten sposób podmioty ingerują w debatę oraz kształtują opinię publiczną.

EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁAŃ DORADCZYCH I LOBBINGOWYCH W POLSCE I W NIEMCZECH

Skuteczność działań doradczych oraz lobbingowych była kolejną ważną kwestią, która została poddana analizie. W celu jej przebadania zadano ekspertom następujące pytanie: W jakim stopniu politycy biorą pod uwagę informacje uzyskane od eksperta przy podejmowaniu decyzji? Odpowiedzi ekspertów pokazują, że w Polsce wskazuje się na mniejszą skuteczność przekazywania wiedzy eksperckiej niż w Niemczech, ponieważ żaden z rozmówców nie określił stopnia brania pod uwagę wiedzy eksperckiej przy podejmowaniu decyzji jako dużego. Jeśli chodzi o ekspertów niemieckich, 36% respondentów oceniło, że przy podejmowaniu decyzji politycy biorą pod uwagę informacje uzyskane od ekspertów w dużym stopniu, a 4% – że w stopniu małym (podczas gdy w Polsce takich głosów było 29%). W obu krajach większość rozmówców odpowiadała na wyżej przytoczone pytanie w formie: „różnie” lub „to zależy”, przy czym eksperci polscy, częściej niż niemieccy, uzależniali skuteczność działań od innych czynników (w Polsce było to ok. 64% głosów, a w Niemczech – ok. 56%).

Analiza jakościowa wywiadów pozwala na określenie czynników, które przesądzają o skuteczności działań lobbingowych i doradczych. Z wypowiedzi polskich i niemieckich ekspertów wynika, że efektywność przekazywania konkretnej wiedzy eksperckiej wygląda podobnie w obu krajach, ponieważ zarówno w przypadku doradztwa, jak i lobbingu liczy się umiejętne przedstawienie tematu. Wielu ekspertów było zdania, że w doradztwie ważne jest łączenie pisemnych ekspertyz (najlepiej zawierających streszczenie głównych argumentów lub wniosków z ustnym ich omówieniem, ponieważ same formy pisemne są mniej skuteczne). Natomiast w działalności lobbingowej liczą się przede wszystkim formy ustne (zarówno rozmowy indywidualne, jak i rozmowy w toku dyskusji). Kwestią kluczową dla skuteczności działań lobbingowych są dobre relacje z decydentami. Świadczą o tym zwłaszcza poglądy ekspertów z Niemiec, choć polscy eksperci (w nieco mniejszej liczbie) także wyrażali podobne opinie.

Odnosząc się do doradztwa politycznego, niemieccy eksperci wskazywali na fakt, że rozmowy osobiste wpływają w znaczący sposób na skuteczność działań, ponieważ stwarzają okazję do przekazywania konkretnych rozwiązań, a także informacji i argumentów opartych na wiedzy oraz, co ciekawe, subiektywnych ocen. Świadczą o tym m.in. następujące wypowiedzi: „najbardziej pomocne jest, jeśli uda się wnieść swój wkład w sposób jak najbardziej konkretny. Oznacza to, że nie należy koncentrować się wyłącznie na problemach i trudnościach związanych z wdrażaniem prawa, ale zawsze starać się przedstawić praktyczne sugestie” (P-E7); lub: „Dlatego, gdy staram się skutecznie

doradzać, staram się przedstawić schematy porządku na bardzo zwięzłych wykresach i szukam okazji do wyjaśnienia tych wykresów” (P-E3); albo też, w odniesieniu do konkretnego przykładu: „Działają w sposób bardzo oparty na wiedzy, naprawdę forsując swoje propozycje na podstawie dowodów” (P-E23); czy: „rozmowa osobista ma bardzo szeroki zasięg [...] i sądzę, że jest to bardzo skuteczny sposób udzielania rad lub przedstawiania swoich obaw” (P-E25). Za skuteczne działania uznawane są również różnego rodzaju merytoryczne debaty. Jeden ekspert stwierdził np., iż: „odbywały się regularne dyskusje, na które zapraszaliśmy uczestników, a następnie zapraszaliśmy prelegenta, który przedstawiał aktualny temat, po czym odbywała się dyskusja. Uznałem to za skuteczną formę kształtowania polityki i wywierania wpływu” (P-E12); inny z kolei zwrócił uwagę na „format komisji śledczych, które również mają charakter konsultacyjny, tzn. komisji śledczych w Bundestagu. Niektóre z nich były bardzo, bardzo wpływowe i naprawdę kształtowały ustawodawstwo przez wiele lat” (P-E23).

Polscy eksperci z kolei w mniejszym stopniu podkreślali wagę przekazu ustnego. Tylko jeden z ekspertów wyraził przekonanie, że w przypadku polityka (posła) bardziej liczy się bezpośrednia rozmowa, niż pisemna ekspertyza, która jest nieodzowna na etapie prac rządowych. Ekspertcy twierdzili raczej, że skuteczność doradztwa zależy od odpowiedniego naświetlenia tematu (np. pod kątem celów danego polityka) oraz od tego, czy komunikowane treści odzwierciedlają dane znajdujące się w publikacjach zewnętrznych, zwłaszcza w mediach, z których korzysta dany polityk. Uważali też, że szczególnie przydatne są ekspertyzy pochodzące od podmiotów cieszących się, u decydentów, dobrą opinią. Według nich, doradztwo jest tym skuteczniejsze, im szersze jest poparcie środowiska odnośnie do danej kwestii (chodzi o podobne wypowiedzi ekspertów w mediach, poparcie społeczne, poparcie innych organizacji, wspólne inicjatywy itp.). Interesująca wydaje się też opinia jednego z respondentów, który stwierdził: „jedyna słuszna postawa w państwie demokratycznym, że [doradcy] wsłuchują się opinię publiczną. Jak ona może dać swój wyraz? Oczywiście, może być to kampania listów, maili, zgłoszeń za sprawą swoich posłów, interpelacji poselskich czy senackich na posiedzeniu tych dwóch instytucji. Ale mogą to być również głosy wynikające z jakiegoś webinarium czy głosy z dyskusji, która była zarejestrowana w ramach jakiegoś portalu. To są wszystko bardzo istotne głosy i doradcy, i ci etatowi, np. ministra, powinni śledzić właśnie ten rodzaj, bo Minister nie ma czasu, ale on ma ten zespół doradców, który powinien śledzić media społecznościowe” (R-E9). Według opinii tego eksperta, wsłuchując się w głos opinii publicznej, doradcy mogą odpowiednio reagować na nastroje społeczne. Niektórzy upatrywali też skuteczności stosowanych strategii w wysyłaniu cyklicznych raportów do decydentów, a nieliczni, w wykorzystywaniu ekspertyz Biura Analiz Sejmowych.

Jeśli chodzi o lobbging, zwłaszcza eksperci z Niemiec, ale także i z Polski – obok kontaktów bezpośrednich i dobrych relacji – za skuteczne strategie działania uważają łączenie różnych metod wpływu. Na przykład eksperci niemieccy podają, że dobrą metodą jest łączenie sytuacji nieformalnych z przekazywaniem wiedzy merytorycznej (cenią sobie np. wykład i dyskusję podczas śniadań/wieczorów parlamentarnych). Pośród polskich ekspertów, tylko jeden widzi w tej metodzie skuteczną formę lobbgingu, choć ogólnie dostrzega się fakt łączenia konferencji z przyjęciami.

Działania lobbgingowe są także skuteczne, gdy stoi za nimi poparcie społeczne. Spora grupa ekspertów z Niemiec mówiła o łączeniu lobbgingu „cichego” w postaci spotkań na poziomie roboczym z lobbgingiem „głośnym” w postaci debaty publicznej, kampanii w mediach (w tym w mediach społecznościowych) lub akcji mobilizacyjnych. Eksperci polscy z kolei twierdzą raczej, że działania wobec decydentów (podczas osobistych spotkań lub konsultacji) są skuteczne, jeśli są poparte opiniami ekspertów naukowych i przedstawicieli branży, wygłaszanych na konferencjach sektorowych lub znanych z prasy eksperckiej (w tym celu prowadzi się szeroko zakrojone oddziaływanie na konferencjach sektorowych). Podkreślają, że do skutecznych działań w długiej perspektywie czasu należą kampanie mające na celu kształtowanie opinii publicznej, jak również akcje mobilizacyjne w mediach oraz wywieranie presji za pośrednictwem mediów.

Przeprowadzone wywiady z ekspertami z Niemiec i Polski pokazują, że do skutecznych metod wpływu jedni i drudzy zaliczają działania prowadzone w toku procesów legislacyjnych. Niemieccy rozmówcy byli ogólnie zdania, że skuteczną metodą oddziaływania jest udział przy tworzeniu tekstów prawnych lub udział w konsultacjach. Wskazywali również na skuteczność działań, gdy udaje się stronom doprowadzić do utworzenia szerszej koalicji politycznej. Respondenci polscy z kolei wymieniali przedkładanie decydentom gotowych rozwiązań lub regulacji, „bo politycy często przepisów nie potrafią napisać” (R-E12) oraz przekonywanie ich o słuszności danego rozwiązania. Eksperci niemieccy i polscy zgodnie podkreślali natomiast, że skuteczność argumentacji oraz obranych metod jest tym większa, im bardziej jest ona dopasowana do celów politycznych danego decydenta, a w przypadku rozbieżności przekazywanej wiedzy i celów politycznych, argumenty (prawne i inne) nie mają znaczenia.

Co ciekawe, jako warunek skutecznego lobbgingu eksperci z Niemiec podawali dbałość o przejrzystość działań lobbgingowych i podkreślali, że z każdego działania powinno wynikać, o jakie konkretne interesy chodzi. Zwracali także uwagę na jakość argumentów: „nie sprawdza się w ogóle praca z obietnicami i *quid pro quo*, których nie można dotrzymać, które nie mają żadnych podstaw i które opierają się po prostu na fałszywych twierdzeniach” (P-E19). Pośród

innych skutecznych metod wymieniali także: wysuwanie petycji, działania poprzez agencje doradcze oraz łączenie działań lokalnych (kierowanych do posłów i w lokalnej prasie) z tymi na szczeblu federalnym (działania poprzez stowarzyszenia parasolowe). Polscy eksperci do skutecznych działań zaliczali z kolei te, które są prowadzone przez organizacje pracodawców, zajmujące się lobbowaniem za postulatami swoich członków (np. firm) oraz przez osoby zatrudnione w firmach lobbingowych. Te podmioty dysponują bowiem odpowiednimi narzędziami i posiadają odpowiednie dane. Jeden ekspert uznał także, iż „są po prostu wpływowe grupy interesu przy każdym rządzie, które z różnych powodów, z powodów jakichś personalnych czy ideologicznych, są bliscy temu, kto akurat rządzi [...] i mają łatwiejszy dostęp” (R-E7). Nie wszyscy respondenci zgodzili się natomiast co do skuteczności organizowania manifestacji społecznych, a także „cichego lobbingu”. Część z nich była zdania, że – aby dane działanie lobbingowe było skuteczne – trzeba dysponować obecnie czymś więcej niż tylko znajomościami. Tylko jeden rozmówca stwierdził, że „w tej chwili, jeżeli ktoś wpływa na kształt prawa, to najprawdopodobniej [...] po cichu, dochodząc do gabinetów ministrów” (R-E7).

Do ważnych czynników skuteczności działań doradczych oraz lobbingowych zaliczyć należy moment podejmowania aktywności przez podmioty. Ogólnie rzecz biorąc, wśród ekspertów polskich i niemieckich dominuje przekonanie, że do najskuteczniejszych działań należą te, które odbywają się na bardzo wczesnym etapie prac (najlepiej na etapie tworzenia założeń projektu ustawy). Wielu stwierdzało: „im wcześniej/szybciej tym lepiej”, ponieważ w momencie pojawienia się gotowej wersji projektu ustawy politycy są już przywiązani do własnych koncepcji i trudno wówczas o zmiany. Zarówno polscy, jak i niemieccy eksperci za ważny uznawali w szczególności początkowy etap prac legislacyjnych w ministerstwach oraz moment konsultacji publicznych. Jednak według opinii ekspertów polskich możliwości wczesnego wpływania na kierunek i kształt legislacji są obecnie (od 2015 roku) ograniczone, ponieważ odchodzi się od etapu prac nad założeniami do projektów ustaw oraz od konsultacji publicznych. Jak stwierdził jeden z ekspertów: „problemem jest w tej chwili proces konsultacji samych ustaw i proces tworzenia ustaw, bowiem *de facto* duża część projektów to są projekty poselskie, które nie podlegają obowiązkowi konsultowania. Więc nie dość, że obowiązek konsultacji nie jest dotrzymywany, to z drugiej strony władze omijają proces ustawodawczy i dużo projektów szczególnie kontrowersyjnych odbywa się w projekcie poselskim” (R-E10). Wskazywano też na mniejszą efektywność działania na późniejszym etapie prac rządowych. Warto przytoczyć opinię jednego eksperta, wg którego: „opinie Centrum Analiz Strategicznych robione są w momencie wchodzenia projektu na obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów, czyli w tym momencie, kiedy w zasadzie skończyła się praca merytoryczna” (R-E7).

Znacząca liczba ekspertów w Polsce i w Niemczech dostrzegła możliwość podejmowania działań doradczych i lobbingowych również na etapie prac parlamentarnych. Ogólnie eksperci polscy dodawali, że otwartość na zmiany jest wówczas dużo mniejsza. Jeden ekspert dostrzegł jednak, że moment, w którym projekt rządowy trafia do Sejmu może stanowić „nowe otwarcie” w debacie nad projektami ustaw, wzbudzać większe zainteresowanie ze względu na tzw. „świeżą sprawę” dla posłów, otwierać „pole” dla doradców i zgłaszania poprawek (R-E8). Niektórzy niemieccy eksperci wskazywali na (relatywnie) dużą efektywność działań w parlamencie, choć i oni podkreślali, że jest ona najwyższa na wczesnych etapach, tj. „przed pierwszym czytaniem” (P-E5), lub podczas prac w komisjach specjalistycznych/technicznych, ponieważ „rzeczywista praca niemieckiego Bundestagu odbywa się w komisjach” (P-E3), lub przypadku większych projektów ustaw „za pośrednictwem grup parlamentarnych” (P-E9). Poza tym działania okazują się skuteczniejsze, gdy dociera się tylko do członków odpowiednich komisji i podkomisji parlamentarnych, a nie do wszystkich posłów. Tylko jeden ekspert z Polski i jeden z Niemiec byli zdania, że najważniejszy jest końcowy etap prac legislacyjnych. Kilka osób uzależniało skuteczność działań od umiejętności dotarcia do kluczowych osób we właściwym czasie, jak również od konkretnej sytuacji lub znajomości mechanizmów procesu legislacyjnego.

PERSPEKTYWA EKSPERTÓW I PARLAMENTARZYSTÓW: PODOBIENSTWA I RÓŻNICE

Celem powyższej analizy była próba odpowiedzi na pytanie o to, jak wygląda wywieranie wpływu w politycznym procesie decyzyjnym przez doradców i lobbyistów: w jaki sposób definiują oni swoją rolę, jakie formy działania podejmują oraz jakie formy i strategie działania wydają się z ich perspektywy najbardziej skuteczne. Jednak obraz ten, jakkolwiek dość szczegółowy, jest z konieczności jednostronny, bowiem oddaje perspektywę tylko jednej strony relacji doradczej i/lub lobbingowej, to jest perspektywę nadawców wpływu. Wyniki badań przeprowadzonych w pierwszej edycji projektu *Wiedza to władza*⁷ i dotyczących perspektywy parlamentarzystów, czyli adresatów wpływu, mogą stanowić cenne uzupełnienie naszej wiedzy dotyczącej całokształtu relacji doradczej i lobbingowej w parlamentarnym procesie decyzyjnym. W niniejszym podrozdziale przedstawiono zatem najważniejsze wnioski dotyczące definicji, efektywności oraz form działań doradczych i lobbingowych, z perspektywy zarówno parlamentarzystów, jak i ekspertów – w Polsce i w Niemczech.

⁷ Rezultaty projektu opublikowano w: Kopka, Piontek, Minkenberg, 2018.

Zaobserwowano wysoki poziom spójności, jeśli idzie o dostrzeżenie różnicy między doradztwem i lobbingiem przez polskich parlamentarzystów i ekspertów. Aż 95% posłów i 89% ekspertów biorących udział w badaniach zadeklarowało istnienie takiej różnicy. Podobnie, relatywnie spójne były opinie polskich parlamentarzystów i ekspertów w odniesieniu do oceny wyzwań, wobec których politycy zasięgają porady eksperta. Zdaniem 53% posłów i 56% ekspertów politycy sięgają po doradztwo merytoryczne. Natomiast eksperci nieco częściej niż posłowie wskazywali, że politycy korzystają z doradztwa w zakresie komunikacji z wyborcami (eksperti: 44%, posłowie: 32%) i mediami (eksperti: 44%, posłowie: 37%). Co interesujące, posłowie przypisywali w parlamentarnym procesie decyzyjnym dużo większą rolę doradztwu niż lobbingowi („ważną rolę” przypisuje odpowiednio 53% i 37% respondentów). Z kolei eksperci uważają, że dużo ważniejsza jest rola lobbingu niż doradztwa („ważną rolę” przypisuje odpowiednio 61% i 38% respondentów). Wydaje się, że rozbieżności w ocenie mogą wynikać po pierwsze, z negatywnego nacechowania zjawiska lobbingu, z którym posłowie nie chcą być kojarzeni, i pozytywnego nacechowania doradztwa, z którego posłom „wypada” korzystać (Cianciara, Stasiak, 2019). Z kolei eksperci, definiujący się raczej jako lobbyści niż doradcy, są skłonni przypisywać swojej aktywności większą rolę. Podobnie rzecz ma się z uwzględnianiem wiedzy eksperckiej w procesie decyzyjnym, zarówno w ramach doradztwa, jak i lobbingu. Większość polskich posłów deklaruje, iż bierze pod uwagę wiedzę ekspercką „w dużym stopniu” (63%). Tymczasem polscy eksperci wskazywali, że ma to miejsce tylko „w małym stopniu” lub „to zależy”, zaś ani jeden (!) ekspert nie stwierdził, że politycy biorą pod uwagę wiedzę ekspercką w stopniu dużym. W opinii polskich ekspertów najbardziej efektywną formą wywierania wpływu jest połączenie bezpośredniej ustnej komunikacji z dostarczeniem pisemnej ekspertyzy, najlepiej w krótkiej i konkretnej formie, streszczającej najważniejsze argumenty. Eksperci przypisywali też duże znaczenie działaniom pośrednim (media) i koalicyjnym, tj. „mówieniu jednym głosem”. Z kolei w opinii posłów polski rynek usług doradczych i lobbingowych pozostaje daleko w tyle za analogicznymi rynkami europejskimi.

Odmienne wygląda sytuacja w Niemczech. Dostrzeżenie różnicy między doradztwem a lobbingiem deklaruje zdecydowanie mniej respondentów niż w Polsce, przy czym rozróżnienia znacznie częściej dokonują niemieccy posłowie (69%) niż niemieccy eksperci (46%). Natomiast niemieccy politycy dużo częściej niż polscy sięgają po doradztwo merytoryczne, a czynią to zdaniem 72% niemieckich posłów i aż 86% niemieckich ekspertów. Jednocześnie niemieccy respondenci byli zgodni, że politycy dość rzadko sięgają po porady ekspertów w zakresie komunikacji z wyborcami i mediami. Jedynie 8% parlamentarzystów wskazało na korzystanie przez polityków z tego typu

doradztwa. Z kolei niemieccy eksperci wyrażali przekonanie, że politycy częściej korzystają z doradztwa w zakresie komunikacji z wyborcami (25%) niż z mediami (7%). Niemieccy posłowie i eksperci zgodnie przypisują doradztwu ważną rolę w parlamentarnym procesie decyzyjnym (odpowiednio: 77% i 78%). Podobnie jak ma to miejsce w Polsce, większą rolę lobbingowi przypisują eksperci niż parlamentarzyści (odpowiednio: 88% i 72%), choć procentowa różnica jest znacznie mniejsza, a ogólna ocena znaczenia działalności lobbingowej w procesie decyzyjnym – wyższa. Analogicznie, obie strony relacji doradczej/lobbingowej w Niemczech wskazują, że wiedza ekspercka jest w większym stopniu uwzględniana przy podejmowaniu decyzji, niż ma to miejsce w Polsce. Aż 90% niemieckich posłów deklaroowało, że bierze pod uwagę wiedzę ekspercką „w dużym stopniu”. Ponadto, aż 1/3 ekspertów (w Polsce – żaden!) stwierdziło, że politycy uwzględniają przy podejmowaniu decyzji informacje uzyskane od eksperta „w dużym stopniu”. W zgodnej opinii posłów i ekspertów niemiecki rynek charakteryzuje się dominacją doradztwa merytorycznego nad strategicznym. Bardzo często to decydenci wychodzą z inicjatywą konsultacyjną i kontaktują się z grupami interesu oraz ekspertami. Występują zarówno ustne, jak i pisemne formy doradztwa, lobbing „cichy” oraz „głośny”, przy czym bardziej rozpowszechnione niż w Polsce są sformalizowane spotkania w ramach komisji parlamentarnych czy wysłuchania eksperckie.

KONKLUZJE

Różnice między systemem niemieckim a polskim w zakresie omówionych w pracy elementów mogą wydawać się mało istotne ze względu na fakt, że eksperci obydwu krajów przyznają się do prowadzenia zarówno działalności doradczej, jak i lobbingowej. Wykorzystują też podobne metody wpływu w toku politycznych procesów decyzyjnych. Zasadnicza różnica pomiędzy porównywanymi systemami dotyczy doradztwa, bowiem w Niemczech, będąc częścią procesu legislacyjnego, przybiera ono formę instytucjonalną. Za formę zbliżoną do doradztwa niemieccy eksperci uważają nawet pewne formy lobbingu, podczas gdy w Polsce obszary te są wyraźniej przez ekspertów rozróżniane.

Niemieccy eksperci, inaczej niż polscy, za skuteczną metodę uznawali łączenie sytuacji nieformalnych z przekazywaniem wiedzy merytorycznej. Zwracali przy tym uwagę na skuteczność łączenia lobbingu „cichego” z „głośnym”, a także na celowość podejmowania działań w toku procesu konsultacyjnego przy tworzeniu tekstów prawnych. Polscy respondenci natomiast upatrywali skuteczności działań w formie przedstawiania stanowisk, gdy są

one poparte opiniami branży oraz, w dłuższej perspektywie, oddziaływania na opinię publiczną w mediach. Wskazywali ponadto na przedkładanie gotowych rozwiązań, uwzględniających polityczne cele decydentów. Pośród innych skutecznych metod wpływu wymieniali też działania wpływowych grup interesu, w tym także organizacji pracodawców reprezentujących interesy swojej branży. Natomiast eksperci z Niemiec za skuteczne uznawali łączenie działań na szczeblu lokalnym z tymi na szczeblu federalnym oraz w działaniach oddolnych.

Respondenci z obu krajów byli w zasadzie zgodni co do tego, że im szybciej w toku procesu legislacyjnego podejmuje się działania, tym są one skuteczniejsze. Po stronie polskiej wskazywano jednak na ograniczone możliwości wpływu z powodu odchodzenia od prac nad założeniami do projektów ustaw oraz omijania etapu konsultacji publicznych, zwłaszcza po 2015 roku. Ekspertci niemieccy i polscy zgodnie twierdzili, że w obydwu krajach podejmuje się regularnie działania na etapie prac w parlamencie, choć możliwości wpływu zawężają się wraz z kolejnymi etapami prac. Jedni i drudzy zgadzali się także, że istotne znaczenie ma umiejętność dotarcia do kluczowych osób we właściwym czasie, jak również odpowiedni dobór form działania.

W odniesieniu do porównania wypowiedzi ekspertów z wypowiedziami parlamentarzystów z obu krajów obserwujemy generalną spójność w zakresie postrzegania lobbingu i doradztwa w politycznych procesach decyzyjnych. Co interesujące, polscy posłowie przypisują w parlamentarnym procesie decyzyjnym większą rolę doradztwu niż lobbingowi, odwrotnie niż eksperci, którzy uważają, że ważniejsza jest rola lobbingu niż doradztwa. Polscy parlamentarzyści ocenili również, że politycy korzystają z doradztwa merytorycznego w stopniu dużym, natomiast eksperci byli zdania, że politycy częściej korzystają z doradztwa w zakresie komunikacji z wyborcami i mediami. Z kolei w Niemczech zdecydowanie mniej respondentów niż w Polsce dostrzega różnicę między doradztwem a lobbingiem, chociaż posłowie różnicują te dwa zjawiska częściej niż eksperci. Z naszych badań wynika, że niemieccy politycy, również częściej niż polscy, sięgają po doradztwo merytoryczne w stopniu dużym, a z doradztwa komunikacyjnego korzystają rzadko. Podobnie jak ma to miejsce w Polsce, większą rolę lobbingowi przypisują eksperci niż parlamentarzyści.

Reasumując, analiza wywiadów przeprowadzonych z ekspertami z Niemiec i z Polski pozwoliła zrozumieć, jaką rolę (doradców czy lobbyistów) przypisują oni sobie w procesach politycznych, a także prześledzić formy oraz skuteczność stosowanych przez nich metod i strategii wobec decydentów politycznych. Dostarczenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, kto wywiera wpływ – doradcy czy lobbyści – wymaga jednak dalszych, pogłębionych badań, zwłaszcza przy wykorzystaniu innych metod niż analiza wpływu

przypisywanego. Na tym etapie badań wypada stwierdzić, że „to skomplikowane” oraz „to zależy”: od tego, czy eksperci postrzegają siebie w większym stopniu w kategorii doradców czy w kategorii lobbystów; od tego, czy mamy do czynienia z ekspertami z Polski czy z Niemiec; jak również od tego, czy oceny przypisywanego wpływu dokonują sami eksperci, czy będący adresatami wpływu politycy.

BIBLIOGRAFIA

- Beyers J., Eising R., Maloney W.A. (2010), *Researching Interest Groups Politics in Europe and Elsewhere: much we study, little we know?*, w: *Interest groups politics in Europe: lessons from EU studies and Comparative Politics*, (red.) J. Beyers, R. Eising, W.A. Maloney, London–New York: Routledge, s. 1–21.
- Bouwen P. (2002), *Corporate lobbying in the European Union: the logic of access*, „Journal of European Public Policy”, 9(3), s. 365–390, <https://doi.org/10.1080/13501760210138796>.
- Burson-Marsteller (2013), *A Guide to Effective Lobbying in Europe. The View of Policy-Makers*, <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Lobbying-in-Europe.pdf> (dostęp: 15.06.2022).
- Cianciara A.K. (2012), *Polski lobbying gospodarczy w Unii Europejskiej 2004–2010. Perspektywa neoinstytucjonalna*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Cianciara A.K. (2013), *Polish Business Lobbying in the European Union 2004–2009: Examining the Patterns of Influence*, „Perspectives on European Politics and Society”, vol. 14, nr 1, s. 63–79, <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.732394>.
- Cianciara A.K., Stasiak, D. (2019), *Der Markt für Politikberatung und Lobbyismus aus der Perspektive polnischer und deutscher Parlamentarier*, w: *Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Deutschland und Polen im Vergleich*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Wiesbaden: Springer VS-Verlag.
- Dür A. (2008), *Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology*, „European Union Politics” vol. 9, nr 4, s. 559–576, <https://doi.org/10.1177/1465116508095151>.
- Klüver H. (2012), *Biasing Politics? Interest Group Participation in EU Policy Making*, „West European Politics”, vol. 35, nr 5, s. 1114–1133, <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.706413>.
- Kopka A., Piontek D., Minkenberg M. (2018), *Wstęp: Doradztwo polityczne i lobbying w międzynarodowej perspektywie porównawczej*, w: *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków–Nowy Targ: Wydawnictwo ToC, s. 9–34.
- Kopka A., Piontek D. (2022), *Wprowadzenie – Doradztwo polityczne i lobbying w polsko-niemieckim porównaniu*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Politycy, doradcy i lobbyści w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 9–34.
- Kurczewska U. (2011), *Lobbying i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- March J. (1955), *An Introduction to the Theory and Measurement of Influence*, „American Political Science Review”, vol. 49, nr 2, s. 431–451, <https://doi.org/10.2307/1951813>.

Michalowitz I. (2007), *What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU*, "Journal of European Public Policy", vol. 14, nr 1, s. 132–151, <https://doi.org/10.1080/13501760601072719>.

Vetulani-Cęgiel A. (2020), *Polski lobbng w obszarze prawa autorskiego na tle systemu unijnego*, Warszawa: Elipsa.

Streszczenie: 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, lobbng, proces decyzyjny

ADVISORS OR LOBBYISTS?

ON THE ROLES, FORMS AND EFFECTIVENESS OF POLITICAL ADVISORY AND LOBBYING FROM THE PERSPECTIVE OF POLISH AND GERMAN EXPERTS

Abstract: Who, and how, is influencing the political decision-making process in Poland and Germany: advisors or lobbyists? Answering this question requires an analysis of three key elements. The first one is experts' perception of their own role in the decision-making process. The second element is linked to the understanding and evaluation of how advising and lobbying – understood as forms and strategies dominant in the national context – function in Poland and Germany. The third element concerns the experts' views on opportunities and ways to effectively influence political decisions. In order to answer the research question, we conducted a comparative analysis of the Polish and German systems based on in-depth interviews conducted in 2020–2021 with experts from both countries. Results of the qualitative research were contrasted with similar research from 2017–2018, which was also based on in-depth interviews, but with Polish and German parliamentarians. Such a procedure provides a comprehensive picture of the advisory/lobbying relationship, both from the perspective of experts (senders of influence) and politicians (recipients of influence).

Keywords: advisor, lobbyist, political consultancy, lobbying, decision-making process

Dorota STASIAK

Martin THUNERT

POSTRZEGANIE KANAŁÓW DOSTĘPU I STOPNIA SFORMALIZOWANIA PROCESÓW DORADCZYCH PRZEZ EKSPERTÓW W POLSCE I W NIEMCZECH

WPROWADZENIE

Formalność i nieformalność

W przypadku badania kanałów dostępu ekspertów do aktorów politycznych oraz pytania o stopień sformalizowania doradztwa politycznego przez ekspertów nakładają się na siebie perspektywy poznawcze socjologii organizacji i socjologii wiedzy, a także badań nad rządzeniem, które coraz częściej odnoszą się do „mikrofizyki rządzenia” oraz „rządzenia nieformalnego” (Bueger, Gadinger, 2014; Grunden, 2011). Socjologia organizacji, czerpiąc, m.in. z Niklasa Luhmanna, zakłada, że „zdolność do formalizowania i tym samym umożliwiania odtwarzalności, do czynienia struktur i procesów trwałymi, [...] jest jedną z istotnych cech współczesnych organizacji” (Mayr, Siri, 2015: 299). Sformalizowanie można rozumieć jako oczekiwania względem członków danej organizacji, które muszą zostać spełnione, by mogli uczynić zadość swojej roli (Kühl, 2007: 272; por. Luhmann, 1962: 13). W przełożeniu na doradztwo polityczne oznacza to, że politycy, którzy sięgają po radę oficjalnych gremiów doradczych, czy w ramach sformalizowanych procesów, ryzykują mniej niż ci politycy, którzy dobierają krąg swych doradców w sposób nieformalny i według osobistego uznania. Mechanizm formalizacji budzi czasem podziw ze względu na skuteczność, ale jednocześnie właśnie z tego powodu wiąże się z nim niepokój co do związanych z nim „tendencji dehumanizujących i alienujących” (Mayr, Siri, 2015: 299).

Pragnienie polityków, aby doradzały im politycznie i naukowo osoby, do których mają duże zaufanie, z którymi łączą ich pewne podstawowe przekonania, z którymi przeszli już przez trudne sytuacje i których rady są poufne i dyskretne, może narażać ich na ryzyko. Z drugiej strony socjologia

organizacji pokazuje, że „w niemal każdym kontekście organizacyjnym obok mechanizmów formalnych występują te nieformalne”, co bez wątpienia dotyczy także doradztwa politycznego (Mayr, Siri, 2015: 299). Co więcej, Stefan Kühn, powołując się ponownie na Niklasa Luhmanna (Luhmann, 1972: 275), podkreśla: „Nieformalność nie musi oznaczać naruszenia struktur formalnych, lecz po prostu bardzo swobodną interpretację wytycznych. Wykładnia zaleceń bywa bardzo szeroka, zaś ich wdrożenie odkłada się w czasie lub nawet odrzuca z rzekomo ważnych powodów” (Kühn, 2007: 273). Nieformalność może odgrywać również rolę konstruktywną: Mayr i Siri (2015: 300) przytaczają kilka badań nad administracją publiczną, które w odniesieniu do doradztwa politycznego pozwalają zakładać, że mechanizmy nieformalne mają kluczowe znaczenie dla jego skuteczności nawet wtedy, gdy istnieją struktury formalne.

Jak pokażą wywiady z polskimi i niemieckimi doradcami, interpretowane w dalszej części rozdziału, sposób, w jaki znaczna część ekspertów badanych w obu krajach rozumie mechanizmy formalności i nieformalności oraz ich wzajemne oddziaływanie w ramach doradztwa politycznego, przynajmniej intuicyjnie pokrywa się z organizacyjno-socjologicznym rozróżnieniem, o którym była mowa powyżej. Częściowo dotyczy to również skrajnej postaci nieformalnego doradztwa politycznego, ocierającej się o nielegalność, w szczególności, gdy w wypowiedziach badanych ekspertów pojawiają się także lobbiny i/lub prywatne powiązania między politykami a doradcami uznawane za praktykę doradczą znajdującą się na granicy legalności.

W literaturze przedmiotu „nielegalność [oznacza] zintensyfikowaną formę nieformalności. Również tutaj działania nie mają umocowania w strukturze formalnej, jednakże w tym przypadku działania te w oczywisty sposób i w dużym stopniu ją naruszają (Luhmann, 1964: 304). W przypadku nielegalności w organizacjach ich członkowie mają świadomość odstępstwa od reguł postępowania. Inaczej niż w wypadku nieformalności przełożeni lub organy kontrolne musiałyby interweniować i ukarać danego członka, gdyby dowiedziały się o jego nielegalnych działaniach” (Kühn, 2007: 273). Eksperti, z którymi rozmawialiśmy w ramach badania nie odnoszą się wprost do kwestii „nielegalnego doradztwa politycznego”. Sugerują jednakże, że za nielegalną lub patologiczną praktykę uważają nie tylko działania, w przypadku których jest to oczywiste w świetle prawa karnego, jak oferowanie i przyjmowanie łapówek w zamian za korzystne opinie, ale także daleko idący brak wiedzy merytorycznej oraz zastępowanie jej osobistymi sieciami powiązań i kumoterstwem dla osiągnięcia celów osobistych i politycznych.

Ogólnie można stwierdzić, że każda linia demarkacyjna między tym, co „formalne” a „nieformalne” w procesach doradztwa politycznego w ostatecznym rozrachunku wydaje się dość arbitralna. „Formalnych i nieformalnych

procesów decyzyjnych nie można postrzegać w oderwaniu od siebie. Formalność i nieformalność tworzą jedną całość, złożoną tkankę, z której nie da się tak po prostu wyizolować ani jednego, ani drugiego” (Bueger, Gadinger, 2014: 89).

Formalizacja w kontekście doradztwa politycznego

Buchholz (2008: 88) wyróżnia cztery formy doradztwa politycznego w oparciu o charakteryzujący je system interakcji między ekspertami a politykami. Pierwszy to nieformalne, osobiste interakcje polityków i ekspertów, na przykład w formie „rozmów przy kominku”. Druga forma obejmuje zorganizowane systemy interakcji między przedstawicielami instytucji i naukowcami, jak w przypadku przesłuchań ekspertów w komisjach parlamentarnych lub konsultacji na szczeblu ministerialnym. Trzeci typ charakteryzuje się pisemnym kontaktem między przedstawicielami zaangażowanych instytucji, np. poprzez ekspertyzę na zlecenie. Czwarta forma obejmuje zorganizowane systemy interakcji między ekspertami (w których mogą uczestniczyć zarówno pracownicy naukowcy, jak i przedstawiciele grup interesu), niekiedy z udziałem przedstawicieli instytucji, do których kierowane jest doradztwo. Przykładem tego są gremia doradcze ministerstw lub tymczasowe komisje eksperckie.

Z reguły bardziej sformalizowane doradztwo pisemne w postaci opinii eksperta itp. kontrastuje z dyskursywnymi lub opartymi na dialogu formami konsultacji, których istotą jest ustny charakter i które – w przeciwieństwie np. do debat w Bundestagu – z reguły nie są w pełni dostępne w formie pisemnej. Wiesenthal i Leggewie zakładają, że dyskursywne formy konsultacji są w większości przypadków „zlokalizowane poza ‘normalnym’ procesem rządzenia” i mogą rozwijać się bardziej swobodnie niż te formy doradztwa, które muszą przestrzegać „granic i tożsamości organizacji” (Wiesenthal, 2002: 79; por. także Leggewie, 2006, za: Heinze, 2008: 146). Uchwycenie dyskursywnych procesów doradczych w sposób empiryczno-analityczny uchodzi za niezwykle trudne, ponieważ „obejmują one zakres rozciągający się od regularnych spotkań polityków i naukowców, gdzie poszczególne tematy są rozpatrywane w poufnej atmosferze, przez rundy dyskusyjne w fundacjach lub akademiach, po poufne rozmowy kierownictwa administracji ministerialnej lub innych organizacji politycznych z wybranymi ekspertami” (Heinze, 2008: 146). Na podstawie własnego doświadczenia doradczego Heinze zauważa ponadto, że format „doradztwa poprzez dialog” nie ma na ogół zastosowania w odniesieniu do konkretnych decyzji z poszczególnych dziedzin polityki. Częściej dotyczy sfery fundamentalnych rozstrzygnięć co do celu i kierunku działań, i dlatego występuje raczej w okresie politycznych przełomów, „kiedy pojawia się moż-

liwość strategicznego ustalania kursu oraz zapotrzebowanie na wiedzę dającą orientację w danym obszarze (również w międzynarodowej perspektywie porównawczej)” (Heinze, 2008: 146–147).

Rozróżnienie pomiędzy rządzeniem formalnym i nieformalnym, jakiego dokonuje się w części badań oraz związana z nim teza o tendencji do wypływania procesów decyzyjnych poza obszar instytucji umocowanych w prawie konstytucyjnym słusznie uznawane są za problematyczne z perspektywy teorii społecznej. Szczególnie dotyczy to przyjmowania sformalizowanych procesów decyzyjnych za normę, a tego, co nieformalne za odstępstwo od owej normy (zob. Bueger, Gadinger, 2014). Nasza analiza procesów formalizacji nie odnosi się jednak do politycznych procesów decyzyjnych *per se*, ale do praktyk świadczenia doradztwa politycznego przez ekspertów, które poprzedzają procesy decyzyjne lub zachodzą w ich następstwie. Daleko nam – podobnie jak i zdecydowanej większości naszych rozmówców – do charakteryzowania nieformalnych praktyk doradztwa eksperckiego jako odbiegających od normy, a tym samym pozbawionych legitymacji. Jednakże praktyki doradcze o różnym stopniu formalizacji mają z pewnością konsekwencje dla postrzegania doradztwa, a prawdopodobnie także dla skuteczności i jakości oddziaływania doradców.

W ramach naszego badania analizujemy sposób postrzegania stopnia formalizacji doradztwa eksperckiego, nie twierdząc przy tym, że pewne praktyki doradcze można jednoznacznie przyporządkować w ramach dychotomii „sformalizowane” lub „nieformalne”. Niemniej jednak, istnieje kontinuum praktyk doradztwa wskazywanych przez ekspertów, z którymi przeprowadzono wywiady, które można rozumieć jako mniej lub bardziej sformalizowane.

Pojęcie „eksperta“

Zgodnie z etymologią słowa, *expertus* to ktoś doświadczony, kto coś zaryzykował i przeszedł, kto wypróbował się i sprawdził (Grundmann, 2017: 27). Różne źródła, formy i funkcje ekspertyzy są przedmiotem intensywnych dyskusji w świecie nauki (przegląd tych debat zob. Molinengo, Stasiak, Freeth, 2021; Piontek, Kopka, Minkenber, 2018).

Badania politologiczne, takie jak te realizowane w ramach polsko-niemieckiego projektu porównawczego: „Wiedza to władza: Granice doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym” (WiM), uzupełniają i pogłębiają perspektywy badawcze właściwe socjologii, studiom komunikacyjnym czy historii wiedzy (por. Flechsig, Schwab, Wallmeyer, 2018; Füssel, Rexroth, Schürmann, 2019; Hirschi, 2018), jak również dyskusje o malejącym

zaufaniu do ekspertów i wiedzy eksperckiej (zob. m.in. Thunert, 2021) o kwestię roli ekspertów w doradzaniu decydentom politycznym w Polsce i w Niemczech. Bazują one w szczególności na ustaleniach wcześniejszych badań porównawczych (por. Brooks, Stasiak, Żyro, 2016), np. poprzez przyjęcie koncepcji kultur eksperckich jako zmiennej istotnej dla międzynarodowego porównania tychże struktur doradztwa politycznego (por. Piontek, Kopka, Minckenberg, 2018).

Grupę osób, z którymi przeprowadziliśmy wywiady, można w odniesieniu do wcześniejszych badań eksperckich sklasyfikować następująco: z perspektywy badań nad historią wiedzy eksperci to osoby, dla których zgłębianie jakiegoś obszaru lub dziedziny nie jest celem samym w sobie – zgodnie z definicją Hirschiego byłiby to specjaliści – ale czynią ze swojej wiedzy i zdolności poznawczych, jak również z przypisywanego im statusu eksperta, mniej lub bardziej publiczny użytek, przyczyniając się w ten sposób do twórczego rozwiązywania istotnych problemów społecznych (por. Hirschi, 2018: 29–30).

ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ EMPIRYCZNYCH

W części badania odnoszącej się do Polski dokonujemy obserwacji i oceny dość specyficznej grupy ekspertów. Warto odnotować, że – idąc kluczem przynależności organizacyjnej – nieco ponad jedną czwartą badanych stanowili odpowiednio przedstawiciele związków bądź zrzeszeń oraz firm i/lub doradców w zakresie doradztwa strategicznego lub PR (po 28%). Po 17% to odpowiednio lobbyści i przedstawiciele różnych fundacji, a po 6% członkowie instytutów badawczych i reprezentanci przedsiębiorstw. Patrząc na tę próbę w kontekście studiów nad doradztwem politycznym, można stwierdzić, że liczniej reprezentowani są w niej eksperci, którzy zajmują się reprezentacją interesów w wymiarze merytorycznym oraz strategicznym. Perspektywa niezależnego doradztwa merytorycznego jest reprezentowana nieco słabiej.

Również wśród ekspertów badanych w Niemczech ponad trzy czwarte stanowią eksperci związkowi czy stowarzyszeniowi, podczas gdy niespełna jedna czwarta to eksperci akademicy. Oznacza to, że wzorce odpowiedzi w niemieckiej próbie w dużej mierze odzwierciedlają poglądy niemieckich – a zwłaszcza berlińskich – ekspertów związków czy stowarzyszeń, a w mniejszym stopniu poglądy ekspertów naukowo-akademickich lub firm doradczych, czy też działających na własny rachunek lobbyistów (*hired guns*).

Jednocześnie trzeba jednak odnotować, że ta statystyka ukazuje konkretny wycinek czasu i afiliacje ekspertów w chwili badania. Ich biografie są w wielu przypadkach bardzo bogate i zawierają aktywności w różnych rolach eksperckich we wcześniejszych i – prawdopodobnie – późniejszych okresach. Głosy

i oceny ekspertów wpływają więc z całości ich doświadczenia zawodowego, nie będąc jedynie prostym odzwierciedleniem aktualnego zatrudnienia.

Postrzeganie przez polskich ekspertów kanałów dostępu do polityków

Otwarcie kanałów dostępu

Badani eksperci dzielili się w rozmowach dość spójną obserwacją, że dostępność wiedzy eksperckiej w Polsce jest stosunkowo wysoka. Choć zdarzają się wąskie dziedziny, istotne z punktu widzenia polityki, gdzie specjalistów nie ma wielu, nie odnotowuje się zasadniczego problemu z brakiem dostępu do ekspertów oraz ich specjalistycznej wiedzy.

Jednocześnie zdecydowana większość badanych skarżyła się na niską chęć i gotowość polityków do korzystania z tej szeroko dostępnej wiedzy eksperckiej. Zdaniem rozmówców politycy nie rozpoznają dostatecznie potrzeby i nie zauważają wartości dodanej wynikającej z systematycznego korzystania z merytorycznego wsparcia różnych ekspertów. Badani zauważają, że politycy ograniczają się często do najwyższego grona zaufanych doradców, a punkty ciężkości kładą na kwestiach strategiczno-wizerunkowych (*political consulting*), zdecydowanie mniej natomiast korzystają z doradztwa merytorycznego (*policy advice*).

Badana grupa rozmówców (czyli doradcy zewnętrzni, w większości eksperci reprezentujący różne interesy) w większości wyrażała przekonanie, że w Polsce zazwyczaj to nie polityczni decydenci zwracają się do ekspertów, lecz to eksperci muszą zabiegać o uwagę polityków i otwieranie odpowiednich kanałów dostępu. Odbiega to od archetypicznego spojrzenia na doradztwo polityczne, w którym odbywa się ono w odpowiedzi na zapotrzebowanie pochodzące ze strony polityki. Jak ujmuje to jeden z rozmówców, „Trzeba raczej [...] zabiegać o to, żeby się przebić z tą wiedzą ekspercką do tych decydentów, czy to w rządzie czy wśród parlamentarzystów. Więc to jest jakby gra w drugą stronę ruchu” (R-E1).

Czynnikiem, który zwiększa znacznie szansę na uzyskanie dostępu do decydentów politycznych jest zaufanie polityka do danego eksperta. Tworzy się ono na drodze pozytywnego doświadczenia bezpośredniej współpracy lub ekstrapolacji – gdy eksperta poleca zaufana osoba. O ile zaufanie idzie w parze z wysokim poziomem wiedzy i kompetencji, nie budzi wśród badanych większych zastrzeżeń. Pojawiają się one w odniesieniu do form zdegenerowanych, gdy znajomości są czynnikiem koniecznym lub wystarczającym do tego, by zyskać dostęp do polityków. Niepokój budzą szczególnie te

sytuacje, gdy doradcom brakuje podstawowych kompetencji, a ich kontakty z politykami odbywają się w sposób niejawnym. Zdaniem badanych w gronie doradców politycznych znajdują się fachowcy, ale są także „osoby dobierane według [...] klucza [...] przyjaźni, znajomości” (R-E6), które nie mają eksperckiego dorobku.

Duża rola zaufania jako czynnika otwierającego kanały doradcze może być wskaźnikiem niskiego sformalizowania procesów. Jak wynika z literatury przedmiotu, „w przypadku form doradztwa, w których wybór doradców jest bardziej sformalizowany i nie może być bezpośrednio kontrolowany przez klienta, musi najpierw nawiązać się relacja zaufania” (Buchholz, 2008: 97).

Wykorzystywane kanały dostępu

Ogólnodostępne kanały komunikacji są w Polsce często używane przy nawiązywaniu relacji z politykami. Do większości polityków można dotrzeć z przekazem np. e-mailowo, przy czym niekiedy trzeba najpierw pokonać „mur sekretarek i biur” (R-E1). Nie daje to oczywiście gwarancji pozytywnej reakcji na przesłane materiały. Z tego powodu eksperci preferują łączony model komunikacji, w którym rozbudowane opracowania pisemne wzbogacane są o streszczenia kluczowych punktów i bezpośrednią rozmowę na dany temat.

Wpływ na wybór kanałów działania ma także poziom społecznej akceptacji dla danych postulatów. Jak ujmuje to jeden z rozmówców, „Czasem też trzeba ocenić jaka jest podatność społeczna – jeżeli idea jest [...] akceptowalna przez wszystkie strony i to wiadomo od początku, to często wystarczy tylko ileś spotkań, zaprezentowanie pisemnego stanowiska. Natomiast jeżeli to jest coś trudnego, no to trzeba zbudować jednak pewną strategię, związaną z wykorzystaniem różnego rodzaju środków, czyli spotkań, merytorycznych uwag i pism, czyli udziału w bezpośredniej konfrontacji za pośrednictwem mediów z konkretnymi argumentami przeciwnika”(R-E13).

(Nie)równość dostępu

Wspomniany powyżej element zaufania i znajomości sprawia, że trudności z dostępem do polityków nie rozkładają się w sposób równomierny. Czynnikiem, który otwiera kanały bezpośredniego dostępu do polityków jest zbieżność czy podobieństwo poglądów oraz gotowość do dostarczenia argumentów przydatnych odbiorcy doradztwa w politycznych sporach. Podczas gdy z kanałów sformalizowanych i ogólnodostępnych mogą teoretycznie korzystać wszyscy zainteresowani, dostęp do „ucha polityka” zyskują nieliczni. Elementem

wpływającym na odbiór kanałów dostępu jest więc dodatkowo brak jawności niektórych procesów doradczych. Jak zauważa jeden z badanych, „[...] słyszymy wielokrotnie o jakichś spotkaniach parlamentarzystów z różnymi grupami interesów, które nie są rejestrowane i nie ma, tak naprawdę, informacji, co się na tych spotkaniach dzieje i kto, jaką wiedzę przekazuje. Więc tu mamy problem na pewno z jakąś równością broni, mówiąc tak procesowo, w dostępie do polityków” (R-E12).

Pewne zmiany w zakresie komunikacji zaszły na skutek pandemii. Paradoksalnie, jak to ujmuje jeden z ekspertów, „w trakcie covidu dostępność polityków się zwiększyła. Jest bardzo płynny dostęp, bo odpisują na maile, czego już dawniej nigdy nie było. Odbywają konferencje zoomowe” (R-E5) i „oszczędza nam to [...] czas dotarcia do tego punktu” (R-E15), jak zauważył inny rozmówca.

Idąc dalej tropem postrzegania formalizacji, warto odnotować, że badani dostrzegają postępującą złożoność procesów decyzyjnych „[...] przez ostatnie 30 lat się sporo zmieniło, jeśli chodzi o proces podejmowania decyzji. On jest dzisiaj o wiele bardziej zbiurokratyzowany, sformalizowany, stechnokratyzowany. [...] Decyzja ostateczna jest *de facto* wynikiem bardzo skomplikowanych procesów nie tylko politycznych, ale też legislacyjnych, eksperckich, doradczych, udziału interesariuszy itd. I opanowanie tego procesu na każdym jego etapie jest sprawą bardzo skomplikowaną” (R-E5).

Dominuje przekonanie, że na początkowych etapach procesu legislacyjnego można najłatwiej „przebić się” z ekspertyzą bądź argumentami, by wpłynąć na kształt przygotowywanych rozwiązań. Jednocześnie pojawiają się liczne głosy, które wskazują na praktykę skracania procesu legislacyjnego przez zwiększone korzystanie ze ścieżki projektów poselskich oraz marginalizację konsultacji społecznych. Taka praktyka zmniejsza transparentność procesu stanowienia prawa i zamyka (bądź zawęża) część oficjalnych kanałów dostępu dla wiedzy eksperckiej: „Tam gdzie te kanały komunikacji są zatkane, to znaczy jest przygotowywany jakiś projekt ustawy, który dotyczy jakiejś branży, jakichś firm, a te firmy nie mogą w sposób skuteczny i w sposób – nazwijmy to – cywilizowany przekazać swoich uwag, no to wtedy się rodzi przestrzeń do różnego rodzaju takich dziwnych sytuacji, czy szukania różnego rodzaju załatwiaczy” (R-E2).

Postrzeżenie przez niemieckich ekspertów kanałów dostępu do polityków

Zasadniczo odpowiedzi badanych ekspertów w Niemczech pokazują, że kanały dostępu ekspertów do decydentów funkcjonują w ramach różnych

struktur i sieci relacji, które różnią się w zależności od dziedziny polityki, poziomu doradztwa w strukturze federalnej (federalny w Berlinie, landowy w stolicach krajów związkowych (tzw. landów, z niem. Länder) lub ponadnarodowy w Brukseli) lub innych kryteriów. Utrudnia to czynienie uogólnień dotyczących wzorców ocen. Można jednak zidentyfikować wyraźne grupy odpowiedzi. Prawie wszyscy ankietowani eksperci, zwłaszcza ze stowarzyszeń i związków dostrzegają problemy z wykorzystaniem różnorodnych kanałów dostępu oraz z jakością komunikacji między domeną wiedzy eksperckiej i polityki. Podobnie jak w Polsce eksperci niemieccy w przeważającej mierze uważają, że politycy dobierają doradców nie tylko ze względu na ich wiedzę fachową, ale także pod kątem ich postaw normatywnych, etycznych i politycznych. W wypowiedziach kilkakrotnie pojawia się obraz „wspólnego kompasu” jako podstawy skutecznego doradztwa. Podkreśla się jednak, że tego wspólnego kompasu nie należy rozumieć jako przynależności do tej samej partii, ale jako przystające do siebie postrzeżenie problemów lub chęć poszukiwania rozwiązań w ramach wspólnego paradygmatu.

Natomiast prywatne sieci (lobbingowe), w które mogą być uwikłani eksperci oraz politycy i które mają niewiele lub nic wspólnego z rozwiązaniem problemu w ramach doradztwa politycznego opartego na faktach, są wymieniane znacznie rzadziej niż w polskiej próbie jako częsty wzorzec doradztwa, czy stojąca mu na przeszkodzie bariera. Niemniej jednak kilku rozmówców przyznaje, że im bardziej ekspert występuje lub jest postrzegany jako przedstawiciel interesów stowarzyszeń czy związków, tym bardziej wzrasta jego reputacja i możliwości dostępu do polityków. Dzieje się tak, ponieważ ma on do zaoferowania nie tylko zasób wiedzy eksperckiej, ale także pewne wsparcie polityczne, w przypadku gdy decydent polityczny zastosuje się do jego zaleceń doradczych.

Dostęp ekspertów do polityków i urzędników państwowych, którym doradzają, jest ułatwiony, jeśli obie strony mają ten sam kompas etyczno-polityczny, co wciąż powtarza się w wywiadach. Często pojawia się opinia, że gdy ekspertom brakuje bezpośrednich kanałów dostępu z powodu braku wspólnego kompasu lub z innych względów, takich jak brak umiejętności komunikacyjnych, korzysta się ze wsparcia brokerów, którzy również mogą być ekspertami, ale mogą też pochodzić z odpowiednich agencji *public affairs*. W przypadku ekspertów, z którymi przeprowadzono wywiady, zasadniczo obowiązuje następująca zasada: autorytet epistemiczny ekspertów jest uznawany przez potencjalnych odbiorców doradztwa za szczególnie wysoki, jeśli eksperci wiedzą, jak w sposób możliwie najbardziej zrozumiały przekazać swoją wiedzę. Nie jest to jednak regułą, ponieważ brakuje ekspertów, którzy potrafiliby przedstawić swoją wiedzę i opinię zrozumiale, a dodatkowo przełożyć ją na możliwe do wdrożenia zalecenia i strategie polityczne.

Formalizacja procesów i kanałów doradztwa: przypadek Polski

W wypowiedziach polskich respondentów krystalizują się dwa wymiary opisu formalizacji: węższy i szerszy. W wymiarze węższym rozmówcy odnoszą się do formalnych regulacji w zakresie relacji pomiędzy podmiotem świadczącym i odbiorcą doradztwa. Wspominają o różnych formach umów i pojawiającej się niekiedy praktyce nieodpłatnej współpracy, np. w charakterze doradcy społecznego. W szerszym wymiarze formalizacja procesów doradczych i rzecznictwa interesów odnosi się do ustalonych zasad i procedur, które regulują proces podejmowania decyzji, w tym możliwych momentów i kanałów dostępu ekspertów do decydentów politycznych.

Równolegle, zdaniem respondentów, istnieją: (1) sformalizowane kanały w ramach procedur przewidzianych prawem, (2) działania wykorzystujące przestrzeń nieregulowaną (często z zamiarem opracowania i przestrzegania najlepszych praktyk i mechanizmów samoregulacji) oraz (3) działania, które celowo omijają (a czasem nawet łamią) przepisy.

O ile druga kategoria – twórcze działanie w nieuregulowanej przestrzeni – spotyka się ze zrozumieniem, o tyle trzecia postrzegana jest jako patologia. Nie dziwi więc fakt, że respondenci nigdy nie odnoszą trzeciej kategorii do własnych działań, ale do zaobserwowanej lub zasłyszanej praktyki. Obserwacja ta koresponduje z omówioną na wstępie triadą: formalne – nieformalne – nielegalne, szczególnie intensywnie dyskutowaną w socjologii organizacji (Mayr, Siri, 2015). Formalizacja pełni pozytywną rolę, choć jednocześnie nakłada ograniczenia, które mogą prowadzić do takiego usztywnienia procesów i struktur, że stają się one nieludzkie lub oderwane od praktyki. Ten mankament niwelują elementy nieformalne, które wykształcają się równolegle w niemal każdej organizacji. Problem zaczyna się wtedy, gdy ocierają się one o nielegalność lub zaczynają przekraczać jej granicę.

Formalizacja procesów i kanałów doradztwa: przypadek Niemiec

Oceny wyrażane przez niemieckich respondentów w odniesieniu do stopnia sformalizowania procesów doradztwa politycznego wykorzystującego wiedzę ekspertów różnią się między sobą dość znacząco. Większość rozmówców rozumie „formalizację” jako stawiane ekspertom precyzyjne wymagania dotyczące formy czy czasu doradztwa, w tym kryteria takie jak obowiązek rejestracji i wymogi dotyczące przejrzystości. Rozmówcy potwierdzają tym samym – świadomie lub nieświadomie – ustalenia socjologii organizacji.

Panuje powszechna zgoda co do tego, że przejrzystość procesów doradczych, niezbędną do legitymizacji doradztwa politycznego, można osiągnąć

jedynie przy wyższym stopniu formalizacji, jak ma to w szczególności miejsce w przypadku doradztwa dla organów parlamentarnych lub na ponadnarodowym szczeblu UE. Prawie wszyscy niemieccy eksperci zgadzają się jednak, niezależnie od oczekiwań wobec formalizacji, że pod względem czysto ilościowym dominują nieformalne procedury doradztwa eksperckiego, choć brak jest na ten temat wiarygodnych danych.

INTERPRETACJA WYNIKÓW ORAZ WNIOSKI

Postrzeganie aktywności eksperckiej: Polska

Według niemal wszystkich polskich badanych istnieje znaczny rozdźwięk między postrzeganiem doradców politycznych i lobbystów. Pierwsza grupa cieszy się stosunkowo dużym poważaniem. Reputacja lobbystów jest w ocenie rozmówców znacznie gorsza: budzą niechęć, „strach”; „co do zasady, politycy uznają lobbing za coś brudnego i niegodnego. Słowo lobbing w Polsce jest źle traktowane, źle rozumiane” (R-E10). Negatywne postrzeganie lobbingu ma bardzo konkretny wpływ na jego praktykę.

Z uwagi na fakt, że politycy nie chcą być kojarzeni czy widziani z lobbystami, częściej decydują się na nieformalne kanały kontaktu oraz z większym dystansem odnoszą się do wiedzy eksperckiej prezentowanej przez lobbystów. Z wypowiedzi rozmówców wyłania się obraz pozwalający na sformułowanie wniosków, które mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań i badań empirycznych w przyszłości.

Lobbing w Polsce: sformalizowany, ale niezinstytucjonalizowany i niezakorzeniony kulturowo

Lobbing w Polsce wydaje się być częściowo sformalizowany (istnieją regulujące go przepisy), ale niezinstytucjonalizowany i niezakorzeniony kulturowo. Brakuje ugruntowanych przez lata wzorców postępowania, które pozwalałyby na odwołanie do dobrych praktyk i skuteczniejszą autoregulację obszaru reprezentacji interesów poprzez biorących w niej udział aktorów i ich ewentualne reprezentacje instytucjonalne. W obecnym stanie rzeczy formalizacja obejmuje tylko wycinek podmiotów faktycznie reprezentujących interesy, a za uzyskanie statusu lobbysty może grozić ostracyzm. Nie sprzyja to korzystaniu ze sformalizowanych i ogólnodostępnych kanałów dostępu do polityków.

Doradztwo polityczne w Polsce

Doradztwo polityczne w Polsce charakteryzuje się słabszym sformalizowaniem w porównaniu z lobbingsiem. Nie ma ramowych przepisów, które regulowałyby doradztwo polityczne¹. Jednocześnie stopień jego instytucjonalizacji wydaje się być wyższy niż w przypadku lobbingu². Praktyka doradztwa politycznego w zakresie strategii czy treści merytorycznych utrwaliła się w taki sposób, że można mówić o pewnym zakotwiczeniu kulturowym. Przy rekrutacji doradców ważną rolę odgrywa zaufanie wynikające z udanej współpracy w przeszłości lub z osobistych rekomendacji. Politycy niechętnie dzielą się informacjami na temat tego, kto im doradza. Wyjątkiem są sytuacje, w których wiedza ekspercka ma wzmocnić legitymizację decyzji politycznych podejmowanych w warunkach wysokiej niepewności. Przykładem takiej sytuacji była pandemia COVID-19, gdzie wielu komentatorów życzyłoby sobie większej przejrzystości procesów decyzyjnych.

Postrzeżenie aktywności eksperckiej: Niemcy

W niemieckiej próbie ekspertów ostrość podziału na lobbystów/przedstawicieli grup interesu oraz dysponujących wiedzą i doradzających ekspertów jest mniej widoczna niż w wypowiedziach polskich respondentów. Być może wynika to również z faktu, że badani eksperci stowarzyszeń i związków postrzegają siebie jako pomost pomiędzy światem rzecznictwa i wiedzy fachowej. Percepcję badanych niemieckich ekspertów można zaklasyfikować do dwóch (różnych) kategorii/typów kultur eksperckich, które uwidoczniły się w ramach analizy materiału empirycznego: (1) nieformalnych ram i osobistego zaufania oraz (2) preferowania sformalizowanych procesów.

Typ 1: Nieformalne ramy i osobiste zaufanie

Ten typ przywiązuje wagę do „dopasowania” poszczególnych ekspertów do danego ekosystemu. Wysoki stopień osobistej znajomości i wzajemnego zaufania jest tu nie tylko zakładany, ale wręcz uznawany za pożądany i właściwy. Eksperci powinni dysponować specjalistyczną wiedzą, ale również definiować interes społeczny w kompatybilny do polityka sposób, aby mieć dzięki temu lepszy i bardziej bezpośredni dostęp do polityki niż „zwykli naukowcy” o dużym dystansie analitycznym do przedmiotu doradztwa. W tego typu nieformalnej kulturze eksperckiej wysoko ceniowane są nieformalne formaty komunikacji, np. wspólne śniadania, wieczory parlamentarne, a także odpowiednie formaty cy-

¹ Por. Kopka, Vetulani-Cęgiel w niniejszym tomie.

² Por. Biskup, Vetulani-Cęgiel w niniejszym tomie.

frowe, dla których przed pandemią COVID-19 nie istniały wytyczne lub było ich niewiele.

Typ 2: Preferowanie sformalizowanych procesów konsultacji

Typ drugiej kultury eksperckiej preferuje profesjonalne grupy eksperckie i przede wszystkim profesjonalne relacje z politykami czy wysokimi urzędnikami, którzy są odbiorcami doradztwa. Nie przywiązuje się tu zbyt dużej wagi do osobistych znajomości czy „dopasowania”. Respondenci skłaniający się ku temu drugiemu typowi często wymieniają Służby Naukowe Bundestagu jako pożądaną formę i ciało doradcze. Decydujące znaczenie ma tutaj wysoka reputacja ze względu na fachowość instytucji doradczej jako całości, a tym samym – w domyśle – wysoki profesjonalizm i kompetencje komunikacyjne poszczególnych członków instytucji, w mniejszym zakresie zaś osobista znajomość z poszczególnymi ekspertami. W przypadku drugiego typu kultury ekspertów oczywiste jest, że procedury konsultacyjne powinny przebiegać w sposób sformalizowany, a tym samym przejrzysty.

Niemal równocześnie z projektem badawczym „Wiedza to władza” przeprowadzono w Niemczech na zlecenie Narodowej Akademii Nauk Leopoldina ankietę wśród członków Bundestagu i ich pracowników dotyczącą zapotrzebowania na naukowe doradztwo polityczne, jego wykorzystania i dostępności. Badanie to można odczytywać prawie jako komplementarne wobec niemieckiej części „Wiedza to władza”, gdyż w jego ramach również zapytano i przeanalizowano m.in. oczekiwania decydentów politycznych i ich otoczenia wobec ekspertów (por. Seidel, Verbeek, Fessel, 2021; Riphahn, Schnitzer, 2022).

Przedstawiciele narodu w niemieckim Bundestagu, wśród których Leopoldina przeprowadziła badanie, jak również ich pracownicy, są otwarci na ustalenia nauki i przywiązują dużą wagę do badań istotnych z punktu widzenia polityki. Ten wniosek w dużej mierze pokrywa się z oceną ekspertów, z którymi rozmawialiśmy, dotyczącą dostępności ekspertyzy w Niemczech. Niezbędna wiedza ekspercka jest generalnie dostępna i zauważa się również chęć jej wykorzystania – przynajmniej w parlamencie. Według obu opracowań problemy tkwią raczej w konkretnej praktyce transferu wiedzy – zwłaszcza w komunikowaniu wyników badań naukowych na potrzeby praktyki (parlamentarnej i administracyjnej), a także – z perspektywy polityki – w braku wiedzy naukowców o procesach, logice i praktykach politycznego procesu decyzyjnego. Nie jest może zaskakujące, ale z pewnością godne uwagi, że zarówno niemieccy parlamentarzyści, jak i niektórzy z ekspertów, z którymi rozmawialiśmy, wskazują Służby Naukowe Bundestagu jako centralnego aktora w ramach konsultacyjnego transferu wiedzy.

Fundacje polityczne partii są częściej wymieniane jako źródło wiedzy przez posłów Bundestagu niż przez badanych ekspertów, ale może to wynikać z fak-

tu, że eksperci z fundacji związanych z partiami niemalże nie byli w próbie reprezentowani. Fakt, że klasyczne media analogowe są wśród źródeł informacji wymieniane przed mediami cyfrowymi i materiałami generowanymi przez grupy społeczeństwa obywatelskiego, jest również zgodny z odpowiedziami niemieckiej próby ekspertów, ale prawdopodobnie ulegnie zmianie w perspektywie średnioterminowej ze względu na przesunięcie pokoleniowe w kierunku mediów cyfrowych. Niemniej jednak obie strony są zdania, że obecność w mediach jest dla ekspertów istotna w kontekście doradztwa politycznego – niezależnie od tego, jaką przybiera formę. Do pewnego stopnia pokrywa się występująca w obu badaniach świadomość deficytów w zakresie kanałów komunikacji i dostępu do nich, jak również transferu wiedzy. Badania te ukazują również, że eksperci i politycy zgadzają się wybiórczo co do tego, że polityka powinna opierać się na faktach – choć zawsze z zastrzeżeniem, że doradztwo oparte na faktach nie stoi w fundamentalnej sprzeczności z logiką władzy i partii w polityce.

Porównanie politycznych kultur eksperckich

W projekcie badawczym „Wiedza to władza” polityczne kultury eksperckie ujmuje się jako system norm, procedur i instrumentów regulujących relacje między ekspertami a decydentami politycznymi (Piontek, Kopka, 2018: 80). Polityczne kultury eksperckie Polski i Niemiec nie pokrywają się w pełni w zakresie postrzegania kanałów dostępu ekspertów do decydentów i decydentów do ekspertów oraz „gry z formalnością i nieformalnością” (Mayr, Siri, 2015), niemniej jednak wykazują istotne podobieństwa – przede wszystkim zasadniczo pozytywną ocenę dostępności ekspertyzy. Ale poza pewnymi bardzo ogólnymi podobieństwami uwidaczniają się różne sposoby postrzegania kultur eksperckich. Przeciętnie dystans (mentalny) między politykami a ekspertami wydaje się w Polsce większy niż w Niemczech, zaś uznanie dla formalizacji mniej wyraźne.

W obu krajach technokratyczna kultura doradztwa eksperckiego cieszy się dużym szacunkiem, ale w Niemczech ocena doradztwa eksperckiego związanego z reprezentacją interesów jest mniej negatywna niż w Polsce. Przekonanie, że sensownie wykorzystane doradztwo eksperckie, nawet to udzielane przez ekspertów kojarzonych ze związkami i stowarzyszeniami, może przyczynić się do rozwiązania problemów społecznych i gospodarczych, jest w niemieckiej kulturze eksperckiej bardziej powszechne i stabilne niż w Polsce.

Różnice te mogą wynikać z co najmniej dwóch czynników: po pierwsze, w niemieckim systemie korporatystycznym eksperci stowarzyszeń i związków, którzy posiłkują się faktami, by wspomagać reprezentację konkretnych grup interesu, mają ugruntowaną pozycję. Po drugie, rolę może tu odgrywać długo-

trwały proces kształtowania się kultur eksperckich (por. Kohlrausch, Steffen, Wiederkehr, 2010). Nawet ponad 30 lat po zjednoczeniu Niemiec niemiecka kultura ekspercka nosi silne znamiona zachodnioniemieckiej dominacji, można tym samym mówić o pewnej ciągłości od lat 50. XX wieku. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej, przed II wojną światową istniała wysoko ceniona kultura technokratyczna i inżynieryjno-ekspercka, w czasach komunistycznych po wojnie do 1989 r. niemal nie było opracowań dotyczących kwestii ekspertyz i doradztwa politycznego, a na kształt debaty dotyczącej ekspertów i doradztwa po 1989 r. wpłynęła szeroka niechęć do „lobbingu” lub tego, co jest za niego uważane. Nie możemy zatem stwierdzić z całą pewnością, czy różnice zidentyfikowane pomiędzy próbami polską i niemiecką, np. w odniesieniu do klasyfikacji doradztwa przez ekspertów związków i stowarzyszeń lub nieformalnych struktur doradczych, byłyby mniejsze, gdyby próba niemiecka zawierała więcej ekspertów z dawnych Niemiec Wschodnich.

Jednocześnie wywiady pokazują, że pewne praktyki doradztwa eksperckiego są z pewnością postrzegane w kategoriach, którymi operuje socjologia organizacji, a także literatura dotycząca zarządzania nieformalnego (zob. Bueger, Gadinger, 2014). Na przykład w próbie niemieckiej pojawia się kwestia stopnia otwartości lub niejawności praktyk doradczych, ale także raczej półprywatnego lub oficjalnego charakteru praktyki konsultacyjnej, co wiąże się ściśle z kwestią przejrzystości i jawności konsultacji. Powtarzającym się tematem jest również instytucjonalizacja lub regulacja praktyk doradczych. Wspominana w społecznej teorii rządzenia czy socjologii wiedzy „dorozumiana wiedza społeczna”, która musi być wspólna dla odbiorcy i nadawcy doradztwa, pojawia się wielokrotnie, m.in. w wywiadach w postaci tzw. „wspólnego kompasu”. To samo dotyczy twórczego potencjału działania doradzających ekspertów, którzy w mniejszym stopniu determinują istniejące instytucje polityczne, w większym zaś kultury eksperckie, w których osadzeni są doradzający aktorzy.

Obraz, który w efekcie się wyłania, odzwierciedla raczej bliskie przenikanie się bardziej sformalizowanych lub bardziej nieformalnych praktyk doradztwa niż tendencję, która wskazywałaby wyraźnie na jeden z tych dwóch kierunków. Doradztwo eksperckie jest rozumiane jako splot formalnych i nieformalnych praktyk doradczych i przypuszczalnie tylko w ten oto sposób może być ono skuteczne. Jednak ci, którzy ponad wszystko cenią sobie przejrzystość doradztwa, nie będą mogli uniknąć normatywnego opowiedzenia się za jak najsilniejszą formalizacją i regulacją praktyk doradczych – także, czy przede wszystkim – w zakresie wyboru ekspertów, którzy mają zostać wysłuchani. Osoby, którym zależy przede wszystkim na tym, aby porady ekspertów znajdowały jak najbardziej wyraźne odzwierciedlenie w podejmowanych decyzjach – przy czym nie da się tego jednoznacznie udowodnić empirycznie – będą zawsze podkreślać znaczenie osobistej relacji zaufania między decydentami a ekspertami. Będą

również sceptycznie nastawione do pełnej regulacji i przejrzystości, ponieważ w wolnym społeczeństwie nigdy nie można całkowicie zakazać doradzania w sposób prywatny, w ukryciu.

„Gra między formalnością i nieformalnością” ma miejsce i jest bardzo wyraźnie dostrzegana, ale zgodność panuje jedynie co do tego, że doradztwo często odbywa się w szarej, trudnej do naświetlenia strefie.

BIBLIOGRAFIA

- Brooks S., Stasiak D., Żyro T. (2016), *Policy expertise in contemporary democracies*, London: Routledge.
- Buchholz K. (2008), *Professionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung?*, transcript Verlag, <https://www.transcript-verlag.de/978-3-89942-936-7/professionalisierung-der-wissenschaftlichen-politikberatung/> (dostęp: 10.05.2022).
- Bueger C., Gadinger F. (2014), *Die Formalisierung der Informalität: Praxistheoretische Überlegungen*, w: *Informelle Politik. Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, (red.) S. Bröchler, T. Grunden, Wiesbaden: Springer VS, s. 81–98, https://doi.org/10.1007/978-3-658-02380-5_4.
- Flechsig K., Schwab M.E., Wallmeyer G. (2018), *Tagungsbericht: Grenzen der Expertise? Praktiken und Räume des Wissens. Abschlussymposium des Graduiertenkollegs „Expertenkulturen des 12. bis 18. Jahrhunderts“*, Göttingen, 26–28.10.2017, www.hsozkult.de/conferencereport/id/fdkn-126147 (dostęp: 1.09.2022).
- Füssel M., Rexroth F., Schürmann I. (red.) (2019), *Praktiken und Räume des Wissens: Experten-kulturen in Geschichte und Gegenwart*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Grunden T. (2011), *Informelles Regieren – Untersuchungsgegenstände, Analysezugänge und Forschungsperspektiven*, „ZPol Zeitschrift für Politikwissenschaft“, vol. 21, nr 1, s. 153–185, <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2011-1>.
- Grundmann R. (2017), *The Problem of Expertise in Knowledge Societies*, „Minerva“, vol. 55, nr 1, s. 25–48, <https://doi.org/10.1007/s11024-016-9308-7>.
- Heinze R.G. (2008), *Politikberatung durch Dialog*, w: *Der konsultative Staat. Reformpolitik und Politikberatung*, (red.) W. Lamping, H. Schridde, Dortmund: Barbara Budrich Verlag, s. 143–166, <https://doi.org/10.2307/j.ctvhktkj4.13>.
- Hirschi C. (2018), *Skandal-experten, Experten-skandale: Zur Geschichte eines Gegenwartsproblems* (wyd. 1), Berlin: Matthes & Seitz Berlin.
- Kohlrausch M., Steffen K., Wiederkehr S. (red.) (2010), *Expert cultures in Central Eastern Europe: The internationalization of knowledge and the transformation of nation states since World War*, Osnabrück: Fibre.
- Kühl S. (2007), *Formalität, Informalität und Illegalität in der Organisationsberatung: Systemtheoretische Analyse eines Beratungsprozesses*, „Soziale Welt“, vol. 3, nr 3, s. 271–293, <https://doi.org/10.5771/0038-6073-2007-3>.
- Leggewie C. (2006), *Deliberative Politik. Modebegriff oder neuer Regierungsstil?*, w: *Regieren und Kommunikation. Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und gouvernementales Kommunikationsmanagement – Trends, Vergleiche, Perspektiven*, (red.) K. Kamps, J.U. Nie-land, Köln: Herbert von Halem Verlag, s. 21–53.

- Luhmann N. (1962), *Der neue Chef*, „Verwaltungsarchiv“, nr 53, s. 11–24.
- Luhmann N. (1964), *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann N. (1972), *Die Organisierbarkeit von Religionen und Kirchen*, w: *Religion im Umbruch*, (red.) J. Wössner, Stuttgart: Ferdinand Enke, s. 245–285.
- Mayr K., Siri J. (2015), *Politische Beratung: Ein Spiel mit Formalität und Informalität*, w: *Formalität und Informalität in Organisationen*, (red.) V. von Groddeck, S.M. Wilz, Wiesbaden: Springer VS, s. 299–317, https://doi.org/10.1007/978-3-658-00603-7_12.
- Molinengo G., Stasiak D., Freeth R. (2021), *Process expertise in policy advice: Designing collaboration in collaboration*, „Humanities and Social Sciences Communications“, vol. 8, nr 1, <http://doi.org/10.1057/s41599-021-00990-9>.
- Piontek D., Kopka A. (2018), *Koncepcja „politycznej kultury eksperckiej” w kontekście polsko-niemieckiej analizy porównawczej doradztwa politycznego i lobbyngu w politycznym procesie decyzyjnym*, w: *Doradztwo polityczne i lobbyng w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) D. Piontek, A. Kopka, M. Minkenberg, Kraków–Nowy Targ: TOC, s. 69–99.
- Piontek D., Kopka A., Minkenberg M. (red.) (2018), *Doradztwo polityczne i lobbyng w parlamentarnym procesie decyzyjnym: Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, Kraków–Nowy Targ: TOC.
- Riphahn R.T., Schnitzer M. (2022), *Die Bedeutung wissenschaftlicher Evidenz für die Arbeit des Bundestags*, „Wirtschaftsdienst“, vol. 102, nr 4, s. 270–272, <https://doi.org/10.1007/s10273-022-3155-y>.
- Seidel K., Verbeek H., Fessel S. (2021), *Nutzen von wissenschaftlicher Evidenz – Erwartungen an wissenschaftliche Expertise: Bericht über eine Bundestagsbefragung im Rahmen der Leopoldina-Evidenzinitiative unter Leitung von Regina T. Riphahn und Monika Schnitzer*, Diskussion nr 27, Haale (Saale): Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, https://doi.org/10.26164/leopoldina_01_00408.
- Thunert M. (2021), *Waning Trust in (Scientific) Experts and Expertise?*, w: *Authority and trust in US culture and society. Interdisciplinary approaches and perspectives*, (red.) G. Leypoldt, M. Berg, Bielefeld: Transcript Verlag, s. 61–86.
- Wiesenthal H. (2002), *Reformakteure in der Konjunkturfalle. Zur gegenläufigen Entwicklungen von theoretischem „Wissen“ und praktischem Wollen*, w: *Jenseits des Regierungsalltags: Strategiefähigkeit politischer Parteien*, (red.) F. Nullmeier, T. Saretzki, Frankfurt/Main: Campus Verlag, s. 57–83.

Streszczenie: Wychodząc od omówienia pojęć formalności i nieformalności, w artykule najpierw analizowane są wyniki badania przeprowadzonego wśród niemieckich i polskich doradców politycznych, lobbyistów i ekspertów w zakresie postrzegania kanałów ich dostępu do polityki oraz polityków do ekspertyzy w Niemczech i Polsce. Jakie kanały dostępu są wybierane i dlaczego, jak bardzo są one otwarte i jakie nierówności istnieją w dostępie polityków do ekspertów i ekspertów do polityki? Druga część tekstu poświęcona jest analizie stopnia 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 cząstkowym stwierdzono znaczny rozdźwięk między percepcją ekspertów ds. polityki a lobbyistów. Podczas gdy ta pierwsza grupa cieszy się w Polsce stosunkowo wysoką reputacją, opinia o lobbyistach jest znacznie gorsza. W próbie niemieckiej ostrość rozróżnienia między reputacją lobbyistów/przedstawi-

cieli grup interesu, 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 mimo pewnych bardzo ogólnych podobieństw zarysowuje się też odmiennosc w postrzeganiu kultur eksperckich. W obu krajach technokratyczna kultura ekspercka jest ceniona wysoko, ale w Niemczech ocena doradztwa powiązanego z reprezentacją interesów jest postrzegana jako mniej negatywna niż w Polsce.

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

PERCEPTION OF ACCESS CHANNELS AND THE DEGREE OF FORMALIZATION OF ADVISORY PROCESSES BY EXPERTS IN GERMANY AND POLAND

Abstract: Starting from the discussion of the concepts of formality and informality, the paper first examines and analyzes empirical findings from a survey of German and Polish political advisors, lobbyists and experts on their perceptions of the access channels to politics and of politics to experts in Germany and Poland. Which access channels are chosen and why, how open are they, and what imbalances exist in access to experts and experts' access to politics? A second section looks at the degree of formalization of advisory processes and access channels in both countries. In a third section, the focus is on interpretations of perceptions of access channels and degree of formalization and their implications for policy advice in Germany and Poland. The Polish sub-study finds a considerable gap between the perceptions of policy experts and lobbyists. While the former group enjoys a relatively high reputation in Poland, the reputation of lobbyists is much worse. In the German sample, the sharpness of the distinction between the reputation of lobbyists/interest representatives on the one hand and expert advisers on the other is less visible than in the Polish survey. The chapter concludes that political expert cultures in Poland and Germany are not congruent with regard to the perception of access channels and the play with formality and informality, but nevertheless show fundamental similarities – above all the fundamentally positive assessment of access channels to expertise. But below some very general similarities, the different perceptions of expert cultures begin to emerge. In both countries, a technocratic culture of expert advice is held in high esteem, but in Germany the assessment of interest-driven expert advice is perceived less negative than in Poland.

Keywords: political advisory, lobbying, access channels, formalization, Poland, Germany

Jarosław JAŃCZAK

Artur KOPKA

GRANICA POMIĘDZY DORADZTWEM POLITYCZNYM A LOBBINGIEM W OPINII DOSTAWCÓW WIEDZY EKSPERCKIEJ ORAZ PARLAMENTARZYSTÓW W POLSCE I W NIEMCZECH. INTERPRETACJA BADAŃ EMPIRYCZNYCH

WPROWADZENIE

Niniejszy rozdział bazuje na aparacie pojęciowym i modelu rozgraniczania doradztwa politycznego i lobbingu opublikowanych w tekście „Pojęcie granicy w kontekście różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem w politycznym procesie decyzyjnym” (Jańczak, 2018) oraz stanowi kontynuację badań empirycznych przedstawionych w analizie „Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem w politycznym procesie decyzyjnym. Interpretacja badań empirycznych” (Jańczak, Kopka, 2018). Tym razem wypracowany wcześniej model zastosowany został do interpretacji wyników badań empirycznych (prowadzonych w postaci wywiadów) z dostawcami wiedzy eksperckiej (ekspertami)¹ z Polski i Niemiec. Dodatkowo rezultaty niniejszej analizy porównano z perspektywą prezentowaną na ten sam temat przez polityków. Ponownie interpretację uzyskanych danych przeprowadzono z wykorzystaniem strukturalnej metody analizy tekstu (Kopka et al., 2018).

GRANICA POMIĘDZY DORADZTWEM POLITYCZNYM A LOBBINGIEM W POLSCE I NIEMCZECH

Analiza ilościowa zebranego materiału empirycznego wskazuje, iż dostawcy wiedzy eksperckiej w Polsce, podobnie jak polscy parlamentarzyści,

¹ W niniejszym tekście kategorie „dostawcy wiedzy eksperckiej” i „eksperci” stosowane są wymiennie i odnoszą się do osób dysponujących wiedzą ekspercką oferowaną politykom zarówno przez doradców politycznych, jak i lobbyistów.

w większości odnotowują istnienie różnicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem, co w ramach przeprowadzonego badania stwierdziło 89% respondentów, podczas gdy 5,5% ankietowanych takiej różnicy nie dostrzeżę, a kolejne 5,5% zadeklarowało niejednoznaczną odpowiedź lub określiło swoje stanowisko jako „nie wiem”. W sposób wyraźny odbiega to od sytuacji w Niemczech, gdzie jedynie 46% ankietowanych ekspertów wskazywało na rozgraniczenie pomiędzy tymi obszarami, a 14% zaprzeczyło istnieniu tego typu rozróżnienia. Uwagę zwraca natomiast fakt, że aż 39% niemieckich respondentów nie potrafiło udzielić odpowiedzi lub była ona niejednoznaczna, co wyraźnie wskazuje na brak zdecydowanego zdania ekspertów na ten temat.

GRANICA POMIĘDZY DORADZTWEM POLITYCZNYM A LOBBINGIEM JAKO *BOUNDARY* LUB *FRONTIER*²

Polska

Polscy dostawcy wiedzy eksperckiej z łatwością odnotowywali różnice pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem. Argumentując w logice *boundary* wskazywali oni na szereg kryteriów rozdzielających oba obszary.

Podobnie do parlamentarzystów, eksperci bardzo silnie podkreślali kategorię interesu jako kluczowego elementu różnicującego lobbing i doradztwo. Argumentowano, iż „[...] politycy zdają sobie z tego sprawę dla kogo ktoś pracuje lub jaki może mieć interes. Raczej wiedzą z kim mają do czynienia” (R-E17). Doradca „nie reprezentuje niczyich interesów” (R-E6). Jest on „lojalny wobec swego politycznego szefa i ma mu doradzać, co jest w jego interesie, w interesie jego rządu, a nie w interesie interesariuszy, którzy do niego przychodzą, żeby mówić, że akurat to jest racjonalne, a nie tamto” (R-E5). Co więcej, „można powiedzieć, że lobbysta jest taki, który pracuje dla interesu pozapolitycznego [...]” (R-E5). Różnica jest więc „[...] zasadnicza [, to] różnica lojalności” (R-E3). „Doradca polityczny to jest ktoś, na kim po prostu polityk może polegać, tak? Natomiast lobbysta czy rzecznik interesów [...] Nie musi na nim

² W naukach politycznych i studiach nad granicami wyszczególnia się dwie podstawowe formy granicy określające relacje pomiędzy sąsiadującymi strukturami *frontier* i *boundary*, przy czym *frontier* to przestrzeń między sąsiadującymi ze sobą strukturami politycznymi, niemająca linearnego charakteru. Przestrzeń ta bardziej niż instrument izolowania sąsiadów, stanowi obszar, gdzie ich wpływy, kultury, oddziaływania itd., mieszają się i wchodzą we wzajemne interakcje. Natomiast *boundary* stanowi zazwyczaj precyzyjnie wyznaczoną linię, która jednoznacznie rozdziela sąsiadujące obszary, jest jasno i klarownie skonstruowana, wyznaczona i egzekwowana (więcej na ten temat zob. Jańczak 2018).

polegać [...], ale musi mieć do niego zaufanie. Nie wiem, czy to jest drobna różnica, ale chyba taka podstawowa” (R-E3). Lobbyista „[...] reprezentuje jakiś interes, [...] należy się spodziewać, że generalnie poruszy niebo i ziemię, wymyśli tam jakieś artykuły” (R-E3). Doradca natomiast „[...] nie może reprezentować jakiegoś zawężonego interesu czy własnego, czy może jakiegoś klienta, z którym pracuje” (R-E2). Doradca, dodatkowo, „[...]nie ma [...] interesu w procesie wyborczym” (R-E17). Ostatecznie „rozgraniczenie jest bardzo proste, bo to jest pytanie, kto ci płaci, kto jest tym, który płaci za usługi. Jeżeli jest to polityk w jakiejś formie, który wynagradza tego doradcę, czy jest to podmiot zewnętrzny, który chce wpłynąć na jakiś proces polityczny. Uważam, że ta granica jest bardzo jasno określona” (R-E17).

W sposób zbliżony do parlamentarzystów, eksperci odnotowywali także obiektywizm jako kryterium rozgraniczenia. Doradca „musi być jak najbardziej, nazwijmy to, zobjektywizowany, czy jak najbardziej oparty na wiedzy eksperckiej, a nie na jakichś zakulisowych grach, czy jakichś korzyściach takiej czy innej grupy” (R-E2). Osoba doradcy „musi być niezależna – w tym sensie, że jest w stanie sformułować swoje opinie, czy doradzić w sposób, który czasami jest na przekór decyzjom decydentów” (R-E2).

Kolejne podobieństwo pojawiło się w argumencie rozgraniczającym oba obszary z punktu widzenia regulacji prawnych. To prawo „definiuje, co jest działalnością lobbingową, co jest zawodową działalnością lobbingową, jak to powinno wyglądać” (R-E2). „Legalność, jak i formy lobbingu, mam zdefiniowane w ustawie. Co do doradztwa politycznego jako w ogóle innej działalności, nie ma nigdzie zdefiniowanego jego funkcjonowania. Jest to wolny zawód, gdzie każdy może być doradcą politycznym, podobnie jak każdy może być psychologiem. Nigdzie nie jest napisane, że jesteś doradcą” (R-E14).

Jednocześnie eksperci zwracali uwagę na argumenty rozgraniczające doradztwo polityczne i lobbing, do których w dużo mniejszym (lub żadnym) stopniu odnosili się parlamentarzyści. Po pierwsze były to formy aktywności. Wskazywali oni, że „[...] doradztwo polityczne to chyba też trochę tak generalizując to, co się zamyka w gabinetach za drzwiami gabinetów. Natomiast lobbing to później to wszystko, co wychodzi na zewnątrz w sensie budowania [...] takiej atmosfery, [...] takiego szerszego działania, więc chyba właśnie doradcy to ci, którzy przy stole [...] dyskutują i opracowują pewne strategie, [...] [lobbyista] to ktoś wyposażony przede wszystkim w kontakty, jakąś umiejętność nawiązywania tych kontaktów, tą taką łatwość przekazywania pewnych treści, która niekoniecznie musi być cechą doradcy politycznego, który bardziej pracuje z jakimiś zapisami, pomysłami, priorytetami ułożeniem pewnej mapy. Natomiast tutaj już mamy bardziej takiego magika, jeżeli tak to mogę nazwać. Czy [...] po prostu [...] akwizytora” (R-E4). Dodatkowo „[...] doradca polityczny przedstawia warianty do wyboru, pomaga w wyborze jakiejś strategii. Decyzje, oczywiście, podejmuje polityk, na-

tomiast nie ma tam, jakby, silnej presji i nie powinno być takiej silnej presji, jeżeli jest uzgodniona strategia wcześniej. Każdy doradca powinien ze swoim wodzem jednak porozmawiać, jaki jest zakres jego doradztwa i czemu ono ma służyć, bo inaczej to nie ma kompletnie sensu. Jeżeli chodzi o lobbing to jest bardzo konkretny zestaw działań, które wspierają proces decyzji, ale w określonym kierunku, czyli już podają jakby rozwiązanie, albo protestują przeciwko jakiemuś rozpoznaniu, więc to jest jakby etap trochę, powiedziałbym, następczy w porównaniu do doradztwa politycznego. Jak chce ktoś podjąć jakieś działania z politykiem, no to powinien najpierw posłuchać doradcy” (R-E10). Lobbyista opiera się więc na „mechanizmach znajomości, reprezentacji, działalności komercyjnej, korzyści etc. [...]” (R-E13). Co więcej, „nawyk lobbingowy to jest bardziej kwestia taka podprogowa – żądać. Żądać, wymagać bez zbędnej zwłoki, [...] na określone zlecenie. [...] A doradztwo polityczne kojarzy mi się też jeszcze bardziej z tą sferą około PR-ową – budowanie tego PR i tego wizerunku. To chyba z tym jest bardziej to widoczne” (R-E15). Zazwyczaj „[...] lobbyista działa w cieniu, doradca polityczny [...] jest na świeczniku, tzn. minister podaje skład swojego gabinetu politycznego, wiadomo kto jest doradcą politycznym ministra. Wydaje mi się, że w ogóle jedną z najlepszych form znalezienia różnicy między lobbingiem a doradztwem politycznym jest sformalizowanie, transparentność” (R-E16).

Drugą wskazywaną różnicą między doradztwem politycznym a lobbingiem były motywacje. W przypadku doradcy, „rzeczy, o których on doradza [...] są kierowane innymi motywami niż [w przypadku] lobbyisty. Znaczący doradca polityczny, dobry doradca polityczny powinien radzić swemu szefowi nie tylko co do meritum sprawy, ale też [jaki] wpływ [...] ta decyzja ma na szeroko rozumiane polityczne interesy jego mocodawcy. I to [są] zupełnie inne kryteria niż [te, którymi] kieruje się lobbyista” (R-E5). Z rolą doradcy mamy do czynienia „kiedy decydent pyta się, jakie jest Pani, Pana zdanie, czy Państwa zdanie na dany temat i ja [...] [je] przedstawiam i potem decydent robi z tym, co chce. Natomiast przy lobbingu to oprócz tego, że ja przedstawiam swoje zdanie to jeszcze aktywnie staram się decydenta przekonać do tego, że moje zdanie jest lepsze, [...] w moim przypadku bardziej służące społeczeństwu, praworządności, przejrzystości życia publicznego, niż inne rozwiązanie. A także, jakby przy lobbingu oprócz tego, że też przedstawiam, ja przynajmniej, zawsze najlepszą moją wiedzę, to aktywnie staram się wpłynąć. Praworządnymi metodami. [...] Natomiast no jako doradca przedstawiam swoje zdanie i zrobisz z tym, co chcesz” (R-E7).

Po trzecie, wskazywanym przez ekspertów kryterium rozgraniczenia była, związana z motywacją, wiedza. Doradcę powinna definiować „przede wszystkim, solidna, uznana wiedza i doświadczenie praktyczne, i jego przekonanie, że służy państwu – zatem będzie udzielał zleceńdawcy: głowie państwa, premierowi, ministrom, porad, które będą służyły rozstrzygnięciu sytuacji w interesie polskim [...]” (R-E9). Doradca „uważa się za praktyka w danym obszarze

i pokazuje, że dana regulacja będzie miała konkretne skutki. Wówczas nikt się nie skupia na osobie eksperta, tylko na jego ekspertyzie, natomiast gdyby lobbysta miał tę samą ekspertyzę – proszę mi wierzyć – przez sam fakt, że jest lobbystą, ta ekspertyza traciłaby na wartości. Mimo, że merytorycznie byłaby taka sama, jak ekspertyza [doradcy]” (R-E18). Co więcej „doradca polityczny działa w obszarze połączenia wiedzy politologicznej, socjologicznej i ewentualnie wiedzy branżowej. Natomiast lobbysta wyłącznie w tym zakresie, w jakim lobbuje” (R-E18).

Pomimo argumentacji wskazującej na dominację poglądu o wyraźnym rozgraniczeniu doradztwa politycznego od lobbingu, w wypowiedziach ekspertów pojawiły się także argumenty potwierdzające zacieranie się granicy w logice *frontier*. Jak wskazują rozmówcy, sama granica „[...] może się wydawać, że ona się zaciera, ale jestem przekonany, że politycy wiedzą, kto występuje w jakiej roli i kiedy. Te role się oczywiście mogą zmieniać” (R-E3). Co prawda istnieją odpowiednie regulacje, jednak „[...] problem jest z ich egzekucją” (R-E3). Czasami rozróżniano: „[...] to jest kwestia siatki pojęciowej tak naprawdę, jak zdefiniujemy dane określanie” (R-E12). Jest „bardzo dużo osób, które są ekspertami, bądź doradcami, pełnią rolę lobbystów, co nie znaczy, że nimi są” (R-E14). Niektórzy respondenci definiowali siebie jako doradca lub lobbysta „[...] w zależności dla jakiego klienta [pracowali]” (R-E14). Podobnie jak w przypadku parlamentarzystów, wskazywano jednocześnie na jeden z powodów takiej oceny: „[...] lobbyści kojarzą się fatalnie, fatalnie niestety. To jest jakby nikt nie chce, nikt nie chce tutaj się, że tak powiem, angażować w kontakty z lobbystami, bo niestety ten obraz lobbysty jest jakiś demoniczny zupełnie i jest takim synonimem właśnie korupcji, często” (R-E8).

Niemcy

Inaczej niż w Polsce, wśród niemieckich respondentów zdecydowanie przeważał pogląd o braku wyraźnej granicy pomiędzy badanymi obszarami. Eksperci stwierdzali m.in.: „nie rozdzielałbym ich w ten sposób” (P-E1), „dla mnie to właściwie to samo” (P-E10), „dla mnie nie ma tu żadnej różnicy” (P-E13). Niektórzy z nich byli również zdania, że „[...] istnieje duża zbieżność między reprezentacją interesów a doradztwem politycznym” (P-E6), argumentując przy tym: „nikt tak naprawdę nie jest wolny od własnego sposobu wartościowania. Dlatego uważam [...], że to ściśle rozróżnienie między doradztwem a lobbieniem jest niezwykle trudne” (P-E27) oraz „[...] nie ma znaczenia, czy są to organizacje pozarządowe, przemysł czy instytuty naukowe. Przecież nikt nie doradza w oderwaniu od własnego interesu” (P-E13). Wyrażano również opinię, że „granica jest płynna [...] i każdy wyznacza sobie swoją linię, gdzie

[...] wszystko [...] zgodnie z tymi całymimi regułami jest jeszcze dopuszczalne. [...] Tak że ja bym [...] powiedział [...], że nie ma możliwości jasnego zdefiniowania tej granicy” (P-E14).

Pytani o sytuacje, w których granica lobbingu i doradztwa się zaciera, respondenci odpowiadali: „to ma miejsce nagminnie” (P-E21) i „tak jest właściwie zawsze [...], [...] to jest oczywiste. Jeśli [...] chcę przekonać polityków jako lobbysta, to muszę przedstawić radę, która pogodzi obie strony, interes indywidualny i dobro wspólne. Wtedy jest to dobre doradztwo polityczne” (P-E10). Spotkać się można było wręcz z opiniami, że „[d]la mnie lobbing to ogólnie reprezentacja interesów. [...] Reprezentacja interesów to także ekspertyza, to także doradztwo polityczne [...]” (P-E6). Niektórzy z kolei postrzegali lobbing jako specyficzny rodzaj doradztwa politycznego: „[...] nie czynię tu żadnego rozróżnienia [...]. [...] Lobbing [jest] szczególnym przejawem doradztwa politycznego” (P-E21). Niektórzy stwierdzali również: „[...] wszyscy jesteśmy doradcami politycznymi. [...] [A] wśród nich są też lobbyści” (P-E13), i dalej „[...] lobbysta, [...] jest doradcą politycznym i też doradza politykom [...]. Jednocześnie oczywiście jest też doradztwo polityczne, [...] instytuty naukowe, oni pewnie nie twierdziliby, że są lobbystami i ja też nie [...]. [...] [O]czywiście reprezentują też swoje interesy [...], ale [...] to nie znaczy, że [...] ich wyniki nie są jak najbardziej obiektywne. [...] Może ogólnym terminem jest doradztwo polityczne, a jego podzbiorem lobbing” (P-E13). Z kolei inny respondent był zdania, że „[...] jeżeli zarówno to, co można [...] nazwać lobbingiem, jak i doradztwo polityczne, jest prowadzone według tych samych standardów i zgodnie z tymi samymi wymogami przejrzystości, to wszystko to [...] mieści się w tym samym obszarze eksperckim” (P-E24).

Problemy w rozróżnieniu między obszarami doradztwa politycznego a lobbingu ujawniały się u niemieckich ekspertów również podczas próby określenia własnej roli w politycznych procesach doradczych. I tak spotkać się można było ze stwierdzeniem: „[...] ktoś, kto zajmuje się doradztwem politycznym jako naukowiec, niekoniecznie jest reprezentantem interesów. Z pewnością istnieją organizacje naukowe i naukowcy, którzy reprezentują interesy. Ale [...] termin doradca polityczny obejmuje chyba nieco więcej niż przedstawiciel interesów. Powiedziałbym, że ja jestem jednym i drugim. Ale nie jestem czystym doradcą politycznym, tak, jestem tym i tym” (P-E6) lub „jeśli przyrzeć się temu bardzo dokładnie, powiedziałbym, że jestem jednym i drugim po równo. Bo dla mnie jest to względnie kongruentne. Osobiście określam się bardziej jako przedstawiciel interesów. Ale nie jest to dla mnie rozróżnienie naukowe. Dla mnie jest to kongruentne. Doradca polityczny i lobbysta” (P-E6). Podobnie swoją rolę postrzegali również inni badani: „jako jedno i drugie [...]. Musimy reprezentować interesy, oczywiście w imieniu naszych członków. [...] I jesteśmy też w branży doradztwa politycznego po drugiej stro-

nie. Kiedy politycy zwracają się do nas i mówią: «Mamy projekt, możliwe, że będziemy chcieć włączyć się w proces normatywny, co o tym myślicie? Czy jest to temat, w którym możemy coś zmienić, gdzie byłby to odpowiedni moment? Czy chcecie coś do tego wnieść?»» (P-E18). Również inni rozmówcy pytani o zakres swojej działalności, odpowiadali „szczerze mówiąc, ja widzę siebie w 70% jako reprezentanta interesów, czyli lobbystę, [...] reprezentanta interesów mojej grupy, a w 30–40% jednak także jako doradcę politycznego” (P-E2). Niektórzy sposób postrzegania swojej działalności uzależniali od konkretnej sytuacji: „[z] jednej strony przekazuję [...] posłom informacje. Czasami ludzie pytają nas, czy jako eksperci możemy wypowiedzieć się na pewne tematy i udzielić informacji. Z drugiej strony [...] kierujemy się też oczywiście bezpośrednio do pewnych posłów, którzy zasiadają w pewnych komisjach i przedstawiamy nasze postulaty czy zalecenia. To zawsze zależy od tematu i tego, gdzie się w danym momencie znajdujemy” (P-E5).

W kwestii rozgraniczenia pojęć doradztwa politycznego i lobbingu z wypowiedzi niemieckich ekspertów wynikało niekiedy, że „[...] w większości przypadków używane są [one] synonimicznie. Powiedziałbym jednak, że w rozumieniu ogólnym niekoniecznie tak jest” (P-E19). Wskazywano przy tym, że wyraźne rozróżnienie bywa niejednokrotnie utrudnione ponieważ „[w] przypadku niektórych osób nie jest [to] może takie oczywiste, gdy firma z obszaru doradztwa politycznego [...] otrzymuje od kogoś zlecenie, to wtedy jest trochę niejasne, kto być może jest klientem, czyli z jakim zapleczem mamy tu do czynienia” (P-E1). Dlatego też, jednym z głównych źródeł braku możliwości czytelnego określenia obszarów doradztwa politycznego i lobbingu w Niemczech stanowił, według dostawców wiedzy eksperckiej, brak transparentności ich funkcjonowania, wynikający z niedostatecznych regulacji w tym zakresie: „[...] to bardzo trudne, ponieważ [...] jest to bardzo nieprzejrzyste i dlatego jestem zdania, że to całkiem dobry pomysł, że wprowadza się teraz rejestr lobbujący” (P-E5).

Mimo przeważającego w Niemczech przekonania o zacieraniu się granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem, niektórzy z ekspertów dostrzegali jednak taką różnicę, stwierdzając: „ja rozróżniłbym [...] lobbying i doradztwo polityczne. [...] Myślę, że oba te elementy mają wiele wspólnego, ale trzeba je też rozdzielić pod względem definicyjnym” (P-E20). Niekiedy wręcz postulowali konieczność odpowiednich rozwiązań w tym zakresie, wpisując się tym samym w logikę *boundary*: „to musi być jasne, tzn. oprócz zapewnienia jakości wiedzy eksperckiej musi także zostać ujawniona jej zasadność. Po co pracujemy, na rzecz jakich interesów? Jestem przeciwny śledzeniu każdego ruchu, ale jestem za ujawnianiem tego, za czym się opowiadamy, czego dokładnie chcemy. Myślę, że to ważny fundament” (P-E2). Co prawda podobnie, jak było to w przypadku niemieckich parlamentarzystów,

również zdaniem ekspertów to w gestii polityków leży rozważne korzystanie z dostarczonych informacji: „dobrzy politycy umieją spojrzeć na dany problem ze wszystkich stron. Słuchają różnych ekspertów i różnych doradców politycznych, a następnie umieją odpowiednio sklasyfikować i ocenić wszystko, co słyszą” (P-E6), co więcej „myślę, że dla polityka ważne jest, żeby rozpoznać, które informacje może wykorzystać i które są naprawdę istotne, a które służą głównie wywieraniu na niego wpływu. Czyli [...] polityk [...] albo jego biuro musi być tak zorganizowane, żeby mógł on odróżnić dobre źródła od złych” (P-E12). Wielu z nich stwierdzało przy tym, że „jest jeszcze wiele niezbędnych zmian [...]. A [...] ja jestem zwolennikiem większej przejrzystości w tym zakresie, czyli wszystkiego, co idzie w kierunku przejrzystości sceny lobby, rejestrów lobby i tak dalej. Trzeba w tym zakresie zrobić o wiele więcej” (P-E9). Dlatego też zdaniem jednego z ekspertów „[...] naprawdę centralne znaczenie ma dokonanie tych rozróżnień i kategoryzacji, być może nawet ich dalsze doprecyzowanie, a także opisanie sytuacji przechodzenia z jednej strony na drugą, które przecież mają miejsce [...]. To również przyczyni się do przejrzystości. I wierzę też, że jeśli będzie to bardziej świadome, jeśli będzie dużo mocniej zakorzeniane w świadomości oraz tematyzowane, to uprości to komunikację między stronami, które się ze sobą spotykają i rozmawiają. [...] Istnieją z pewnością grupy, które nie mają interesu w tym, żeby dokładnie te rzeczy od siebie oddzielać, tylko wolą je ukrywać, bo wtedy ta praca może być wykonywana w sposób bardziej subtelny. Myślę, że potrzebujemy wyraźnych sygnałów przejrzystości [...]” (P-E20). Pytani w tym kontekście o istnienie możliwości zapewnienia transparentności procesów doradczych w odniesieniu do aktualnych regulacji respondenci stwierdzali, że „są niewystarczające” (P-E14) oraz „powiedziałbym, że nie, [...] jest [ich] zdecydowanie za mało i na pewno nie są zbyt przejrzyste” (P-E5).

Deklaracja potrzeby wprowadzenia odpowiednich rozwiązań ustawowych regulujących obszar politycznych procesów pozyskiwania wiedzy eksperckiej korespondowała z wypowiedziami niemieckich ekspertów, w których podobnie jak miało to miejsce wśród niemieckich parlamentarzystów, pojawiały się liczne kryteria dające możliwość rozróżnienia pomiędzy tymi obszarami. Co ciekawe pokrywały się one w dużej mierze z kryteriami opisywanymi przez respondentów w Polsce. I tak w również w Niemczech kategoria „interesu” stanowiła najczęściej pojawiającą się cechę odgraniczającą lobbings od doradztwa: „Różnica polega być może na tym, że [...] lobbystę widziałbym bardziej jako przedstawiciela interesów. Że na zlecenie innych formuluje ich interesy lub reprezentuje je w kontaktach z polityką” (P-E18) oraz „[...] dla mnie lobbysta to tak naprawdę przedstawiciel interesów, który ma realny interes indywidualny lub branżowy. Doradca polityczny, tu zaliczyłbym na przykład [...] grupy środowisk akademickich [...], które [...] odgrywają inną rolę, [...] zdecy-

dowanie widzę tu rozróżnienie” (P-E10). Odnośnie własnej aktywności eksperckiej argumentowano przy tym jednak: „My reprezentujemy raczej pewne interesy i sprawy. To jest na pierwszym miejscu. [...] [J]ednak doradzamy też konkretnie politykom, w jaki sposób mogą się nimi zająć. Ale przede wszystkim powiedziałbym, że reprezentujemy interesy, czyli lobbing” (P-E9). Inni stwierdzali w sposób jednoznaczny: „[...] postrzegam siebie jako lobbystę, bo poprzez doradztwo polityczne reprezentuję interesy, [...] tak, powiedziałbym, że uprawiam klasyczny lobbing w pozytywnym tego słowa znaczeniu” (P-E12).

Mimo, iż obu grupom przypisywana była wysoka jakość oferowanej ekspertyzy, respondenci w kontekście rozróżnienia lobbingu i doradztwa niejednokrotnie wskazywali „interes” jako główny punkt odniesienia działalności lobbingowej oraz „wiedzę” jako najważniejszy element doradztwa politycznego: „Uważam [...], że mamy tu do czynienia z bardzo wysokim poziomem wiedzy fachowej, zarówno ze strony naukowej, jak i ze strony lobbystów, ze strony grup interesu” (P-E10), ale „[...] skupiamy się na nieco innych rzeczach. W doradztwie politycznym chodzi bardziej [...] o [...] poszukiwanie wyższej prawdy i silną orientację merytoryczną oraz uzasadnienie naukowe w oparciu o fakty [...]. Natomiast w lobbingu chodzi raczej o zwykłą prezentację oraz egzekwowanie interesów, które są zawsze partykularnymi interesami nadawcy” (P-E8).

Niemieccy eksperci zwracali szczególną uwagę na „obiektywizm” oraz „neutralność” jako cechy charakterystyczne przede wszystkim dla doradców politycznych: „[...] granicą między doradcami politycznymi a lobbystami [...] jest [...] to, że jako naukowiec przedstawiasz swoje dane obiektywnie. [...] W obszar, w którym mówi się, że idzie się w kierunku lobbingu, wchodzi się oczywiście szybko, być może wtedy, gdy kładzie się nacisk nieco bardziej na mówienie, że to jest świetne, a następnie być może ukrywa się ewentualne wady [...] bardziej, niż miałyby to miejsce w przypadku całkowicie obiektywnego procesu doradczego [...]” (P-E25). Ponadto „[...] gdybyście chcieli ująć to bardzo [...] wąsko, to doradztwo jest czymś wolnym od oceniania lub wartościowania, [...] natomiast lobbing jest wyraźnie związany z interesami” (P-E27). Jeden z respondentów zwrócił przy tym uwagę, że „[r]zeczywiście istnieją zasady i wytyczne, których nauka musi przestrzegać. Chcę móc ufać temu imperatywowi. Zakładam też, że zostanie zachowany obiektywizm naukowy. Natomiast inaczej [jest] w przypadku jakiegokolwiek reprezentacji interesów, tzn. gdy eksperci działają również jako reprezentanci interesów, wtedy oczywiście samo słowo «interes» jest decydujące, ponieważ na obiektywizm wpływ ma wtedy również własna perspektywa” (P-E26). Inni rozmówcy uważali, że „w przeciwieństwie do lobbystów, doradcy polityczni nie mają prawa do nacisku. Nacisk oznacza tu [...] doprowadzenie osoby, której się doradza do jakiegoś kierunku myślowego poprzez selektywną informację i poprzez

wszelkiego rodzaju presję. Doradcom politycznym nie wolno tego robić, nawet przez pominięcie, sposób sformułowania tekstu i tak dalej. Zamiast tego muszą być bardzo otwarci w sposobie wnioskowania oraz w odniesieniu do uzyskiwanych wyników [...]. To co innego niż lobbysta. Lobbyista ma jasne zadanie: sprawić, by [polityk] widział to tak samo, jak my. Zakłada to istnienie jakiegoś «my», [...] ale w przypadku doradztwa politycznego, w neutralnym instytucie uniwersyteckim nie może być żadnego «my»” (P-E28). Niektórzy byli ponadto zdania, że „[...] dobre doradztwo musi [...] uwzględniać również w pewnym stopniu interesy różnych grup społecznych [...]. Można to również zrobić w sposób nieoceniający, mówiąc, że jedna część społeczeństwa myśli w ten sposób, inna część myśli w ten sposób, a możliwym wyjściem byłoby następujące rozwiązanie” (P-E27), oraz że „[z] pewnością istnieje doradztwo polityczne całkowicie pozbawione wartościowania, które w zasadzie mówi: «jeśli chcesz zająć się tym i tym tematem, musisz wziąć pod uwagę to i to» [...]». Na pewno istnieje również coś takiego, jak niewartościujący sposób widzenia lub doradzania, np. jeśli chcemy sprawdzić konstytucyjność jakiejś ustawy, to też bym powiedział, że faktycznie można to zrobić w sposób niemalże nieoceniający” (P-E27). Niemieccy eksperci wyrażali również przekonanie, że „doradztwo polityczne, w przeciwieństwie do lobbingu [...] musi walczyć dzień i noc, aby być niezależne. Lobbing wie, że jest zależny. [...] Inaczej jest w przypadku niezależnego doradztwa politycznego. Musi zawsze mieć na uwadze tę kwestię neutralności. [...] I musi dążyć do neutralności, musi też w inny sposób dbać o klarowność źródeł, na które się powołuje, oraz o przejrzystość uzasadniania swoich argumentów, także w odniesieniu do całej ścieżki argumentacyjnej. [...] To właśnie musi zapewniać dobre doradztwo polityczne” (P-E28).

Spośród kryteriów rozróżniających, określonych przez niemieckich polityków, w wypowiedziach ekspertów pojawiała się ponadto kwestia „stroiny inicjującej przepływ informacji”: „Najprostsza linia podziału jest taka, że w jednym przypadku jest się proszonym o bycie ekspertem, a lobbysta działa bez zapytania. To może być podstawowa linia podziału” (P-E3), lub „Ja bym to widział raczej aktywnie i pasywnie [...], że jako lobbysta aktywnie wchodzisz w proces polityczny i starasz się wnieść swoje interesy do polityki, a doradca otrzymuje zapytanie ze strony polityki i czeka z wiedzą ekspercką w sposób raczej pasywny, mogąc udostępnić ją w odpowiednim momencie w sytuacji zapotrzebowania” (P-E18). Stwierdzano również, że doradztwo polityczne jest „zazwyczaj bardziej zorientowane na popyt [...]. Tak więc, jest raczej tak, że polityka pyta, a doradztwo polityczne reaguje. Natomiast lobbing jest bardziej zorientowany na podaż. Partykularne interesy są prezentowane, mniej lub bardziej skutecznie, są nagłaśniane, a także mediatyzowane, natomiast polityka musi je w jakiejś formie podjąć, sparować, zareagować, uzasadnić” (P-E8).

Niemieccy eksperci odwoływali się również do różnic w „rodzaju nadawcy”: „[...] dla mnie jedyną różnicą między tzw. doradztwem politycznym a lobbingsiem jest tak naprawdę tylko nadawca, bo w końcu wszystko jest reprezentacją interesu” (P-E7), przy czym „[...] jedynymi doradcami politycznymi, którzy nie są lobbystami [...] są tak naprawdę instytuty naukowe [...]” (P-E13).

Mimo daleko idącej kompatybilności z opiniami polityków, podobnie jak miało to miejsce w przypadku polskich ekspertów, również niemieccy wskazywali na kategorie rozróżniające, które nie były eksponowane w wypowiedziach parlamentarzystów. I tak można było tu spotkać się z odniesieniami do zróżnicowania w zakresie „motywacji” oraz „celów”, jakie stawiają sobie przedstawiciele obu obszarów. W tym kontekście dążenie do zachowania obiektywizmu, charakterystyczne dla doradców, przeciwstawiane były partykularnym celom lobbystów, ukierunkowanych na uzyskanie korzyści finansowych: „różnica między doradztwem politycznym a lobbingsiem polega chyba głównie na tym, że [...] to, co dziś postrzegane jest jako lobbying, związane jest przede wszystkim z oczekiwaniem korzyści ekonomicznych [...] dla korporacji i tak dalej, które realizują określone strategie właśnie po to, aby uzyskać korzyści ekonomiczne, a doradztwo polityczne powinno być właściwie neutralne i obiektywne” (P-E25). W podobny sposób wypowiadali się również inni eksperci: „[...] doradca dąży do dialogu, który nie jest jednokierunkowy. Lobbyista ma bardzo jasno określony cel w postaci realizacji danych interesów” (P-E20). Stwierdzano również: „doradztwo polityczne obejmuje szerszy obszar i nie ma nieodzownego celu, w postaci sformułowania konkretnego osądu, podczas gdy lobbying ma bardzo wyraźny cel, jakim jest przekonanie do danej opinii” (P-E22). Niektórzy jako cechę rozgraniczającą określali wprost „intencję” argumentując: „Podczas gdy lobbying ma oczywiście wyraźne konotacje związane z reprezentowaniem interesów i wpływaniem na procesy decyzyjne, doradztwo polityczne ma, być może, ten sam cel, ale nie w takim samym stopniu [...]. Ja przynajmniej rozumiem doradztwo polityczne raczej jako coś, co w odniesieniu do samego rezultatu jest bardziej otwarte niż lobbying” (P-E19).

Inne kryterium, do którego odnosili się eksperci, stanowiły „formy aktywności” oraz „instrumenty”, którymi posługują się eksperci w ramach procesów doradczych: „jest duża różnica. I myślę, że również w tym, jakie ścieżki się wybiera i jakich instrumentów się używa” (P-E20). Ogólnie rzecz biorąc „[r]óżnica polega na tym, że [...] w przypadku reprezentanta interesu [...] cel jest już, że tak powiem, ustalony. [...] I aby osiągnąć ten cel, mobilizują wszystkie możliwe źródła informacji oraz możliwości. Czasami jest to bardzo pomocne, a także naprawdę bardzo profesjonalne, ale oczywiście nie zawsze. I trzeba to sobie jasno powiedzieć, że jest to działanie bardzo wybiórcze. Tak więc informacje, które nie służą danemu interesowi, [...] są oczywiście w mia-

rę możliwości pomijane. I to jest decydująca różnica w stosunku do tego, jak zrobiliby to [doradcy polityczni]. Kiedy [oni] biorą się za jakieś badanie, starają się zrobić to [...] jak najbardziej w oparciu o dowody, zgodnie z ich najlepszą wiedzą i sumieniem. [...] Próbuje się to rozwiązać oczywiście z jednej strony dbając o klarowność stosowanych metod, ujawniając sposób postępowania, z jakich baz danych się korzystało, a także jakie założenia uwzględniono, tak aby było przynajmniej zrozumiałe, jak właściwie doszło się do danych wniosków, jak doszło się do danych wyników. Tak więc w zasadzie dobra praktyka naukowa jest tu w pełni kluczowa” (P-E23).

Niektórzy z rozmówców zwracali uwagę na różnicę w „rodzaju wiedzy” będącej podstawą ekspertyzy, przy czym rozgraniczano pomiędzy wiedzą naukową, charakterystyczną dla doradztwa i wiedzą praktyczną, posiadaną przez lobbystów: „doradztwo jest tak naprawdę prezentacją chłodnych liczb oraz badań i wyników naukowych” (P-E14) oraz „[...] trzeba też odróżnić wiedzę naprawdę naukową od wiedzy eksperckiej o podłożu empirycznym, czyli to, co naprawdę rozumiemy jako naukę, oraz po prostu wiedzę [wynikającą] z praktyki [...]” (P-E26).

Podobnie jak politycy, również niemieccy eksperci wskazywali w logice *boundary* na „rozwiązania prawne” jako podstawę przejrzystości procesów doradczych, głównie w sposób afirmatywny: „myślę, że trzeba by osiągnąć jak najwyższy stopień przejrzystości, żeby rzeczywiście można było prześledzić, kto z kim rozmawiał” (P-E23), oraz „[...] jeśli chodzi o zasady przejrzystości, jeśli chodzi o obowiązki sprawozdawcze, jestem przekonany, że można jeszcze wiele zrobić. Naprawdę uważam też, że stosowanie surowszych standardów byłoby aktem higieny politycznej” (P-E23). Jeden z rozmówców zauważył: „[...] istnieje ogólna potrzeba większej przejrzystości zwłaszcza w kontekście wizerunku lobbingu i grup interesu. Ja osobiście byłbym za tzw. rejestrem lobbystów” (P-E6). Odnoszono się również do istniejących przepisów lub planowanych zmian w tym zakresie: „[...] pomysły, które teraz [...] pojawiają się w ramach ustawy dotyczącej transparentności, [...] należy postrzegać jako uzasadnione uporządkowanie, które może potrzebuje wiążących ram” (P-E2), ponieważ „widać [...], że właściwie niewiele się w tym zakresie zmieniło i że musi być zdecydowanie więcej regulacji, które są stanowczo bardziej przejrzyste” (P-E5). Inny rozmówca stwierdził z kolei: „idziemy w dobrym kierunku, ale to zbyt mało. Musiałoby to być jeszcze bardziej klarowne, jeszcze bardziej bezkompromisowe” (P-E20), przy czym „obecnie jesteśmy w sytuacji, w której właśnie zostało to uregulowane i te nowe przepisy wejdą w życie w 2022 r.”³ Zobaczymy, jak się sprawdzą” (P-E21).

³ Wywiad, z którego pochodzi cytat, przeprowadzony był w roku 2021, przywoływane zmiany weszły w życie 1 stycznia 2022 roku.

ORGANIZACJA GRANICY MIĘDZY DORADZTWEM POLITYCZNYM A LOBBINGIEM

Polska

Wyrażna przewaga rozumienia granicy między doradztwem politycznym a lobbieniem jako *boundary* w opinii polskich ekspertów jest ciekawym punktem wyjścia do zbadania deklarowanej relacji między tymi obszarami w ramach podejść: *networked (non)border*, *march*, *expansive frontier* oraz *limes*, które stanowią będą podstawę dalszych rozważań⁴.

Przeprowadzona analiza wskazuje na możliwość interpretacji relacji między doradztwem politycznym a lobbieniem w logice *networked (non)border* (inaczej niż w przypadku polskich parlamentarzystów) w kontekście przenikania personalnego, tożsamości interesów, transmisji wiedzy oraz efektywności i sprawczości. W pierwszym przypadku, jak wskazują respondenci „[...] relacje między konkretnymi [...] ekspertami a konkretnymi branżami to też jest coś naturalnego, coś się gdzieś tam przez lata uformowało. [...] Bo ileś tam powiedziałabym ekspertów ze świata nauki budowało swoją karierę na wydziałach, które były związane [z danym obszarem] i są te relacje” (R-E1). Czasami kluczowa dla tych relacji jest tożsamość interesów: „Czasem pewnie taki polityk ma swoją jakąś tam tezę, chce nas właśnie z jakiś względów, o których mówię, że [...] pochodzi z konkretnego miejsca, widzi gdzieś tam dla siebie szansę przy kolejnych wyborach, żeby powiedzmy zadbać o interesy danej grupy, która jest jego wyborcą [...]. Ale też myślę, że politycy szukają takich tematów, które są nośne, więc i na których mogliby, można powiedzieć, całą tę karierę swoją pociągnąć. Więc takie z grubsza to jest, mówiąc, dość instrumentalne” (R-E1). Czasami, percepcja lobbingu ujawniała się jako transmisja wiedzy: „My postrzegamy lobbying jako takie rzetelne informowanie przede wszystkim o tym, czym się zajmujemy i jak to może się przełożyć na konkretne obszary polskiej gospodarki, więc nasza rola to jest informowanie, dostarczanie tej wiedzy i jakby ta nasza rola lobbyisty, powiedziałabym, sprowadzenie tego, żeby przebić się z tą naszą informacją, [...] no dobrze, dobrze – sprzedać [...]. Natomiast jakby [...] tą wiedzę, te konkrety, te liczby, to nam wyliczają eksperci [...] Wyliczają, komentują, robią jakieś tam właśnie analizy. Natomiast naszym zadaniem jest po prostu trafić z tym skutecznie do głów tych naszych odbiorców, polityków” (R-E1). Zdarza się, że oba obszary są połączone na płaszczyźnie efektywności i sprawczości: „lobbying to jest coś jak najbardziej normalnego i *de facto* sprowadza się do doradztwa, ale właśnie

⁴ Szczegółowy opis charakterystyki poszczególnych modeli zob. Jańczak 2018.

takiego doradztwa, no skutecznego, [...] jakby stwarzania tego otoczenia regulacyjno-instytucjonalnego, które będzie sprzyjało rozwojowi. No w moim przypadku danej branży” (R-E1). W efekcie, „lobbing generalnie też jest ekspercki” (R-E3). A przykładowo „[...] większość organizacji pozarządowych to jednak jest lobbingowa, ponieważ [...] organizacje pozarządowe przedstawiają swój pomysł dotyczący dziedzin, w których tylko oni działają” (R-E7).

W odróżnieniu od parlamentarzystów trudno wśród wypowiedzi ekspertów odnaleźć było argumenty budujące relację w logice *march* i szarej strefy między lobbingiem a doradztwem. Istota *expansive frontier* znajdowała natomiast swój wyraz w rozlewaniu się działań lobbingowych pod maską działań doradczych. Niewątpliwie znaczącą rolę odgrywają tu negatywne konotacje lobbingu w Polsce, będące powodem tendencji do uciekania reprezentantów interesu od określenia siebie jako lobbystów i „podszywania” się ich pod doradców. W wywiadach wskazywano na rolę organizacji pozarządowych, gdzie „istnieją często takie NGO-sy, które gdzieś tam służą różnego rodzaju branżom, czy firmom, no do takiego przekazywania własnych postulatów pod płaszczykiem organizacji pozarządowych [...]. Bo jak przychodzi firma X, i [...] zgłasza taki i taki postulat, [...] czy zmiany podatkowej, czy innej, to jest wiadomo, że jest [to] od razu definiowane jako lobbystyczne [...]. A jak już gdzieś tam ukaże się raport pod auspicjami jakiegoś NGO-su albo think-tanku, czy coś, to wtedy wydaje się, że trudniej przypiąć tą łatkę wprost, że to jest związane z daną firmą, chociaż ta firma, np. jest donatorem dla tej instytucji” (R-E2). Podobną rolę mogą odgrywać media: „Czasami jak przeglądam media i widzę jakieś publikacje medialne to się sam zastanawiam, czy bardziej jestem pewien, że to nie jest artykuł dziennikarski, czy artykuł powstaje pod wpływem różnego rodzaju lobbingu. Mam też wątpliwości co do, np. czasami niektórych ekspertyz, czy think-tanków, bo często [...] firmy czy organizacje uważają, że takie narzędzie jest bardziej skuteczne – zamówienie ekspertyzy, żeby była w takim i w takim kierunku” (R-E2). W efekcie, oficjalny lobbing istnieje w specyficznej formie, co potwierdza jeden z ekspertów: „[...] firma, która jest legalnie zatrudniona i założona jako lobbingowa, jest zarejestrowana i funkcjonuje w sposób oficjalny na komisjach [to] jednak jest to ułamek prawdziwego lobbingu w Polsce” (R-E17).

Dużo silniej niż w przypadku parlamentarzystów, wybrzmiała wśród ekspertów funkcja *limes*. Wskazywano, że „lobbing, cały czas jest czymś takim, co się uważa za coś na pograniczu prawa, czy czasami z naruszeniem prawa – coś takiego, czego trzeba się wystrzegać, uważać. Na lobbystę to trzeba uważać. Mimo że lobbysta, który przychodzi z odpowiednią plakietką, wiemy dla kogo pracuje itd.” (R-E2). Argumentowano, iż lobbing pod pozorem doradztwa stanowiłby działanie „ryzykowne, znaczy musiałyby być robione w sposób bardzo finezyjny, no bo po drugiej stronie też mamy jakichś decydentów różnych i też, no musiałyby być tak robione, żeby oni tego wprost nie odczytali. No bo

jeśli by zobaczyli, że proszę bardzo: «To co pan doradza, panie X, jest wprost związane z interesami danej firmy czy branży», no też mogliby uznać, że to jest jakby wyjście z roli, czy wręcz nawet oszukiwanie ich» (R-E2). Co więcej, „na hasło lobbying, lobbysta, myślę, że wielu posłów, ministrów się usztywnia. Nawet jeśli ten lobbying miałby być wykonany w sposób profesjonalny, zgodnie ze standardami sztuki” (R-E2). W praktyce, „raczej politycy zdają sobie z tego sprawę dla kogo ktoś pracuje lub jaki może mieć interes. Raczej wiedzą, z kim mają do czynienia. Musiałaby być naprawdę jakaś ukryta opcja, że ktoś pracuje z kimś, ale tak naprawdę płaci mu ktoś inny” (R-E17), a „lobbysta ujawnia się w imieniu kogo działa i na rzecz kogo działa” (R-E18).

Niemcy

Tak jak w przypadku polskich ekspertów, również analiza wypowiedzi niemieckich respondentów pozwala na stwierdzenie postrzegania przez niektórych z nich relacji pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w logice *networked (non)border*, co, podobnie jak w Polsce, nie znajdowało odzwierciedlenia w opiniach polityków. W wywiadach pojawiały się opinie, że „interes własny może mieć różne natężenie, ale jest jedno rozwiązanie, [...] przy czym obiektywnie dobre rzeczy wypracowuje się wspólnie. [...] Niejednokrotnie tworzy się procesy, naukowe gremia doradcze, gdzie po prostu zbiera się wiedzę ekspercką w bardzo przemyślanej formie i nie pozostawia się tego jednostce” (P-E2), czy też „wiele zleca się gremiom, tzw. akademiom narodowym, gremiom doradczym, gremiom w gremiach, które obradują w ramach [innych] gremiów, gdzie przewodniczący tych gremiów spotykają się, w celu stworzenia [kolejnego] gremium” (P-E28). Widoczne były też odniesienia do konkretnych przykładów intensywnej współpracy pomiędzy różnego rodzaju grupami eksperckimi: „No cóż, uważam, że w Radzie Etyki jest nieźle. Przy najmniej raz zupełnie inaczej [...], gdzie wszyscy się zgadzają: potrzebujemy ciała non-profit, które nie działa wyłącznie na rzecz własnego interesu, gdzie są [...] teologowie, [...] psychologowie, lekarze, może także związkowcy. Nie wiem [...] [kto] tam jeszcze jest [...]. Ale jak się przyjrzeć, to naukowcy są razem z teologami [...]. Ale są też prawnicy, filozofowie prawa [...]” (P-E4). Również u innych respondentów znaleźć można było wypowiedzi wskazujące na kontakty w zakresie wymiany wiedzy pomiędzy ekspertami różnej proweniencji: „Istnieją próby [...], a czasami i my byliśmy proszeni przez grupy interesów o przeprowadzenie jakiegoś badania. I oczywiście [oni] [...] chcą publicznie wykorzystać wyniki badań, aby doprowadzić do pewnych zmian politycznych” (P-E23). Mówiono też o sytuacjach, gdy reprezentanci interesu w ramach swoich działań eksperckich wykorzystują wiedzę o charakterze naukowym: „[...]”

staramy się [...], aby doradztwo polityczne [...] w naszym stowarzyszeniu było bardzo silnie ukierunkowane na fakty. Może też dlatego, że wielu z nas wywodzi się ze środowiska akademickiego i jesteśmy zdania, że musi to mieć odpowiednie referencje. Ale uważam, że to jedyna droga” (P-E25).

O dużej różnicy w postrzeganiu relacji pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w Polsce i Niemczech świadczyć może fakt, iż – w przeciwieństwie do opinii polskich respondentów – najliczniej w wywiadach przeprowadzonych z niemieckimi ekspertami pojawiały się jednak wypowiedzi świadczące o nakładaniu się obu obszarów w sposób typowy dla modelu *march*, co z kolei w dużej mierze pokrywało się z opiniami niemieckich parlamentarzystów. I tak stwierdzano: „[ja] nie bardzo odróżniam doradztwo polityczne od lobbingu, trudno mi też wskazać osoby, które wsadziłbym tylko do jednej szuflady” (P-E8), czy wręcz „posunąłbym się do stwierdzenia, że nie mogę sobie wyobrazić sytuacji, w której oba te elementy nie biorą udziału w «grze» [jednocześnie]” (P-E8). Co więcej: „[...] każdy, kto mi mówi, że jest całkowicie wolny od wszelkich interesów [...], muszę powiedzieć całkiem szczerze, że prawie nie chce mi się w to wierzyć [...]. Bo każdy ma jakieś poglądy polityczne. I to w zasadzie zawsze znajduje odzwierciedlenie w działalności doradczej” (P-E27) lub „[m]ożna to nazwać doradztwem politycznym lub lobbieniem. Tak więc dla mnie oba są w pewnym sensie takie same, o ile mieszczą się w ramach, które świadczą o pewnej wiarygodności, a także o pewnej powadze” (P-E27). Nawet w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych form pozyskiwania ekspertyzy wskazywano, że „wysłuchania, które muszą się odbyć, to [...] normalne, celowe doradztwo, lobbying czy jakkolwiek to określić” (P-E1). Zwracano przy tym uwagę, że „nie da się oddzielić tych dwóch obszarów i nie znam ani jednej osoby biorącej w tym udział, która mógłby twierdzić, że jest tylko jednym, a nie drugim” (P-E8). Inny respondent argumentował z kolei: „Dla mnie to właściwie to samo. Ja [...] widzę siebie jako lobbystę [...]. Nie sądzę, żeby było to pojęcie piętnujące czy też szkalujące, lecz uważam, że lobbystę charakteryzuje jego własny interes i może on ten interes własny, [...] egzekwować lub promować w taki sposób, że [...] staje się on wtedy również częścią ogólnej normy, jeżeli dobrze wykonuje swoją pracę jako doradca polityczny. Jeśli ja faktycznie postrzegam siebie jako doradcę politycznego, to nie mówię [...], że to jest absolutnie konieczne drogi polityku, bo to jest dla nas dobre [...]. Dobrze jest, gdy politycy nas słuchają, ale my sami nie mamy rozwiązań dla wszystkich problemów tego świata, musimy je wypracować wspólnie. I dlatego naszym obowiązkiem, również jako lobbystów, jest dobre doradztwo polityczne, polegające na mówieniu politykom, jakie są zalety i wady, jeśli pójdzie się daną drogą [...]. Dlatego dla mnie te dwie rzeczy są nierozłączne. Nie widzę tu żadnej różnicy. Ja [...] w dyskusjach określam się również jako lobbysta lub doradca polityczny” (P-E10).

Niektórzy rozmówcy opisywali ponadto sytuacje zacierania się granicy pomiędzy rolą lobbingową a doradczą w odniesieniu do podmiotów oferujących wiedzę ekspercką, postrzeganych jako instytucje o podłożu naukowo-badawczym: „[...] istnieją różne [formy] naukowego doradztwa politycznego i reprezentacji interesów. Tak więc naukowe doradztwo polityczne jest silniej związane z dostarczaniem wiedzy eksperckiej. Mogą to być również badania ukierunkowane na interesy. Weźmy na przykład fundacje polityczne partii, Fundację Friedricha Eberta czy Fundację Hansa Böcklera działającą przy związkach zawodowych. [...] I to pomimo tego, że są to [...] naukowcy, którzy swoje badania prowadzą przy użyciu właściwych metod naukowych. Niemniej jednak, koniec końców, są to instytucje, które podchodzą do swoich pytań badawczych przez pryzmat pewnego interesu politycznego. Nawet [...] w [...] Fundacji Bertelsmanna można powiedzieć, że być może ma ona nieco większą swobodę naukową. Mimo to również tu, w odniesieniu do norm, podstawę stanowi pewien światopogląd. I w ramach tego korytarza naukowcy mogą mieć po drodze stosunkowo dużą swobodę, ale istnieje też pewne wyobrażenie co do tego, w jaki sposób należy to [następnie] zakomunikować” (P-E21).

Jednocześnie respondenci w Niemczech, podobnie jak i politycy, postrzegali lobbing jako źródło wiedzy eksperckiej nieodzownej w procesie podejmowania decyzji politycznych: „w zasadzie uważam, że jedno i drugie jest nierozłączne, z jednej strony poprzez lobbing i doradztwo wnoszona jest wiedza ekspercka, którą [...] przynosi ze sobą normalne życie. [...] Jeśli potraktować to poważnie, to [...] wiele [...] organizacji ma za zadanie zagwarantowanie w cudzysłowie czegoś w rodzaju «demokracji masowej» [...], także [pewien] sposób myślenia, odczuwania i dzięki temu także trochę opinii wyborców dociera w danym okresie legislacyjnym do Bundestagu” (P-E27), czy też „[...] nie bardzo widzę różnicę. [...] [P]roces polityczny jest zależny od udziału grup interesu, choćby dlatego, że nie jest się w stanie rozmawiać ze wszystkimi [...] zainteresowanymi stronami. Pod tym względem lobbing jest właściwie podstawą każdego efektywnego procesu demokratycznego. [...] [I]naczej w ogóle nie mogłoby to funkcjonować. I pod tym względem lobbing jest w demokracji absolutnie niezbędny” (P-E18). Ponadto argumentowano, że „rozdzielenie to jest trudne lub wręcz niewykonalne. [...] Uważam, że zarówno w doradztwie politycznym, jak i w lobbingu, jeżeli rozumiem je jako synonimy między transferem wiedzy a transferem interesów, to w obu obszarach jest tak samo. Myślę, że tym, co najbardziej pomaga, [...] w takim systemie politycznym jak nasz, [...] jest bezpośredni dialog z politycznymi decydentami oraz kreatorami [polityki]” (P-E8). Stwierdzano też, że „udostępnienie ekspertyzy lub doradztwo polityczne ze strony stowarzyszeń zawodowych [stanowi] korektę [informacji w zakresie danego] obszaru zawodowego. Ale oczywiście jest to ze sobą powiązane i nie może być merytorycznie oddzielone od reprezentacji

interesów, co oczywiście zawsze wprowadza stronniczość [...] przekazu wiedzy. [...] Nie da się tego rozdzielić. To są bliźniaki syjamskie. [...] Bo również klasyczne instytucje naukowe mają oczywiście swoją agendę opartą na interesach” (P-E8). Ponadto ekspertyzie z obszaru reprezentacji interesu przypisywano ważną funkcję w ramach procesów doradczych: „Lobbying jest bardzo ważnym narzędziem regulacyjnym. Ostatecznie chronionym przez wolność poglądów [w tym sensie], że ktoś przychodzi [...] i mówi «wiem, co chcecie uregulować. Ale to, co w tej chwili piszecie w ustawie, wcale tego nie reguluje, tylko psuje w innym miejscu coś, czego nie chcecie zepsuć». [...] To jest bardzo ważna funkcja korekcyjna” (P-E21). Równocześnie niektórzy pytani o różnice pomiędzy oboma obszarami zauważali: „co ciekawe, niekoniecznie muszą być one jakościowe. Tak więc istnieje również częściowo lobbying, który generuje wysokiej jakości informacje i doradztwo polityczne, które po prostu produkuje śmieci, to faktycznie może mieć miejsce. Nie jest więc automatycznie tak, że ci są dobrzy, a ci źli” (P-E28).

W ramach schematu *march* można było znaleźć również wskazania na konkretnych aktorów procesów doradczych, jak np. instytuty badawcze: „[N]a przykład Instytut Niemieckiej Gospodarki w Kolonii jest oczywiście jednym z najważniejszych think-tanków zajmujących się analizami ekonomicznymi [...], jakie mamy w Niemczech, ale oczywiście należy do obszaru BDI⁵ [...]. Na przykład DIW, Niemiecki Instytut Badań Gospodarczych w Halle, również został założony w przeszłości przez DGB⁶, więc reprezentuje raczej społeczny lub pracowniczy punkt widzenia, więc są to zarówno think-tanki z obszaru polityki gospodarczej, praktyki gospodarczej, ekonomii państwa, które z pewnością są bliskie strukturom lobbystycznym, ale mimo to świadczą świetne usługi” (P-E28). Również NGO’s lub różnego rodzaju fundacje postrzegane były jako wartościowe urozmaicenie oferty doradczej: „Dla mnie organizacje pozarządowe należą do puli ekspertów [...], którzy podchodzą do polityki jako reprezentanci interesów, tak jak każdy inny aktor, który chciałby reprezentować interes lub grać [rolę] eksperta [...]. Więc [...] to tworzy bogactwo. Dla mnie to również fundacje, na przykład fundacje, które zajmują się jakimś obszarem tematycznym, fundacje, które podchodzą do tematów naukowo. Więc to jest tak, jak w przypadku CEO-sów⁷, one też do tego przynależą, tak jak przynależą do niej przedsiębiorcy i inne stowarzysze-

⁵ BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (pol. Federalne Stowarzyszenie Niemieckiego Przemysłu).

⁶ DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (pol. Niemiecka Konfederacja Związków Zawodowych).

⁷ COE: Center of Excellence – Centra doskonałości (COE) skupiają osoby z różnych dyscyplin i zapewniają wspólne zasoby wiedzy. W środowisku akademickim są one czasem nazywane „centrum kompetencji” lub „centrum możliwości” (źródło: <https://www.convinceandconvert.com/>).

nia. Ostatecznie pracują one na podobnej zasadzie lub w podobnym celu [...]” (P-E26) oraz „każda organizacja pozarządowa ma w efekcie końcowym [...] jakiś interes, który reprezentuje, czy to WWF, czy [...] Society for Civil Liberties, które prowadzi kampanię na rzecz praw obywatelskich. Albo Transparency International, LobbyControl – to wszystko są interesy, które są tam reprezentowane. Ale jednocześnie pełnią też funkcję doradczą, jeżeli tylko biorą udział w procesie wymiany [wiedzy] z politykami oraz z jednej strony [...] oceniają projekty legislacyjne, a z drugiej strony służą pomocą w zakresie interpretacji przeciwstawnych opinii” (P-E7). Inni rozmówcy zauważali z kolei: „Doradztwem politycznym zajmują się głównie [...] środowiska akademickie [...], ale także stowarzyszenia, czyli na przykład także stowarzyszenia przedsiębiorców. A teraz w Republice Berlińskiej jest też coraz więcej lobbingu korporacyjnego. Oznacza to, że przedstawiciele przedsiębiorstw również mocno angażują się w doradztwo polityczne i udostępniają swoją wiedzę. Innym [...], nieco nowszym lub bardziej aktualnym zjawiskiem są tzw. think-tanki, gdzie istnieją bardzo różne modele. Są think-tanki finansowane przez biznes, są think-tanki wywodzące się bardziej ze środowiska akademickiego lub ze świata organizacji pozarządowych. Albo są też think-tanki, które są ściśle związane z partiami lub organizacjami partyjnymi. Zapewniają one również bardzo silne doradztwo polityczne [...]” (P-E6). Ogólnie rzecz biorąc, zauważano przy tym, że „W efekcie końcowym wszystko oczywiście zależy to od tego, co politycy [...] z tą wiedzą zrobią, ale dla nas jest to przede wszystkim przekazywanie informacji” (P-E24), natomiast „[k]ażda opinia ma prawo być reprezentowana, a politycy mają prawo do tego, aby podejmować decyzje” (P-E22). Inny respondent stwierdził również: „Z jednej strony [...] politycy są zmuszeni do korzystania z wiedzy eksperckiej i oni też to robią. Z drugiej strony, są też bardzo ostrożni; mają świadomość interesów, nurtów i wiedzą też, że muszą starać się wyważyć te różne rzeczy i im sprostać oraz dążyć do ustanowienia procesu, który oddaje sprawiedliwość jak największej liczbie osób, a nie najgłośniejszym czy najsilniej wyrażanym interesom. I wierzę, że polityka potrafi rozróżnić te dwie sprawy i sobie z nimi poradzić” (P-E18). Zdawano sobie przy tym sprawę, że „oczywiście mam silniejsze przebicie, kiedy przedstawiam dane zagadnienie nie tylko we własnym interesie, ale w interesie wielu. Wtedy właśnie pojawiają się stowarzyszenia lobbystyczne i w efekcie końcowym my oczywiście też jesteśmy częścią stowarzyszenia lobbystycznego. Ale my rozumiemy to zadanie w taki sposób, że tak naprawdę postrzegamy siebie jako osoby kontaktowe dla decydentów politycznych, jako doradców politycznych, ale również dość wyraźnie w ramach tego doradztwa jako ewidentnych przedstawicieli interesów naszych instytucji i naszych członków” (P-E11). Dlatego też, zdaniem niektórych, „Lobbieniem jest właściwie wszystko. Czwarta władza, [...] [która] prowadzi dialog z polityką, a lobbining jest głównym tematem i sam w sobie, jeśli

funkcjonuje w ramach pewnych zasad, jest również przewidziany konstytucyjnie. [...] I nigdy nie będzie istniała strefa pozbawiona interesowności. [...] Więc myślę, że jeśli jest to mieszanka wiedzy eksperckiej i legitymizacji oraz procesów demokratycznych, to jest to normalny sposób postępowania” (P-E2).

Mimo wyraźnie zarysowanego postrzegania wiedzy eksperckiej z obu obszarów przez większość badanych jako niezbędnej podstawy podejmowanych decyzji politycznych, w przeprowadzonych wywiadach przytaczane były liczne przykłady wkraczania lobbingu w obszar doradztwa politycznego, odpowiadającego modelowi *expansive frontier*. Podobnie jak w Polsce, w opinii wielu niemieckich ekspertów tendencja do zacierania się wyrazistości granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem wynika z faktu, że „[p]roblem, który mamy w Niemczech, polega na tym, że pojęcie lobbingu ma negatywne konotacje. Każdy od razu myśli o korupcji wśród polityków” (P-E22). W konsekwencji tego „[w]szystko co lobbystyczne, jest zawsze od początku opatrzone takim «Strzeż się!»” (P-E18). Jeden z badanych ekspertów źródła takiego stanu rzeczy upatrywał w mediach: „I to jest rzeczywiście aspekt, który moim zdaniem jest podejmowany zdecydowanie zbyt bezkrytycznie w relacjach medialnych. Tam bardzo szybko oznacza to: «Aha, lobbing, ok. Tak, to ci źli ludzie z obszaru gospodarki». Wiec lobbing, [...] kojarzony jest zasadniczo w sposób negatywny” (P-E26).

Z tego powodu, podobnie jak politycy, również niemieccy eksperci przytaczali szereg przykładów, w których reprezentanci interesu celowo określali się mianem doradców: „nie można sobie pozwolić na dostęp lobbystów i dlatego lobbyści przychodzą jako doradcy i próbują się w ten sposób zakamuflować” (P-E14). Zdaniem ekspertów zdarza się to nawet w sytuacji formalnego zadeklarowania swojej działalności zgodnie z przepisami jako lobbystyczną: „wtedy [ktoś] przedstawia się jako doradca i ekspert. W przeciwnym razie nikt go nie będzie chciał słuchać” (P-E14) i dalej „My jesteśmy w rejestrze lobbingowym, ale postrzegam nas raczej jako doradców” (P-E14). Również inny przedstawiciel federacji branżowej określił swoją działalność jako: „doradca polityczny [...] Mówimy, że zajmujemy się reprezentacją interesów [...]. Lobbing ma taką negatywną konotację, a poza tym nie lubię tego określenia [...], bo ma w sobie coś takiego, że niejako potajemnie przekonujemy czy przekupujemy niektórych polityków, gdzieś w kularach i za duże pieniądze. [...] Pojęcie lobbing wywołuje takie skojarzenia, a my czegoś t[aki]ego nie robimy. U nas wszystko dzieje się ogólnie w sposób całkiem oficjalny” (P-E15). Inna respondentka, reprezentująca jedno ze stowarzyszeń, przyznała „[...] [Naszym] zadaniem, czy też moim zadaniem, jest [...] lobbowanie na rzecz interesów instytucji, które reprezentujemy, [...] co w oczywisty sposób jest głównym zadaniem stowarzyszenia lobbystycznego” (P-E11), jednakże pytana o samopostreganie swojej działalności eksperckiej stwierdziła, że widzi się: „jako doradcę politycznego,

w sposób jednoznaczny. [...] To są niuanse i oczywiście jest to myślenie szufladujące. Termin lobbysta ma negatywną konotację. [...] To znaczy pod względem samego pojęcia było ono kiedyś neutralne, ale pod względem percepcji już takie neutralne nie jest” (P-E11). W podobnym tonie wypowiadał się również inny ekspert o pochodzeniu stowarzyszeniowym: „Nie wiem, czy można to tak precyzyjnie rozdzielić [...], czy powinno się to rozdzielać. Tak więc, jak powiedziałem, jestem lobbystą, a lobbing jest bardzo negatywnie postrzegany. [...] Ponieważ jednak nie jesteśmy aktywni gospodarczo, a termin ten jest bardzo mocno związany z działalnością gospodarczą, powiedziałbym, że widzimy się, czy ja się widzę, bardziej jako doradca polityczny” (P-E25). Można było też spotkać się ze zdaniem: „Dla mnie to jest to samo. Więc mówię czasami jedno, czasami drugie, w zależności od tego z kim rozmawiam” (P-E17). Jednocześnie niektórzy z ekspertów w sposób jednoznacznie krytyczny odnosili się do sytuacji ukrytego wchodzenia lobbystów w obszar doradztwa: „[...] uważam, że [...] najważniejszą rzeczą w całym procesie [...] jest przejrzystość działalności, a nie podstępne dążenie do osiągnięcia wyników” (P-E7).

Nierzadko w celu zdystansowania się od pojęcia lobbing, różnego rodzaju organizacje do określenia własnej działalności wykorzystują anglojęzyczny termin *advocacy*, którym posługują się szczególnie NGO's. Pojęcie to definiowane jest w literaturze przedmiotu jako rodzaj reprezentacji interesów, który różni się od klasycznego lobbingu tym, że reprezentuje dobro wspólne, pewne wartości lub idee, które nie przynoszą korzyści materialnych członkom lub działaczom danej organizacji (Jenkins, 2006), sugerując tym samym większy obiektywizm i neutralność ich ekspertyzy. Znajduje to również potwierdzenie w wypowiedziach badanych ekspertów: „[...] organizacje pozarządowe określają swoją działalność w zasadzie jako *advocacy*. Pod względem metodologii i systematyki to szczerze mówiąc nic innego. Podkreśla po prostu obywatelskie tło reprezentowanych interesów. Dlatego trudno mi jest to od siebie oddzielić” (P-E26) lub „[w]prowadziłem wcześniej trzeci termin, który jest również używany w naszej branży w tym kontekście [...]. W języku angielskim to *advocacy*, czyli [...] «rzecznictwo». Oznacza to, że czujemy się również upoważnieni do mówienia w imieniu tych, którzy w danej sytuacji nie mogą się wypowiedzieć, bo nie mają zasobów, bo nie mają środków [...]. Jest to również postawa, która pochodzi z obszaru społeczeństwa obywatelskiego. W tym sensie, tak, jestem również lobbystą. Przy czym ja bym raczej wybrał to inne określenie, bo w ogólnym rozumieniu chodzi rzeczywiście o to, [...] że wiedza i dobra decyzja, dobra legislacja jest zawsze czymś, co może powstać jedynie w ramach pewnego otoczenia doradczego” (P-E20).

Mimo zdecydowanej przewagi opinii ekspertów mówiących o płynności granicy w relacjach pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem można też było w wywiadach zidentyfikować wskazania odpowiadające modelowi *limes*.

Pojawiały się one szczególnie w wypowiedziach odnoszących się do praktyki kontaktów ekspertów z parlamentarzystami w kontekście planowanych regulacji ustawowych: „jest to częścią aktualnej dyskusji, kto tak naprawdę uważa się za lobbystę, albo kto tak naprawdę jest lobbystą i że jest to definiowane w sposób bardzo szeroki” (P-E10). Przy tym w zdecydowanej większości wypowiedzi silnie wybrzmiewało zadowolenie oraz daleko idące poparcie dla wprowadzenia wiążących rozwiązań prawnych: „A więc to, o czym długo dyskutowano, to ten rejestr lobbystów w Niemczech i to, czy znajdzie poparcie i zostanie wprowadzony. I uważam, że jest to jedynie słuszne i konieczne, aby tak się stało” (P-E11) oraz „[d]latego też przejrzystość, ustawa o przejrzystości, rejestr lobby jest ważnym środkiem. A więc [...] organizacje, które mają legitymację, które są weryfikowalne. My [...] nie możemy działać w ciemności” (P-E2). Zdarzały się jednak również opinie krytyczne: „Dla tych, którzy są w pełni transparentni, nie zawsze jest to korzystne” (P-E4) lub „[b]o żeby tak ogólnie móc wszystko ująć lub wrzucić do jednego worka [...] i do tego wszystko, co ma taką pseudoobiektywność wywołaną przez regulacje, rejestry i tak dalej, to tu jestem sceptyczny” (P-E1). Z kolei inny respondent był jednak zdania, że „[...] jeśli chodzi o lobbings, to polityk wie dość dokładnie, [...] że stowarzyszenie XY reprezentuje tych, czy tych członków oraz ich interesy. To się wie. Również przy doradztwie politycznym politycy zazwyczaj wiedzą, z kim rozmawiają i z kim mają do czynienia. Są przynajmniej dobrze poinformowani. I w praktyce ma to faktycznie miejsce, że zasięga się informacji: Kim jest mój rozmówca i kogo reprezentuje?” (P-E18).

Innym kontekstem, w którym występowała logika *limes*, był sposób postrzegania obu obszarów przez opinię publiczną – „już w samej percepcji tych dwóch pojęć widoczna jest różnica, jak również w tym, co się o tym myśli. Przy tym lobbings [...] uważany jest za zło praktykowane [...] przez firmy, żeby zarobić więcej pieniędzy i żeby wesprzeć swoją branżę oraz w możliwy sposób uniknąć jakichkolwiek ograniczeń ze strony państwa. Tak, a doradztwo polityczne działa, że tak powiem, raczej [...] na płaszczyźnie bardziej obiektywnej i [...] prezentuje oraz objaśnia kwestie w sposób rozsądny” (P-E15). Również inny respondent zauważył, że „[...] lobbings ma zawsze nieco negatywną konotację, ponieważ ludzie [...] szybko myślą w kategoriach korupcji. A doradztwo polityczne ma jakoś bardziej pozytywne konotacje” (P-E5). Dlatego też, uogólniając, „przynajmniej w debacie publicznej, zawsze mam trochę wrażenie, że zawsze jest tak, [...] ci źli lobbyści” (P-E13).

GRANICE OBSZARÓW DORADZTWA POLITYCZNEGO I LOBBINGU

Podobnie jak w tekście badającym opinie parlamentarzystów (Kopka, Jańczak, 2018), tak i w przypadku ekspertów dokonano analizy porządków sta-

tycznego, ekspansywnego i pomnożonego. Definiują one granice nie tyle pomiędzy obszarami doradztwa politycznego i lobbingu, ile raczej każdego z tych obszarów, poprzez spojrzenie na ich strukturę i charakterystykę⁸.

Polska

W analizowanych wypowiedziach pojawiały się elementy wskazujące na statyczny charakter granic, szczególnie w zakresie formalnej organizacji lobbingu. Jak deklarowali respondenci, „jak ktoś się przyzna, że jest lobbystą, to poseł, posłowie uciekają «gdzie pieprz rośnie» [...]. To jest moim zdaniem głupie, niewłaściwe i to spycha rzeczywiście działania lobbystyczne do jakichś działań zakulisowych”(R-E7). I dalej, „każdy, kto podejmuje takie, nazwijmy to, działania, które można określić jako lobbing, rzadko się do tego przyznaje, no chociażby tam, jak się patrzy na ludzi, czy firmy, które się definiują jako firmy lobbingowe, to ja nie wiem, czy kilkadziesiąt organizacji oficjalnie się zgłosiło i oficjalnie występuje jako lobbujący za daną sprawą” (R-E2). W efekcie „[...] doradztwo przez polityków jest uznawane za szlachetne, a lobbing jest uważany za załatwiactwo” (R-E13).

Jednakże, podobnie jak w przypadku wypowiedzi parlamentarzystów, wydaje się, że doradztwo polityczne ma charakter bardziej ekspansywny. Respondenci wskazywali, że „lobbing to jest coś jak najbardziej normalnego i *de facto* sprowadza się do doradztwa, ale właśnie takiego doradztwa, no skutecznego” (R-E1). Podobnie „[...] tą drogą też idzie bardziej takie działanie, żeby zamówić ekspertyzę z danego instytutu, który gdzieś tam może decydenci danej władzy cenią i być może to jest bardziej skuteczniejsze niż zatrudnienie tam armii lobbystów” (R-E2). Zwracano też uwagę w tym kontekście na potencjał podmiotów świadczących usługi doradcze: „[...] są takie duże firmy doradcze, to wszyscy je znamy, ta wielka trójka typu EY, PwC itd. I to są firmy, które mają bardzo silną pozycję, one doradzają różnym biznesom, innym firmom” (R-E6). Podobnie na płaszczyźnie politycznej, to „[...] co jest przedstawiane jako doradztwo, no na przykład [to] Centrum Analiz Strategicznych prawda, które jest powołane, które istnieje, no to służy jako narzędzie potwierdzania rozwiązań, które sobie życzy wprowadzić władza polityczna, polityczny zarząd partii, która akurat jest w tym momencie u władzy” (R-E7). W praktyce, „[...] posłowie zapraszali na posiedzenia komisji ewidentnych lobbystów, a przedstawiali ich jako ekspert w dziedzinie takiej czy takiej, więc [...] [ich prawdziwy charakter się] zaciera. Natomiast czy doradca, czy ekspert występował w roli [...] lobbysty [...]? Tak że [...] no raczej pozycja eksperta jest

⁸ Szczegółowy opis charakterystyki poszczególnych modeli zob. Jańczak, 2018.

nieuczciwie wykorzystywana przez niektórych lobbystów, albo [...] przez posłów za pomocą lobbystów” (R-E7). W efekcie „[...] każdy lobbysta jest doradcą, nie każdy doradca jest lobbystą, może tak powiedzmy” (R-E13), a „[...] 90–95% lobbingu w Polsce jest w tej sferze, nazwijmy szarej, nieopisananej, która funkcjonuje w postaci organizacji branżowych, albo tematycznych firm, które wpływają na proces legislacyjny, ale nie w taki oficjalny sposób, który jest na przykład opisany w ustawie” (R-E17).

Niemcy

W przypadku Niemiec, w wypowiedziach badanych ekspertów, podobnie jak miało to miejsce w przypadku polityków, zarówno w stosunku do granicy doradztwa politycznego, jak i lobbingu przeważały cechy schematu ekspansywnego, sugerujące brak twardych kryteriów umożliwiających ich dokładne określenie: „granice nie są zbyt klarowne” (P-E9) oraz „nie ma jednoznacznej, rozgraniczającej definicji pomiędzy doradztwem politycznym a działalnością lobbystyczną” (P-E11), czy też „[...] nie bardzo wiem, co miałyby stanowić cechę rozróżniającą [...]” (P-E4). Było to szczególnie podkreślane w odniesieniu do obszaru doradztwa politycznego: „Doradztwo polityczne to bardzo mgliste pojęcie, pod którym można rozumieć wszystko i nic” (P-E22).

Pod kątem możliwości konkretnego określenia aktorów należących do obszaru lobbingu krytykowany był również stan regulacji w tym zakresie jako zbyt nieszczelny: „widzę tu wyraźną potrzebę zmian. Bo tak naprawdę nie ma tu jasnych zasad. To, co mamy tutaj w Niemczech w stosunku do Bundestagu [to] [...] rola stowarzyszeń, w ramach której funkcjonuje rejestr, do którego wpisane są wszystkie stowarzyszenia, które są aktywne i chciałyby mieć przepustkę do niemieckiego Bundestagu. Lecz oczywiście nie obejmuje to w pełni całego obszaru lobbingu i reprezentacji interesów” (P-E10). Podobne zdania pojawiały się również w kontekście planowanego wprowadzenia rejestru lobbującego „[...] ten rejestr lobbystyczny, który jest teraz wprowadzany, wygląda na przykład tak, że związki zawodowe, z tego co wiem, w ogóle nie są uwzględnione [...], bo mówi się, że [...] [ich] funkcja jest już przewidziana w ustawie zasadniczej, jako wolność zrzeszania się, tak jak przy układach zbiorowych i tak dalej, że pracodawca, pracownicy sami to negocjują. Że to też ma umocowanie w ustawie zasadniczej, reprezentacja interesów i tak dalej. Że w związku z tym są lepszymi lobbystami, że tak powiem, albo że do nich nie należą lub nie muszą należeć. Tu znowu pojawia się pytanie, dlaczego? Osobiście uważam to za nieco wątpliwe, dlaczego [...] [oni] nie zostali tu uwzględnieni” (P-E1).

Ponadto zwracano uwagę, że określenie granicy pomiędzy badanymi obszarami utrudnione jest również przez istnienie wielu terminów, którymi po-

sługują się aktorzy politycznych procesów doradczych dla określenia swojej działalności eksperckiej: „Otóż istnieje pojęcie lobbingu. Istnieje termin *advocacy*. Istnieje termin reprezentacji interesu. Istnieje termin doradztwa politycznego. A do tego jest z pewnością jeszcze wiele innych, jak np. *public affairs* itp. I dla mnie pojawia się tu pytanie: Ok, gdzie zaczyna się dana definicja i jakie są jej założenia? [...] Dlatego trudno mi je teraz od siebie oddzielić” (P-E26). Pojawiały się jednak też krytyczne opinie odnoszące się do praktycznej strony odgraniczenia od siebie obu obszarów, w których jeden z respondentów stwierdził: „Ale pierwsze pytanie, jeśli chce się coś takiego rozróżnić, to właściwie [...] dlaczego chce się to rozróżnić? O co dokładnie chodzi? I uważam, że [...] w praktyce powiedziałbym, że nie ma takiej potrzeby” (P-E13).

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku niemieckich parlamentarzystów, również eksperci posługiwali się niejednokrotnie pojęciem „naukowego doradztwa politycznego” z granicą zorganizowaną w logice statycznej, jako terminem przeciwstawnym do ekspertyzy z obszaru reprezentacji interesu: „powiedziałbym, że istnieje wiele zbieżności pomiędzy reprezentacją interesów a doradztwem politycznym, oraz że istnieje także naukowe doradztwo polityczne, ponieważ praca naukowa jest oczywiście czymś innym niż reprezentacja interesów, która, jak sama nazwa wskazuje, próbuje reprezentować interesy z pewnego konkretnego punktu widzenia” (P-E6), lub „grupy interesu i lobbing odgrywają oczywiście pewną rolę. I tam też [...] oczywiście chodzi o [...] przekazywanie pewnych faktów politykom, to też jest niezbędne. Ale jest to oczywiście inny sposób pracy niż w przypadku doradztwa naukowego, które wchodzi w proces doradczy będąc w zasadzie otwartym w odniesieniu do osiągniętych wyników” (P-E23). Tego typu rozgraniczenie pojęciowe stosowano również w odniesieniu do konkretnych grup organizacji doradczych, szczególnie z obszaru NGO’s: „[...] Powiedziałbym, że odgrywają one wyraźną rolę reprezentantów interesu. [...] [One] mają [...] pewien interes, tu nie chodzi o doradztwo naukowe, [...] ale o doradztwo oparte na interesie. I tak właśnie jest w przypadku organizacji pozarządowych w przeciwieństwie do prawdziwej wiedzy naukowej” (P-E10).

W odniesieniu do granicy badanych obszarów cechy modelu statycznego można było odnaleźć również w kontekście formalnych wymagań stawianych lobbystom w ramach kontaktów z politykami: „[...] zasadniczo ważne jest, aby istniała większa przejrzystość umożliwiająca zidentyfikowanie wątpliwych dostawców [wiedzy]. Rejestr lobbystów [...] powinien ujawniać na przykład, [kto] posiadał kartę wstępu [i] uważam, że to już jest upubliczniane” (P-E12) oraz „[o] ile wiem [...], oficjalna lista grup interesu [...] w niemieckim Bundestagu [zawiera] podmioty, które są zarejestrowane [...]. To nie znaczy, że są dzięki temu jakoś oficjalnie uznane, lecz mówią tylko: «My tu działamy». Tak zwana lista lobbystów, jak się ją tu wewnętrznie nazywa, zawiera 2800 wpisów”

(P-E28). Ponadto jeden z rozmówców był zdania, że „[i]stnieje jeszcze potrzeba wielu zmian, z jednej strony ten cały obszar prawa dotyczącego organizacji non-profit, [...], żeby było określone w sposób bardziej wyraźny, że organizacje non-profit mogą zajmować się również doradztwem politycznym. I to nie tylko w ich wąskim środowisku, ale i szerzej, bo celów jest wyraźnie więcej. I [...] jestem zwolennikiem większej przejrzystości w tym zakresie, czyli wszystkiego, co idzie w kierunku przejrzystości sceny lobbingowej, rejestrów lobby i tak dalej. Trzeba tu zrobić o wiele więcej” (P-E9).

PODEJŚCIE DYNAMICZNE – ZMIANA

Polska

Finalnym elementem analizy są przemyślenia ekspertów w zakresie dających się odnotować w ostatnim czasie zmian odnośnie granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem. Silnie wyrażane były komentarze odnośnie konieczności zmian pozycji lobbingu i lobbystów, przykładowo na płaszczyźnie prawnej: „Moim zdaniem tutaj jakaś zmiana jest potrzebna, [...] że należałoby jakby tutaj przejrzeć te regulacje, ponieważ one ewidentnie nie działają. Więc to nie spełnia swojej roli, więc to martwe prawo. Nawet myślę, że dobrze byłoby to zrewidować” (R-E1), lub na poziomie percepcji: „Wydaje mi się, że główny problem jest z postrzeganiem lobbingu, z niezrozumieniem często istoty lobbingu – i przez polityków, i przez społeczeństwo. No bo, gdyby spojrzeć na te ustawowe rozstrzygnięcia, przecież lobbing nie powinien być niczym złym. Ktoś, kto we własnym interesie lub zawodowo na rzecz instytucji czy firmy, która go wynajęła, wykonuje działalność taką w procesie legislacyjnym transparentnie – jest to opisane, jest to dozwolone. Można to robić, działalność lobbingową prowadzić albo na rzecz własnych interesów, albo być lobbystą zawodowym na rzecz innych firm. Więc teoretycznie nie powinno być z tym problemu – jest dozwolone, jest opisane, natomiast cały czas jest problem z postrzeganiem lobbingu” (R-E2). Pojawiły się także opinie, że „[...] stosunek polityków zmienia się w pozytywny sposób w ostatnich latach” (R-E3). Covidowa digitalizacja wpłynęła także na większą aktywność lobbystów, ponieważ „[...] profesjonalny lobbing dzisiaj to jest kształtowanie opinii polityków. I to się odbywa poprzez całkowicie inne kanały niż osobisty kontakt. W sieci, na Twitterze, poprzez mobilizację interesariuszy, czy jakichś tam innych ciał społecznych i [...], jak powiedziałem [...] polityka jest przede wszystkim funkcją przesądów decydentów” (R-E5). Jednocześnie, „jeżeli chodzi o doradców politycznych, myślę że też się to bardzo poprawia, widać duże,

coraz większe zapotrzebowanie na taką wiedzę ekspercką” (R-E6). Podsumowując, jak zauważa jeden z respondentów, „jeżeli chodzi o lobbystów – jest ich coraz mniej, a opinia na ich temat jest bardzo negatywna. Jeżeli chodzi o doradców – kiedyś byli bardzo często wykorzystywani, dzisiaj doradcą może być każdy” (R-E18).

Niemcy

Podobnie jak w przypadku niemieckich parlamentarzystów, również wśród ekspertów, w odniesieniu do rozwoju struktur doradczych i lobbingsowych na przestrzeni ostatnich lat, można było usłyszeć opinie, że „Nie, nic takiego nie zauważyłem. To, co widzę dzisiaj [...], mógłbym [...] [porównać] także z doświadczeniami z lat 90. Nie wydaje mi się, żeby nastąpiła tu jakaś wielka zmiana” (P-E3) oraz „[n]ie powiedziałbym, że wiele się w ostatnich latach zmieniło, czy wręcz w ostatnich dekadach. Nie widzę więc większych zmian, zwłaszcza jeśli pytanie dotyczy ostatnich kilku lat” (P-E6).

W kontekście odnotowanych zmian w tym obszarze, w licznych wywiadach pojawiały się jednak wypowiedzi, świadczące o zauważalnym wzroście intensywności procesów doradczych oraz ich wagi w niemieckiej polityce: „znaczenie doradztwa, naukowego doradztwa politycznego [stało się] po prostu większe” (P-E23), „zwiększyła się [...] dominacja doradztwa” (P-E2) oraz „mamy coraz większą obecność struktury lobbystycznej i mamy coraz większą obecność doradztwa politycznego, a działalność tego typu staje się pewnego rodzaju trendem” (P-E28). Zdaniem respondentów, zmiany dotyczyły głównie tego, „że znaczenie [...] doradztwa, nie tylko doradztwa naukowego, ale w ogóle doradztwa dla procesu politycznego, zwłaszcza dla procesu parlamentarnego w Niemczech [jest] bardzo duże i nadal rośnie [...]” (P-E23). Zwracano przy tym uwagę, że „[...] po prostu świat [...] jest trudniejszy [i] być może konieczne jest dlatego więcej zewnętrznego know-how. [...] [O]ni się też wyspecjalizowali. Dawniej w ogóle nie było tego typu doradztwa. Stało się [ono] bardziej amerykańskie” (P-E2). Wskazywano również na ogólną poprawę dostępu polityków do wiedzy eksperckiej: „polepszył się. Ponieważ [...] kanały wymiany między osobami zaangażowanymi w proces polityczny bardzo się w ostatnich latach różnicowały. [...] A dzisiaj na pewno przyczynia się do tego [również] [...] dywersyfikacja mediów komunikacyjnych oraz cyfryzacja. Ogólnie rzecz biorąc, kanały wymiany stały się bardziej dowolne, szybsze i znacznie bardziej bezpośrednie” (P-E8).

Konstatowano przy tym wzrost otwartości ze strony polityków, zarówno w stosunku do doradztwa politycznego, jak i lobbingu: „W moim obszarze zauważam większą otwartość na jedno i drugie. Na jedno i drugie!” (P-E8).

Inny rozmówca uznał: „polityka stała się bardziej otwarta. Podobnie [...] politycy [...], oni bardziej tego potrzebują. W zasadzie mają do dyspozycji większe możliwości, ale też są w pewnym stopniu zmuszeni, żeby z nich korzystać. Chodzi o to, że nie ma już rozmów w kulisach i gdy [...] chce się uzyskać informację na jakiś temat [...] lub wyrobić sobie opinię, najlepiej jest uzyskać wiedzę ze strony różnych grup interesów [...] lub zaprosić różne interesy do jednego stołu. To znaczy skłaniałbym się do stwierdzenia, że pojawiła się większa otwartość, bo stało się to konieczne” (P-E26).

Zwracano ponadto uwagę na zmiany w strukturze rynku eksperckiego: „W przeszłości [...] było kilka dużych stowarzyszeń, organizacji parasolowych [...], które były tu bardzo silnie reprezentowane. A teraz jest coraz większe zróżnicowanie w odniesieniu do tematów. Obecnie istnieją [również] naprawdę małe stowarzyszenia, co widać w rejestrze stowarzyszeń niemieckiego Bundestagu. A jednocześnie lobbują też firmy w bardzo wąskim obszarze interesów. I zakładałbym, że kilkadziesiąt lat temu miało to miejsce rzadziej niż dziś” (P-E6). Szczególnie w odniesieniu do organizacji pozarządowych zauważano, że „[...] społeczeństwo obywatelskie stało się w pewnym stopniu bardziej zorganizowane. A wraz z tym pewne kanały komunikacji stały się oczywiście bardziej centralne. Po części również [...] sprofesjonalizowane” (P-E9) oraz „myślę, że organizacje pozarządowe mają coraz większy wpływ, ponieważ społeczeństwo poprzez organizacje pozarządowe coraz bardziej krytycznie patrzy na procesy decyzyjne [...]. I jest też wiele różnych organizacji pozarządowych, które reprezentują różne tematy. Ogólnie rzecz biorąc, powiedziałbym, że [...] wpływ wzrasta” (P-E25). Spotkać można było opinie, że również „przedsiębiorstwa mają coraz większy wpływ na politykę [...] i że mniej chodzi o naprawdę obiektywną wymianę wiedzy, lecz o wywieranie wpływu [...], [...] żeby decydować w określonym kierunku” (P-E15). W tym tonie wypowiadał się również inny respondent: „Tak, coś się zmieniło. Jest coraz trudniej i bardziej chodzi o lobbying. Wystarczy spojrzeć ilu zarejestrowanych lobbystów jest w Berlinie. A statystyki wzrosły, wzrosły ogromnie” (P-E20). Zdarzały się jednak również opinie odmienne, wskazujące raczej na wzrost znaczenia ekspertyzy doradczej przy jednoczesnym osłabieniu roli reprezentacji interesu w niemieckiej polityce: „[...] Kupowanie [...], teraz jesteśmy znowu w temacie doradztwa, w celu uzyskania pomocy, znacznie się zwiększyło. Jest w tym pewna otwartość. [...] [Wpływ] lobbyingu, czyli grup interesu, stał się raczej mniejszy” (P-E2), chociaż tego typu opinie były raczej odosobnione.

W kontekście źródeł kierunku rozwoju doradztwa eksperckiego jeden z respondentów uznał, że „powodem zmian jest konkurencja. To wyścig na pomysły, na to «kto zwycięży». Uważam, że firmy doradcze się unowocześniły [...]. Firmy konsultingowe w zakresie zarządzania doradzały kiedyś sektorowi prywatnemu, ale od ponad 20 lat [...] odkryły również sektor publiczny. Więc

myślę, że zainteresowanie tym, co kiedyś robiły stowarzyszenia, czy poszczególni przedstawiciele firm, że zainteresowanie tych grup tym, żeby wejść do tego biznesu, odgrywa teraz dużą rolę i że polityka oczywiście też stała się bardziej bezstronna” (P-E2).

Zwracano przy tym uwagę na wzrost przejrzystości kontaktów pomiędzy politykami a lobbystami: „[...] gdy się zastanawiam, co w ogóle istnieje, to jest ta rejestracja w Bundestagu, żeby uzyskać dostęp dzięki odpowiednim przepustkom [...]. To również zostało ograniczone. Wszystko jest więc oficjalnie bardziej monitorowane niż wcześniej i jest również bardziej reglamentowane” (P-E1). Zdaniem jednego z rozmówców reguły funkcjonowania doradztwa „[...] stały się w ostatnich latach zdecydowanie bardziej klarowne. Po stronie tych, którzy zajmują się doradztwem politycznym oraz reprezentacją interesów [...], a także lobbingiem, myślę, że wiele zrobiono w obszarze samoregulacji” (P-E8). Stwierdził on ponadto: „Znajdujemy się [...] w procesie stopniowej regulacji, w którym decydującym imperatywem jest rzeczywiście przejrzystość” (P-E8).

Wskazywano również na większe zainteresowanie tematyką doradztwa i lobbingu ze strony mediów: „właściwie [to] się niewiele zmieniło przez te wszystkie lata, [...] wewnątrz właściwie nic, ale raczej może zewnętrznie, że jest to bardziej nagłaśniane” (P-E1) oraz „[...] spojrzenie na to jest teraz bardzo krytyczne” (P-E2). Spotkać można było się ze zdaniem, że mimo stosunkowo niewielkich zmian w samym sposobie funkcjonowania konsultacji eksperckich nastąpiło znaczne uwrażliwienie na procesy zachodzące w ramach doradztwa politycznego. Podkreślano przy tym, „że w międzyczasie ludzie stali się nieco bardziej ostrożni. [...] [A] lobbing [...] to przede wszystkim pojęcie, które pojawia się w negatywnym kontekście. Ale gdyby zapytać, czy rzeczywiście potrzebujemy lobbingu lub reprezentacji interesów, to każdy powiedziałby: tak, oczywiście, że tak. Ale potem bardzo szybko umieszcza się je w kontekście poszczególnych skandali, domniemyanych lub faktycznych” (P-E10), przez co „w ich postrzeganiu zwiększył się również sceptycyzm” (P-E20). Podobnie zdaniem innego respondenta: „[...] Politycy stali się generalnie bardzo wrażliwi, bardzo, bardzo uważni na tę kwestię. Myślę, że w ostatnich latach stało się to dużo silniejsze” (P-E10). Kolejny ekspert stwierdził też: „Ludzie stali się bardziej ostrożni, ponieważ pewne rzeczy z jednej strony stały się bardziej uregulowane prawnie, a z drugiej strony dzięki Facebookowi itp. ich przejrzystość stała się po prostu większa” (P-E22). Jednocześnie w mniemaniu jednego z rozmówców „przyczyny leżą w większości w negatywnych doświadczeniach, czyli w wyniku różnych [...] historii relacjonowanych przez media [...] To się zdarza i to coraz częściej [...] i stało się to coraz bardziej przejrzyste. Nie oznacza to, że w przeszłości tego nie było. Przeciwnie, myślę, że [jest to] [...] w tym przypadku proces malejący. Po prostu teraz jest to częściej podawane do wiadomo-

mości publicznej, co też jest dobre. A przestroga dla polityków polega na tym, żeby podchodzić do ekspertów z większym wyczuciem” (P-E18), „[bo] nawet jeśli w czasach Republiki Bońskiej powszechniejsze było spotkanie się w kularach, to dziś jest to już po prostu niemożliwe. [...] Już chociażby z powodu cyfryzacji, ale także ze względu na złożoność polityki. Nie da się już omawiać spraw w kularach. Także [...] świadomość nas, społeczeństwa obywatelskiego, stała się o wiele, wiele silniejsza. Więc nie ma już [...] na to miejsca, [...] gdy widzi te wszystkie przypadki skandali. [...] [A]le z mojego punktu widzenia jest ono coraz mniejsze, ponieważ również tak bardzo wzrosły wymagania wobec polityki” (P-E26). Dlatego też „jeżeli chodzi o zmiany, to staje się to coraz bardziej transparentne, co też jest dobre w odniesieniu do tego, w jaki sposób odbywa się wywieranie wpływu lub kontakty, rozmowy. I ta przejrzystość prowadzi do tego, że polityka też staje się coraz bardziej świadoma” (P-E18).

WNIOSKI

Przeprowadzone badania empiryczne oraz ich interpretacja pokazują wielowątkowy i złożony charakter relacji pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem w opinii dostawców wiedzy eksperckiej w Polsce i w Niemczech. Ich systematyzacja pozwala jednak na odnalezienie i opisanie pewnych regularności. Podsumowując zaprezentowane powyżej rozważania sformułować można następujące wnioski:

Po pierwsze, występują różnice w definiowaniu i usytuowaniu kategorii doradztwa politycznego i lobbingu w porządku prawnym, politycznym oraz praktyce ich wykonywania w Polsce i w Niemczech⁹. W Polsce są one nadal określone przez ustawę o działalności lobbingowej (2005). W Niemczech przy braku wcześniejszych regulacji, 1.01.2022 r. wprowadzono w życie ustawę o obowiązkowym rejestrze lobbystów, która zawiera definicję lobbingu, dość szeroką, ale z obszernym katalogiem wyjątków, co z kolei bardzo zawęży grupę podmiotów, które zostały przez nią objęte¹⁰.

Po drugie, wzajemne relacje pomiędzy doradztwem politycznym i lobbingiem rozgraniczone są zgodnie z logiką *frontier* bądź *boundary*. W Polsce parlamentarzysty w większości dokonywali rozróżnienia zgodnego z modelem *boundary* w oparciu o kryteria interesu, obiektywizmu, podmiotu, inicjatora przepływu informacji oraz regulacji prawnych. Eksperti przywoływali argumenty odnoszące się do trzech z powyższych kryteriów (interesu, obiektywizmu i regulacji prawnych), dodatkowo jednak przywoływali kryteria formy

⁹ Co w odniesieniu do parlamentarzystów zostało szczegółowo opisane w tekście Jańczak, Kopka (2018).

¹⁰ Por. Vetulani-Cęgiel, Kopka, im vorliegenden Band.

aktywności, motywacji i rodzaju wiedzy. W wypowiedziach ekspertów, podobnie jak miało to miejsce wśród polskich parlamentarzystów, pojawiły się także opinie odnoszące się do praktyki tego rozdziału, wskazujące na zacieranie się granicy w logice *frontier*. W przeciwieństwie do tego, w Niemczech wśród ekspertów w sposób zdecydowany przeważało postrzeganie granicy pomiędzy tymi obszarami głównie w schemacie *frontier*, co pokrywało się też z wcześniejszymi opiniami niemieckich parlamentarzystów, przy czym podobnie jak polscy posłowie, również politycy w Niemczech byli w stanie określić kryteria umożliwiające rozróżnienie lobbingu i doradztwa w logice *boundary*, czyniąc to w oparciu o interes, obiektywizm i neutralność, inicjatora przepływu informacji i rozwiązania prawne. Odpowiadały one w dużej mierze kryteriom określonym przez niemieckich ekspertów, którzy jednak oprócz głównych czterech przywołanych przez polityków w kontekście zróżnicowania, odnosili się również do podmiotu oferującego wiedzę ekspercką, motywację i cele, formy aktywności i instrumenty oraz rodzaj wiedzy.

Po trzecie, należy odnotować statyczny bądź dynamiczny charakter rozgraniczenia między doradztwem politycznym a lobbingsiem i jego zmianę w czasie. W Polsce respondenci sygnalizowali potrzeby zmiany w zakresie regulacji lobbingu, wskazywali jednocześnie na pozytywne zmiany w odniesieniu do postrzegania lobbystów w polityce, a także zwiększenie zapotrzebowania na doradztwo. Z kolei w Niemczech w sposób wyraźny zarysował się proces *bordering'u*, polegający na stopniowym wyznaczaniu granicy między tymi obszarami, którego zwieńczenie stanowiła uchwalona ustawa lobbingsowa. W wypowiedziach ekspertów można było odnaleźć opinie wskazujące na ogólny wzrost znaczenia doradztwa w ramach politycznych procesów decyzyjnych oraz intensyfikację procesów doradczych, wzrost otwartości ze strony polityków, zarówno na doradztwo, jak i na lobbings, zmiany w strukturze rynku eksperckiego spowodowane wzrostem konkurencji oraz wzrost zainteresowania doradztwem i lobbingsiem ze strony mediów, zwłaszcza w kontekście ujawniania różnego rodzaju skandali. Ponadto, z jednej strony częste były wypowiedzi świadczące o zauważalnym wzroście przejrzystości kontaktów pomiędzy politykami a podmiotami oferującymi wiedzę ekspercką, z drugiej jednak respondenci donosili o wyraźnym wzroście ostrożności ze strony polityków w kontaktach z ekspertami, zwłaszcza występującymi w roli lobbystów.

Po czwarte, zastanawiano się, czy obszary doradztwa politycznego i lobbingsu są w opiniach rozmówców wobec siebie asymetryczne. Czy któryś z nich postrzega drugi jako „gorszy” lub mniej profesjonalny itd.? Polscy respondenci wskazywali na negatywny odbiór lobbingu i pozorowane doradztwo. Podobnie w Niemczech respondenci opisywali relację pomiędzy badanymi obszarami jako asymetryczną, przede wszystkim ze względu na złą konotację lobbingu oraz podszywanie się lobbingu pod doradztwo. Jednakże nie wybrzmiewało

to w wypowiedziach niemieckich ekspertów tak silnie, jak miało to miejsce w przypadku polskich respondentów, ponieważ oba te obszary uważane były generalnie za równoważące.

Po piąte, wyjaśniono wątpliwości dotyczące tego, który z modeli dyscyplinarnych najlepiej charakteryzuje naturę obecnego stanu organizacji doradztwa politycznego i lobbingu. Jak zorganizowane są wewnętrznie te obszary pod względem tematyki, regulacji prawnych, praktyki działalności itd.? Jak w efekcie wyglądają granice tych obszarów? W Polsce w wypowiedziach zarówno polityków, jak i ekspertów wyraźnie dominowała percepcja lobbingu jako *boundary* w logice *statycznej*, natomiast doradztwo polityczne w logice *ekspansywnej*, podczas gdy wśród niemieckich ekspertów, podobnie jak wśród niemieckich parlamentarzystów, dominowało postrzeganie organizacji obu obszarów jako *frontier* w logice *ekspansywnej*, przy jednoczesnym określeniu dodatkowego pojęcia „naukowego doradztwa politycznego” odgraniczającego od lobbingu w logice *statycznej*. Ponadto model *statyczny* przejawiał się wśród niemieckich ekspertów również na płaszczyźnie afirmatywnej oraz w odniesieniu do prawnej definicji lobbingu w kontekście ustawy lobbingowej.

Po szóste, ustalono, w jakie interakcje wchodzi ze sobą doradztwo polityczne i lobbing. Określono, który z modeli determinuje w konsekwencji wzajemne relacje (*networked (non)border, march, expansive frontier, limes*). Jeżeli są to struktury asymetryczne, oznacza to *march* (w przypadku istnienia przenikalnej szarej strefy, dodatkowo o statycznym charakterze) lub *expansive frontier* (jeżeli jeden z obszarów dynamicznie wchodzi w przestrzeń/kompetencje itd. drugiego). Skoro zaś cechuje je symetria, to ich relacje należałoby interpretować przez pryzmat *networked (non)border* (przy przenikalności) lub *limes* (przy ostrej separacji).

W Polsce, wśród ekspertów (inaczej niż w przypadku parlamentarzystów) granica między doradztwem politycznym a lobbingiem wykazywała w niektórych przypadkach logikę *networked (non)border*, w szczególności w zakresie personalnego przenikania się. W odróżnieniu od parlamentarzystów, trudno było wśród ekspertów zidentyfikować natomiast argumenty budujące relację w logice *march* i szarej strefy pomiędzy oboma obszarami. *Expansive frontier* polegał głównie na działaniach lobbingowych pod maską działań doradczych. *Limes* podkreślany był dużo silniej niż wśród parlamentarzystów. Również w Niemczech (odmiennie niż wśród parlamentarzystów) spotkać można było w wypowiedziach ekspertów liczne przykłady odpowiadające modelowi *networked (non)border*. Inaczej niż w przypadku Polski, w opiniach niemieckich ekspertów dominowała jednak logika *march*, ze wskazaniem na pokrywanie się obszarów doradztwa politycznego i lobbingu oraz nieodzowności wiedzy lobbystów w ramach podejmowania decyzji politycznych. Pojawiały się też liczne elementy *expansive frontier*, zwłaszcza w kontekście podszywania się

lobbingu pod doradztwo, lecz w zdecydowanie mniejszym stopniu, niż miało to miejsce w wypowiedziach polityków. Z kolei elementy *limes* pojawiały się w wypowiedziach ekspertów głównie w obszarze świadomościowym lub afirmacyjnym, co dało się wcześniej zauważyć również w przypadku niemieckich parlamentarzystów.

Podsumowując, należy wskazać iż korelacja między percepcją granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem a sytuacją prawną w zakresie ich rozgraniczenia, stwierdzoną na podstawie wypowiedzi parlamentarzystów, potwierdziła się również w odniesieniu do wniosków wynikających z analizy wywiadów przeprowadzonych z ekspertami. Wskazano bowiem na znacznie mniej wyraźne dostrzeganie rozgraniczenia obu obszarów w sytuacji braku klarownych regulacji dotyczących ich funkcjonowania. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na fakt, że wywiady w niniejszym projekcie badawczym zostały przeprowadzone przed wejściem w życie w Niemczech ustawowej regulacji ze stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia obowiązkowego rejestru lobbinkowego. Oznacza to, iż zasadnym będzie przeprowadzenie podobnych badań po pewnym czasie, w celu sprawdzenia, czy sposób postrzegania rozróżnienia pomiędzy doradztwem a lobbieniem przez aktorów politycznych procesów doradczych (zarówno polityków, jak i ekspertów) zmieni się po ustanowieniu ram prawnych określających definicje lobbingu.

BIBLIOGRAFIA

- Jańczak J. (2018), *Pojęcie granicy w kontekście różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w politycznym procesie decyzyjnym*, w: *Doradztwo polityczne i lobbining w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków–Nowy Targ: ToC, s. 101–116.
- Jańczak J., Kopka A. (2018), *Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w politycznym procesie decyzyjnym. Interpretacja badań empirycznych*, w: *Doradztwo polityczne i lobbining w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków–Nowy Targ: ToC, s. 117–155.
- Jenkins J. C. (2006), *Nonprofit Organizations and Political Advocacy*, w: *The Nonprofit Sector. A research Handbook*, (red.) W. W. Powell, R. Steinberg, New Haven–London: Yale University Press.
- Ustawa (2005), Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbinkowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.

Streszczenie: Artykuł stanowi kontynuację badań empirycznych z 2018 r. dotyczących granicy między doradztwem politycznym a lobbieniem w politycznym procesie decyzyjnym (Jańczak, Kopka, 2018). W ramach przeprowadzonej analizy wykorzystano ponownie aparat pojęciowy oraz model rozgraniczania obu tych zjawisk zastosowane we wcześniejszych badaniach (Jań-

czak, 2018). W odróżnieniu od poprzedniego projektu, badającego percepcje polskich i niemieckich parlamentarzystów, wypracowane instrumenty analityczne dotyczące postrzegania granicy między doradztwem politycznym i lobbieniem użyte zostały do interpretacji materiału empirycznego zebranego w postaci wywiadów z dostawcami wiedzy eksperckiej (ekspertami) z Polski i Niemiec. Rezultaty przeprowadzonej analizy porównano następnie z perspektywą prezentowaną wcześniej przez polityków. Badanie pozwala na sformułowanie wniosku, że im większe/głębsze są regulacje formalne między doradztwem i lobbieniem, tym ostrzejsze staje się także rozgraniczanie obu obszarów w percepcji dostawców wiedzy eksperckiej i polityków.

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

**THE BORDER BETWEEN POLITICAL ADVISORY AND LOBBYING
IN THE OPINION OF EXPERTISE PROVIDERS IN AND PARLIAMENTARIANS
POLAND AND GERMANY.
INTERPRETATION OF EMPIRICAL RESEARCH**

Abstract: The article is a continuation of empirical research from 2018 on the boundary between political advisory and lobbying in the political decision-making process (Jańczak, Kopka, 2018). The analysis reused the conceptual apparatus and model of demarcation of the two phenomena used in earlier research (Jańczak, 2018). Following a previous project examining the perceptions of Polish and German parliamentarians, the analytical instruments developed on the perception of the boundary between advisory and lobbying were used to interpret the empirical material collected in the form of interviews with providers of expertise (experts) from Poland and Germany. The results of the analysis were then compared with the perspective previously presented by politicians. The study allows concluding that the greater/deeper is the formal regulations between consulting and lobbying, the sharper becomes the demarcation between the two areas also in the perception of expertise providers and politicians.

Keywords: political advisory, lobbying, boundary, experts, decision-making process, Poland, Germany

Dariusz SKRZYPIŃSKI
Bartłomiej BISKUP
Marlena PIOTROWSKA

FUNKCJE DORADCZE BIUR PARLAMENTARNYCH W POLSKO-NIEMIECKIM PORÓWNANIU

WPROWADZENIE

Współczesna polityka dotyczy kwestii i problemów o dużym stopniu złożoności. Dlatego też problem merytorycznego doradztwa dla polityków zasiadających w organach przedstawicielskich nabiera szczególnego znaczenia. Deficyt fachowej wiedzy w parlamentarnym procesie decyzyjnym może być zaspokajany co najmniej na kilka sposobów: poprzez organizację fachowych struktur doradczych w ramach administracji parlamentarnej, zatrudnianie odpowiednich ekspertów przez frakcje parlamentarne i indywidualnie przez posłów, korzystanie przez frakcje parlamentarne z usług związanych z daną partią think tanków (fundacji partyjnych), czy pozyskiwanie wiedzy z innych źródeł, w tym m.in. od lobbystów.

W przypadku obu badanych przez nas legislatyw – w Polsce i w Niemczech – funkcjonują wszystkie wskazane powyżej formy, jednak zakres ich zastosowania jest zróżnicowany. Warunkowane to jest: poziomem kultury politycznej, w tym i politycznej kultury eksperckiej funkcjonującej w danym systemie politycznym, tradycją i strukturą organizacyjną danego parlamentu, a także wielkością budżetu izby, jak i wielkością środków finansowych przeznaczonych dla pojedynczych posłów.

Analizując te czynniki, należy wskazać na istotne odmienności rozwiązań dotyczących struktur doradczych w Bundestagu i Sejmie. Polski Sejm przeszedł poważną transformację wraz z całym systemem politycznym w latach 90. XX w. Jednak negatywne zjawiska występujące w funkcjonowaniu „młodej” demokratycznej legislatywy zaobserwowane na początku transformacji nie zniknęły zupełnie wraz z konsolidacją nowego, demokratycznego systemu politycznego. Wręcz przeciwnie: ostatnie lata charakteryzujące się dekonsolidacją polskiej demokracji i jej „hybrydyzacją” skutkują nawrotem negatywnych zachowań związanych z korzystaniem z doradztwa politycznego w Sejmie. Na ich występowanie w latach 90. zwrócił już uwagę D. Olson. Jego zdaniem w warunkach nowych wyzwań, w ramach których parlament

stawał się realną, a nie tylko symboliczną areną rywalizacji partii politycznych i twórcą prawa, sytuacja wymagała od zatrudnionego tam personelu nowych umiejętności i wiedzy. W tym kontekście pojawiał się także problem ponownego zdefiniowania lojalności personelu. Wskazał on, że proces wymiany tego personelu i jego adaptacji do zupełnie nowych wyzwań może być długi i stosunkowo „bolesny”, zarówno dla izby, jak i zatrudnionych w niej pracowników. Tym bardziej, że tym zmianom najczęściej towarzyszyła także nieufność wobec personelu doradczego i liczne wątpliwości parlamentarzystów dotyczące, np. sensowności istnienia w parlamentarnych kancelariach rozbudowanych służb administracyjnych i eksperckich (Olson, 1998: 142). Mogłoby się wydawać, że z czasem problemy te znikną, jednak zmiany zachodzące w polskiej polityce po 2015 r. spowodowały ich ponowne odrodzenie. Na przykład w miejsce sporu o lojalność wobec demokracji personelu „odziedziczonego” po socjalistycznym Sejmie, pojawiła się dyskusja o lojalności wobec nowej elity rządzącej (konserwatywno-narodowej koalicji Zjednoczona Prawica z partią PiS na czele) personelu „odziedziczonego” po parlamencie kontrolowanym przez liberalno-ludową koalicję (PO-PSL). Sformułowano wręcz żądania zwolnienia tych pracowników kancelarii Sejmu, w tym Biura Analiz Sejmowych i legislatorów, którzy – zdaniem części polityków obozu rządzącego i związanych z nim grup interesu – nie rozumieją istoty nowej polityki. Dla porównania warto dodać, że eksperci pracujący w Służbach Naukowych Bundestagu zatrudnieni są na stałe i bardzo często posiadają wieloletnie doświadczenie.

Porównując potencjał ludzki obu kancelarii parlamentarnych (Sejm i Bundestag) należy zauważyć przede wszystkim ich zróżnicowanie. Na wstępie skoncentrujemy się na administracji centralnej samej izby. W przypadku Bundestagu zatrudnia ona około 2850 osób. Jest podzielona na cztery podstawowe pionki: Usługi Centralne, Parlament i Posłowie, Informacja i Dokumentacja oraz Badania i Relacje Zewnętrzne, w ramach, których funkcjonuje 13 departamentów. Według danych z 2015 r. budżet Bundestagu wyniósł około 764 miliony euro (Linn, Sobolewski, 2015: 142–154).

Natomiast Kancelaria Sejmu zatrudnia około 1300 osób, a jej budżet w roku 2020 wyniósł około 458 milionów złotych, tj. ok. 103 miliony euro (NIK, 2021). Jej strukturę tworzy 21 komórek organizacyjnych, w tym Biuro Analiz Sejmowych.

W Bundestagu personel zatrudniony bezpośrednio przez posłów to około 4500 osób. W tym około 50% pracuje w siedzibie izby, wspierając posłów bezpośrednio w ich pracy parlamentarnej, a kolejne 50% jest zatrudnionych w biurach terenowych (Linn, Sobolewski, 2015: 141). Dla porównania na polskiego posła przypada najczęściej od dwóch do trzech pracowników, co w sumie daje około 1000 pracowników zatrudnionych przez posłów. Do tego należy

doliczyć około 80 pracowników i ponad 20 współpracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub umów cywilnoprawnych przez kluby i koła parlamentarne. Analizując strukturę wydatków polskich biur parlamentarnych należy zauważyć, że w latach 2012–2016 największy udział miały w zatrudnieniu pracowników. Wynosił on średnio w tych latach 42–45%. Koszty podróży to z reguły średnio około 20%, koszty administracyjne (np. koszty najmu lokali) to z reguły około 25%, a koszty opłat telekomunikacyjnych to około 6%. Natomiast koszty ekspertyz wynosiły w tych latach 1–1,3% budżetu (Gendźwił et al., 2017: 77–79).

Analizując biura parlamentarne w Polsce i Niemczech nie sposób odnieść się do uwarunkowań prawnych, które nadają kształt tym jednostkom. Podstawą prawną organizowania biur poselskich w Polsce jest *Ustawa z dnia 9 maja 1996 roku o wykonywaniu mandatu posła i senatora*. Według jej zapisów posłowie tworzą biura poselskie w celu obsługi swojej działalności w terenie, a na pokrycie kosztów ich funkcjonowania otrzymują ryczał w wysokości określonej wspólnie przez Marszałków Sejmu i Senatu. W 2022 r. ryczał na prowadzenie biura poselskiego wynosił 19 000 zł (Sejm, 2022). Ponadto posłowie mogą tworzyć kluby i koła poselskie, do obsługi których powołane mogą zostać biura. Zarówno w biurach poselskich, jak i biurach klubów oraz kół mogą być zatrudniani pracownicy, a także można korzystać ze wsparcia współpracowników społecznych (*Ustawa*, 1996). W Niemczech z kolei posłom do Bundestagu na mocy *Ustawy o stosunkach prawnych członków Niemieckiego Bundestagu (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages)* udostępnia się wyposażone pomieszczenie biurowe w siedzibie parlamentu. Ponadto częścią uposażenia posła jest zryczałtowany zwrot kosztów związanych z utworzeniem i utrzymaniem biur w okręgu wyborczym, który przeznaczony jest m.in. na czynsz i koszty dodatkowe, wyposażenie i materiały biurowe, literaturę, media oraz opłaty pocztowe (*Gesetz*, 1996). W 2022 r. dodatek wynosił 4 583,39 euro (Bundestag, 2022a). Dodatkowo każdemu z posłów przysługuje ryczał na opłacenie wynagrodzeń dla współpracowników wspierających ich w wykonywaniu zadań poselskich wynoszący od 1.04.2022 r. 23 205 euro miesięcznie. Co ciekawe, Bundestag nie wypłaca tych środków posłom, lecz bezpośrednio zatrudnionym przez nich osobom (Bundestag, 2022b). Dzięki temu posłowie mogą zatrudniać współpracowników administracyjnych, naukowych oraz asystujących studentów.

Powołując się na badania przeprowadzone w tym/niniejszym projekcie należy zauważyć, że w odniesieniu do ankietowanych pracowników biur parlamentarnych polskich posłów około 84% respondentów posiada wykształcenie wyższe, w przypadku respondentów z Niemiec ten współczynnik wyniósł około 96%. Wyraźne różnice zauważalne są natomiast w od-

niesieniu do kryterium stażu pracy. W przypadku pracowników polskich biur parlamentarnych tylko 21% badanych miało staż dłuższy niż trzyletni. Natomiast w Niemczech taki staż pracy w biurze posiadało 63% respondentów. Można więc założyć, że dysponowali oni także zdecydowanie większą wiedzą i doświadczeniem, stanowiąc istotniejsze wsparcie w pracy parlamentarzystów.

THINK TANKI

Obok biur parlamentarnych rolę doradczego zaplecza partii politycznych odgrywają również *think tanki* działające w środowisku danego ugrupowania (fundacje partyjne). Szczególnie w obszarze funkcjonowania tego typu podmiotów dostrzegalne są wyraźne różnice pomiędzy polską i niemiecką rzeczywistością polityczną. W przypadku Polski *de facto* tylko jedna partia polityczna posiada oficjalny *think tank*. Jest to Instytut Obywatelski afiliowany przy Platformie Obywatelskiej. Pozostałe ugrupowania posiadają niejednoznaczne powiązania personalne i profilowe z wybranymi podmiotami o charakterze eksperckim. Dlatego też partie wspierają się merytorycznie zamawianiem ekspertyz *ad hoc*. Przeznaczają na to środki z tzw. Funduszu Eksperckiego. W roku 2020 polskie partie parlamentarne wydały na ten cel około 2 062 400 zł (około 458 300 euro).

Słabość tego typu podmiotów w Polsce jest przede wszystkim uwarunkowana określonymi problemami. Ich katalog sformułował P. Zbieranek, wskazując, że są to między innymi: system finansowania (zbyt mało środków, system grantowy), mechanizmy decyzyjne w systemie politycznym (zamknięty charakter procesu decyzyjnego, centralizacja władzy) oraz słabość społeczeństwa obywatelskiego (słabość instytucji, brak rozwiniętej kultury obywatelskiej) (Zbieranek, 2017: 60).

Do wskazanych przez niego kwestii można jeszcze dodać słabość organizacyjną i instytucjonalną polskich partii politycznych oraz niską kulturę intelektualną, w ramach której mamy do czynienia ze swoistą „fetyshyzacją” doświadczenia politycznego, kosztem wiedzy eksperckiej. W tym kontekście A. Zybala zwracał uwagę na kulturę umysłową dominującą w Polsce, w ramach której dostrzegał problemy, między innymi z: „(1) posługiwaniem się abstrakcyjnymi pojęciami i kategoriami, które są dopasowywane do tego, co chcemy poznać i analizować; (2) wychwytywaniem głębszych związków przyczynowo-skutkowych w analizowanych zjawiskach; (3) uogólnianiem danych, które wytwarzamy [w polskich instytucjach publicznych] i przechodzeniem od abstrakcji do konkretności i odwrotnie; (4) obiektywizowaniem wiedzy pochodzącej z analizy (pokonywanie subiektywności ludzkiej wiedzy);

(5) weryfikowaniem założeń, na bazie których następuje analiza i formułowanie stanowisk teoretycznych, konfrontowaniem różnych źródeł wiedzy” (Zybała, 2016: 60–61).

W niemieckim systemie politycznym funkcjonowanie partyjnych fundacji jest utrwalone wieloletnią tradycją, bowiem najstarsza z istniejących powstała w 1925 r. W rezultacie każda licząca się partia parlamentarna w Niemczech posiada własną fundację polityczną, spełniającą rolę partyjnego *think tanku*. Najstarsza z nich to Fundacja Friedricha Eberta (*Friedrich Ebert Stiftung*, FES) powiązana z Socjaldemokratyczną Partią Niemiec (SPD). Fundacja Konrada Adenauera (*Konrad Adenauer Stiftung*, KAS) związana jest z Unią Chrześcijańsko-Demokratyczną (CDU), a Fundacja Hannsa Seidela (*Hanns Seidel Stiftung*, HSS) współpracuje z Unią Chrześcijańsko-Społeczną (CSU). Wolna Partia Demokratyczna współdziała z Fundacją Friedricha Naumanna na rzecz Wolności (*Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit*, FNS). Także inne niemieckie formacje partyjne, których rodowód nie sięga początków Republiki Federalnej Niemiec zdecydowały się na powołanie do życia tego typu fundacji. Pod koniec XX wieku powstała Fundacja Heinricha Bölla (*Heinrich Böll Stiftung*, HBS) związana z Zielonymi. Lewicowa partia *Die Linke* współpracuje z Fundacją Róży Luksemburg (*Rosa Luxemburg Stiftung*, Roslux). Najkrócej działa, powstała w 2015 r., Fundacja Erazma z Rotterdamu (*Desiderius Erasmus von Rotterdam Stiftung*, DES) założona przez Alternatywę dla Niemiec, AfD (Ziętara, 2017: 86–87).

Fundacje zatrudniają od 237 (FNS) do 682 pracowników (KAS). Ich budżety wynoszą od około 69,5 miliona euro (HBS) do około 167,2 miliona euro (FES) (KAS, 2019; HBS, 2020; Roslux, 2019; FES, 2021; FNS, 2021; DES, 2021).

PRACOWNICY BIUR PARLAMENTARNYCH

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 niniejszego 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 zostanie percepcja doradztwa politycznego i lobbingu przez pracowników biur, cele wykorzystania doradztwa przez polityków w opinii pracowników, a także za-

kres i wymiar wykorzystania wiedzy eksperckiej. Omówiona zostanie również kwestia instrumentalizacji działań doradców przez polityków z perspektywy ich współpracowników.

Jedną z części badania zrealizowanego w ramach projektu „Wiedza to władza” polegała na przeprowadzeniu wywiadów pogłębionych z pracownikami biur parlamentarnych z Polski i Niemiec. Ich opinie i doświadczenia z pracy pozwoliły na spojrzenie na doradztwo z perspektywy wewnętrznej. Warto zatem zastanowić się w pierwszej kolejności, jakie zadania zlecane są pracownikom biur parlamentarnych z Niemiec i Polski. Respondenci z Niemiec wskazywali, że do ich zadań należy wykonywanie „po trosze wszystkiego. [...] podstawowe zadania to planowanie działalności parlamentarnej, czyli przygotowywanie posiedzeń [...], potem także przygotowywanie zapytań do rządu federalnego. [...] Do tego trochę *social* mediów, pracy prasowej czy nawet przygotowanie spotkania lub wykładu” (P-PB20). Warto podkreślenia jest to, że niemieccy pracownicy biur wskazywali na szeroki zakres wykonywanej pracy, głównie merytorycznej, utożsamianej z wewnętrznym doradztwem polegającym na przygotowywaniu informacji, opracowywaniu danych czy notatek do wystąpień posłów. Wśród wykonywanych zadań wymieniana była również „[...] profesjonalna działalność badawcza” (P-PB16) oraz „przygotowywanie spotkań i terminów, koordynacja dokumentów dotyczących stanowisk politycznych i procesów legislacyjnych” (P-PB16). Niektórzy respondenci bardzo ogólnie wskazywali, że ich zadaniem jest „[...] zapewnienie sprawnego przebiegu codziennej pracy posłów” (P-PB6). Należy również wspomnieć, że wśród pracowników niemieckich biur pojawił się pogląd, że chociaż do zadań respondenta należą czynności administracyjne, w tym zarządzanie personelem, zajmuje ono jedynie 20% jego czasu pracy. W wypowiedziach pracowników niemieckich biur administrowanie jawi się zatem jako jedno z wykonywanych przez nich zadań, ale nie jest ono dominujące.

Polscy respondenci także podkreślali kwestię różnicowania zadań oraz ich szerokiego spektrum. Uczestniczące w badaniu osoby wskazywały, że do ich zadań należą czynności organizacyjne i administracyjne, takie jak np. „prace biurowe, korespondencja i przyjmowanie gości” (R1-PB) czy „pilnowanie faktur” (R2-PB). Ważnym zadaniem organizacyjnym wymienianym przez respondentów było, obok prowadzenia dokumentacji, także przyjmowanie interesantów oraz „powodowanie, że każda sprawa, z którą ktoś się [...] zgłasza, ma jakiś dalszy ciąg” (R9-PB). Z udzielonych wypowiedzi wynika, że zajmują one większość ich czasu pracy – w przeciwieństwie do ich odpowiedników z Niemiec. Wsparcie doradcze – merytoryczne, nie ma charakteru strukturalnego i nie stanowi głównego obszaru aktywności – jest to wycinek codziennej pracy i znajduje wyraz w takich zadaniach jak: planowanie działań komunikacyj-

nych, opiniowanie bieżących spraw lub opracowywanie druków sejmowych. Podobnie jak ich niemieccy odpowiednicy, respondenci z Polski wskazywali również na wsparcie udzielane posłom w kształtowaniu ich wizerunków, w tym polegające na prowadzeniu kanałów swoich przełożonych w mediach społecznościowych, wymieniali m.in. „zajmowanie się komunikacją, social mediami, kontrolowanie teźże komunikacji, opracowywanie różnych strategii narracyjnych” (R10-PB).

Pracownicy biur parlamentarnych w Polsce oceniają dostęp do wiedzy eksperckiej bardzo wysoko. Jak twierdzą, jest on otwarty, legalny, pożądaný i potrzebny. Bardzo dobrze widziane w środowisku jest sięganie po profesjonalne opracowania, dzięki którym możliwe jest zgłębienie konkretnego tematu. „Myślę, że dostęp do wiedzy eksperckiej jest [...], bo jest legalny i pożądaný, jest potrzebny, nie ma żadnych ograniczeń, wręcz jest dobrze postrzegany” (R-PB1). Wielu z pracowników zwracało uwagę na to, że eksperci sami się do nich zgłaszają, podkreślając, że „nigdy nie mieliśmy problemu z dostępem do ekspertów, do wiedzy. [...] eksperci się do nas zgłaszają, więc myślę, że to jest w porządku” (R-PB2). Jak przyznają, w obszarze doradztwa działa tak wiele osób, że bardzo rzadko zdarza się, aby nie otrzymać niezbędnego, potrzebnego wsparcia merytorycznego. „Ekspertów jest dużo, dostęp jest szeroki” (R-PB4), „rzadko zdarza się, że w danej dziedzinie nie jesteśmy w stanie znaleźć wsparcia merytorycznego” (R-PB6). Dodają również, że „jeśli pracownik biura ma coś przygotować i musi zasięgnąć wiedzy eksperckiej, czy bezpośrednio parlamentarzysta chciałby zasięgnąć w jakimś temacie wiedzy eksperckiej, to ma taką możliwość” (R-PB8).

Natomiast ciekawą kwestią, na jaką zwracają uwagę, jest potencjalny subiektywizm oferowanego wsparcia. Część pracowników twierdzi bowiem, że wiedza ekspercka czasem staje się jedynie wyrazem czyjejs perspektywy, poglądów i interesów – nie znajduje natomiast potwierdzenia w obiektywnym stwierdzeniu faktów i rzetelnej analizie danych. Wtedy takie doradztwo ociera się o lobbging, co dostrzegło dwoje pracowników biur. Zdaniem jednego z powyżej wspomnianych respondentów „bardzo łatwo jest sięgnąć po coś, co jest raportem, co sprawia wrażenie obiektywnego raportu, opisującego jakieś zjawiska, a okazuje się, że jest to raport pisany z bardzo konkretnej perspektywy. [...] Jest jakimś lobbgingiem” (R-PB9). W związku z tym pracownicy biur z Polski wyrażają powściągliwość względem przygotowywanych ekspertyz, uściślając, że „pierwszą rzeczą, którą się sprawdza, to kto to robił i na czyje zlecenie. I to jest bardzo ważne” (R-PB19). Świadczy to o ich świadomości, a także dostrzeganiu różnic między doradztwem politycznym, które opiera się na wiedzy naukowej i zmierza do rozwiązywania istniejących problemów, a lobbgingiem, którego celem jest wywieranie wpływu na kształt polityki w celu realizacji interesów.

Pracownicy niemieckich biur parlamentarnych odpowiadają w podobnym tonie. Dostęp do wiedzy eksperckiej w Niemczech jest w ich opinii powszechny. Jak podkreślają: „Żyjemy w czasach, w których dostęp do wiedzy eksperckiej nigdy nie był tak łatwy i tak mocny, aby uzyskać dostęp do tak szerokiej wiedzy [...] Nie przypominam sobie czasów, kiedy było to łatwiejsze, szybsze i szersze niż teraz” (P-PB7). Rynek doradztwa jest też określany jako rosnący, o zwiększających się możliwościach i wpływach w ministerstwach. Wielu pracowników zwraca uwagę na łatwość dostępu do wiedzy: „obecnie jest tak, że kiedy poseł, parlamentarzysta lub biuro dzwoni do kogoś i mówi: chciałbym uzyskać jego wiedzę na następujący temat, mało kto odmawia. Myślę, że nauka w «wieży z kości słoniowej» coraz bardziej odchodzi do lamusa i coraz chętniej wchodzi w wymianę lub dialog z polityką” (P-PB15). Trzech respondentów wspomniało o braku barier, a jeden o rozległym krajobrazie instytucji doradczych, badawczych oraz eksperckich. Jak podkreślają pracownicy biur, dzięki Internetowi wiedzą z kolei, do jakich podmiotów i jakich instytucji kierować się po tę wiedzę w pierwszej kolejności.

PODMIOTY I FORMY DORADZTWA

Pracownicy polskich biur parlamentarnych wymieniają szeroki katalog źródeł wiedzy eksperckiej. Wiedzę ekspercką można czerpać z instytucji rządowych, Kancelarii Sejmu i jej komórek organizacyjnych, takich jak Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe oraz Biuletyn Informacyjny Sejmu. „Na pewno podstawą są instytucje rządowe, bo to one są najbardziej dostępne” (R-PB1). „Najczęściej polega się na wielu źródłach, aby móc wypracować sobie jakąś opinię. Takimi źródłami wiedzy są m.in. Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe i Biuletyn Informacyjny Sejmu” (R-PB5). Źródłem wiedzy eksperckiej, zdaniem pracowników, mogą być także liczne organizacje pozarządowe – fundacje i stowarzyszenia oraz pracownie socjologiczne. „Jeśli ktoś chce zdobyć rzetelną wiedzę, to jest szereg fundacji i stowarzyszeń, które zajmują się zbieraniem i opiniowaniem danych. Można z nimi rozmawiać i zdobywać od nich wiedzę” (R18-P). Wymieniani są także niezależni eksperci – „szukamy niezależnych ekspertów” (R-PB4), którzy przygotowują swoje analizy, ale też pożądaną są opracowania własne pracowników, dokonywane na podstawie samodzielnego research’u informacji.

Pracownicy niemieckich biur parlamentarnych także wskazują na szeroki katalog źródeł wiedzy eksperckiej. Jako główne źródło wskazywane są ministerstwa oraz stowarzyszenia. W przypadku stowarzyszeń oraz organizacji pozarządowych, zwraca się uwagę na bezpośrednie rozmowy z ich przedstawicie-

lami – ich wartość postrzegana jest jako nieoceniona, szczególnie w przypadku chęci zgłębienia danego tematu. Źródłem mogą być także instytuty naukowe, takie jak na przykład Niemiecki Instytut Badań Gospodarczych (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* – DIW Berlin), który przeprowadza na zlecenie badania, co dostrzegł jeden z badanych. „Wyniki tych badań są następnie wykorzystywane do argumentacji politycznej” (P-PB3). Zdecydowana większość spośród pracowników biur wskazuje jako duże źródło informacji Służbę Naukową Bundestagu, wysoko oceniając jej działanie i profesjonalizm. Jak mówią: „Ogromnym źródłem informacji jest też Służba Naukowa Bundestagu” (P-PB10).

Prasa i media są także wskazywane przez uczestników badania jako źródło wiedzy eksperckiej. „Zaczyna się od artykułów prasowych na dany temat. Mogą to być badania lub streszczenia badań. [...] opinie prawne dotyczące konkretnych kwestii. [...] dokumenty przedstawiające stanowisko stowarzyszeń, grup interesów” (P-PB13). Co ważne, pracownicy niemieckich biur parlamentarnych podkreślają, że w swojej pracy nie polegają tylko na jednym źródle, ale na wielu różnych, a następnie kompilują pozyskaną wiedzę.

Eksperti są zatem w kontekście doradztwa wskazywani jako jedno z głównych źródeł wiedzy specjalistycznej (ew. fachowej). Jakimi kryteriami kierują się politycy i pracownicy biur, zatrudniając takie osoby? Zdecydowana większość pracowników biur parlamentarnych biorących udział w badaniu, pytanych o kryteria zatrudniania ekspertów, zwraca uwagę na dominującą rolę rekomendacji osobistych oraz doświadczenia i kompetencji tych osób. Jak przyznaje jeden z nich, „najlepiej korzystać z osób zaufanych” (R-PB2), przy czym nie musi to być relacja na gruncie prywatnym, może to być znajomość wykształcenia i kompetencji tych osób oraz ich dorobku intelektualnego.

Równie wielu pracowników biur przyznaje, że w doborze ekspertów ważna jest także bliskość światopoglądowa, zgodność poglądów, podobna wizja świata oraz podejście do kwestii programowych i wizerunkowych, jednak potencjalni eksperci nie muszą być członkami danego ugrupowania politycznego. „Mówiąc tak teoretycznie, dobrze jednak jeżeli [ekspert] popiera nas. Wiadomo, że taka osoba ma ten jakiś plus, bo po prostu bardziej może jej zależeć na dobrym doradztwie, jeżeli również popiera polityka, dla którego miałaby pracować” (R-PB1). Wspólny światopogląd – zgodność poglądów, są w wielu przypadkach określane jako ważne, mile widziane, a często decydujące. „My kierujemy się przede wszystkim tym, aby to były osoby, które są zgodne z takimi kryteriami politycznymi lub światopoglądowymi, czyli podobnymi z naszą wizją różnych zjawisk. To jest ta najważniejsza rzecz, jaką chcemy od osób, z którymi pracujemy, aby miały podobną wizję świata i podobne podejście do kwestii programowych czy wizerunkowych” (R-PB9). Oczywiście pojawiają

się także stanowiska, w których pracownicy dowodzą, że „zgodność poglądów raczej nie jest wymagana” (R-PB4).

Zupełnie nie ma natomiast znaczenia tzw. medialność eksperta i stopień jego rozpoznawalności przez opinię publiczną. Jak mówią badani: „Nie zwracamy uwagi na medialność” (R-PB1), „to nie jest istotne w ogóle” (R-PB5), czy „ekspert nie musi być medialny” (R-PB17).

Podobnie jak polscy, niemieccy pracownicy biur parlamentarnych zwracają uwagę, że członkostwo lub sympatyzowanie z partią „daje pewne podstawowe zaufanie [...] Nie da się pracować w każdym obszarze tematycznym całkowicie niezależnie, całkowicie otwarcie, naukowo. [...] Mam skłonność do ufania naukowcom, o których wiem, że są blisko partii” (P-PB5). Jak przyznają – „Myślę, że pomaga, jeśli wiesz, że ta osoba jest blisko związana [...] Wtedy wchodzi się na spotkanie z bardziej otwartym umysłem. Ale to też jest coś ludzkiego, bo myślisz sobie: «Dobra, należymy do siebie, do podobnej grupy, może do tej samej ideologii»” (P-PB11). Pracownicy biur uzupełniają, że „w przypadku doradztwa w węższym znaczeniu tego słowa, szuka się osób, w przypadku których można raczej pomyśleć – «w porządku, na pewno są jakieś referencje, do których można dotrzeć»” (P-PB27).

W podobnym tonie pracownicy niemieccy mówią sami o sobie: „Myślę, że w ten sposób wszyscy zostaliśmy zatrudnieni w Bundestagu, ponieważ trzeba też pracować na poziomie osobistym w najbardziej intymnej sferze życia – to jest szczególnie obszar zaufania [...]. Mam dostęp do wszystkich danych moich posłów [...] Mogę przejąć całą tożsamość tej osoby [...]” (P-PB8). Konsekwentnie przez pracowników powtarzana i podkreślana jest właśnie rola zaufania. Jak mówią: „jesteśmy w małych zespołach z posłami i istnieje absolutna relacja zaufania, ponieważ pełnimy funkcje filtra – mój poseł musi być w stanie mi absolutnie zaufać” (P-PB14).

Ważna jest też znajomość podmiotów, instytucji współpracujących – „albo ich znamy, albo mają pewną reputację” (P-P6). „Im wyższy poziom procesu politycznego, tym bardziej staramy się korzystać z dobrze uzasadnionej wiedzy ekspertów z renomowanych instytucji [...]. Decydującą rolę odgrywa dobra reputacja [...]” (P-PB7). Jak zaznaczają: „Powiedziałbym, że w dużej mierze chodzi o to, że kogoś już się zna, kto zajmuje się danym tematem lub kto ma już osobisty kontakt z daną osobą i można do niego zadzwonić bez zobowiązań” (P-PB). Spotykane są też głosy odrębne, wskazujące na to, że znajomość eksperta nie jest warunkiem koniecznym. „Dużo pracujemy z osobami, z którymi wcześniej nie mieliśmy kontaktu. Po prostu dlatego, że są oni ekspertami w danej dziedzinie” (P-PB25).

Z drugiej strony pracownicy biur zaznaczają, że w przypadku dużych kontraktów pod uwagę brane są przede wszystkim „kompetencje, efektywność

finansowa oferty i inne kategorie przetargów określone w dyrektywach UE [...]” (P-PB8). Wysoki poziom medialności takiego eksperta jest dodatkowym atutem, szczególnie w sytuacji, gdy dana kwestia polityczna wymaga przyciągnięcia uwagi lub przeforsowania danego stanowiska.

Pracownicy polskich biur parlamentarnych zgadzają się, że wiedza ekspercka powinna być wolna od politycznych nacisków. „To znaczy powinna być obiektywna i niezależnie od tego, co się nam publicznie opłaca, czy nie, powinniśmy zawsze rozważać wszystkie scenariusze” (R-PB1). Swoim doświadczeniem potwierdzają też, że zwykle mają do czynienia właśnie z takimi osobami – rzetelnymi i sumiennie wykonującymi swoją pracę. W takim przypadku wartość wiedzy, którą się dzielą jest ogromna i czerpie się z niej bardzo dużo. „Dobrze oceniam rzetelność i obiektywizm. Także to zależy od zagadnienia, ponieważ część zagadnień ma mniejszą podatność na osobiste upodobania polityczne ekspertów niż inne” (R-PB5). Jak zaznaczają: „Uważam, że każdy ekspert w tym swoim «eksperctwie» ma jakieś pewne ograniczenia, ponieważ patrzy tylko przez pryzmat swojej działości i nie potrafi wyjść poza ramy tego, w czym się specjalizuje. Jednak na pewno ich wiedza, którą się zajmują, jest ogromna i można dużo z niej czerpać” (R-PB8).

Kolejną kwestią jest cel zatrudniania doradców oraz ich obiektywizm jako czynnik pożądaný przez polityków lub wręcz przeciwnie, jako czynnik mogący utrudnić realizację celów zatrudnienia doradcy. Pracownicy niemieckich biur parlamentarnych zwracają uwagę na pokusę i próby uzasadnienia pewnych kwestii politycznych. „W tym celu często zleca się ekspertyzy, z których oczywiście oczekuje się pewnego wyniku” (P-PB6). Jak podkreślają: „Kiedy patrzę, jak to wygląda, np. w politologii, gdzie mam teraz ludzi, którzy twierdzą, że potrafią wyjaśnić pewne ideologiczne rzeczy w oparciu o kryteria naukowe, to mam wątpliwości, czy ta ekspercka wiedza jest naprawdę rzetelna” (P-PB15). Pracownicy niemieckich biur zaznaczają też, że bardzo dużo zależy od konkretnego eksperta: „Jeśli masz opinię grupy interesu, to nie może ona być całkowicie obiektywna, ponieważ kieruje się silnym zainteresowaniem” (P-PB16). I dodają: „Obiektywność zawsze byłaby kwestią tego, kogo pytasz” (P-PB20). „Každy ekspert jest również zainteresowany. I sprzedaje swój model i swój pogląd” (P-PB24). „Trzeba ciągle zdawać sobie sprawę, że za oświadczeniami nie kryje się obiektywny ogólny interes, ale że ludzie wnoszą swoje indywidualne interesy. Jest to również całkowicie uzasadnione, ale musisz być świadomy raz za razem, że pewne stowarzyszenie realizuje pewien interes i dlatego koncentruje się na punktach, a inne raczej nie” (P-PB21). Inni filozoficznie uzasadniają, że człowiek z natury nie może być obiektywny – „Každy ma jakiś interes i wierzę, że jeśli jako naukowiec realizujesz pewne tezy, to szukasz również argumentów, które rów-

niez te tezy dowodzą. [...] oczywiście powinno być próbą każdego naukowca lub eksperta podejście do tego neutralnie. Ale myślę, że to fundamentalna trudność. Dlatego powinienś ponownie udowodnić każdą wiedzę ekspercką [...] lub zakwestionować ją ponownie, tj. z innym ekspertem” (P-PB22). Dodają także: „Zawsze musisz odfiltrować tę wiedzę” (P-PB25). Są też takie głosy: „Z drugiej strony, oczywiście, istnieją również prywatne instytuty badawcze, które są bardzo niezależne. Bardzo obiektywne w tym, co publikują” (P-PB19), co podkreśla, jak zróżnicowany jest i jak odmiennie interpretowany rynek doradztwa politycznego.

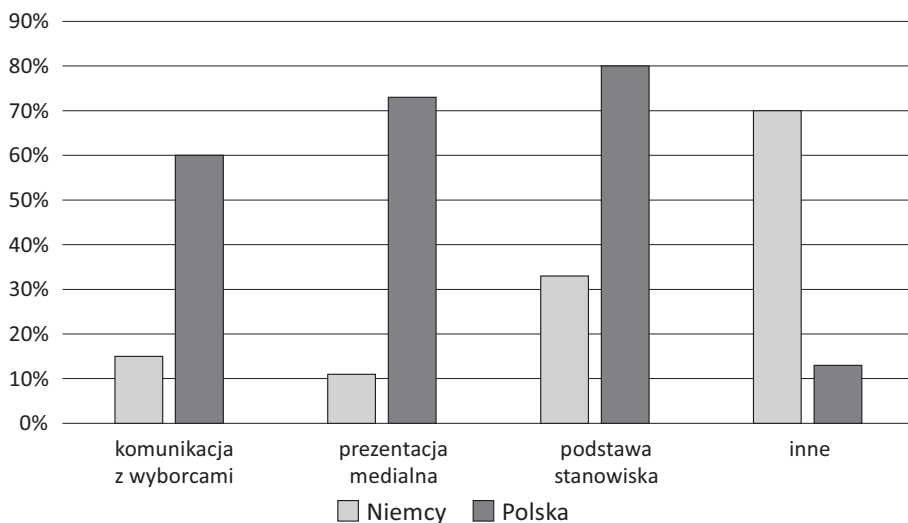
Pracownicy polskich biur parlamentarnych twierdzą, że parlamentarzyści sięgają po pomoc doradców głównie w sytuacjach, gdy potrzebują potwierdzić swoją wiedzę – „korzysta z nich wtedy, kiedy nie jest w 100% pewna, albo chce uniknąć wpadek” (R-PB2) lub gdy podejmują działania spoza ścisłego obszaru swoich kompetencji i niezbędne jest pogłębienie wiedzy. Dwoje respondentów dostrzegło ponadto, że doradcy są też wykorzystywani do rozwiązania konkretnego problemu. „Nad problemem siadamy i omawiamy. Zastanawiamy się, kto nam będzie potrzebny do rozwiązania danego problemu, do rozwiązania sytuacji” (R-PB11). Ciekawe, że część pracowników zwraca uwagę na sytuacje, kiedy z doradztwa korzystano w celu uzasadnienia wcześniej przyjętego stanowiska – „choćby w przypadku, kiedy była sprawa z podwyżkami dla posłów. [Szef] niejednokrotnie spotykał się z doradcami, którzy mu mówili, co ma mówić [aby ten pogląd obronić]” (R-PB11).

Pracownicy niemieckich biur parlamentarnych zwracają uwagę, że rolą doradców, celem ich pracy, jest opiniowanie stanowisk wyrażanych w procesie legislacyjnym: „Istnieją interesariusze, którzy mają określone interesy i reprezentują swoje zdanie na temat procesu legislacyjnego. [...] Doradcy polityczni muszą to ocenić i nadać temu odpowiednią wagę, a następnie podjąć decyzję wstępną dla posłów. I to jest właśnie zadanie doradztwa politycznego od wewnątrz” (P-PB15). W opinii innych pracowników „chodzi o zrównoważenie między interesami” (P-PB19), zidentyfikowanie problemu, czy też znalezienie rozwiązania opartego na nauce: „jeśli rząd federalny ma stanowisko, które można zaatakować opinią naukową, to chętnie się z niej korzysta” (P-PB27), lub potwierdzenie własnego stanowiska: „to jest, jak sądzę, najczęstszy przypadek, że jeśli wiemy, że on [ekspert] i stowarzyszenie mają takie samo zdanie jak my, to zapraszamy ich i pozwalamy im wypowiedzieć się publicznie, aby potwierdzili nasze stanowisko” (P-PB23). Jak dodaje: „czasami jednak zdarza się również, że ktoś ma poważny interes w wyjaśnieniu jakiejś kwestii faktycznej. Byłoby [to] więc [...] rozwiązanie uwzględniające interesy jak największej liczby obywateli” (P-PB23).

ZAKRES I WYMIAR WYKORZYSTANIA WIEDZY EKSPERCKIEJ PRZEZ POLITYKÓW

W kolejnym etapie badania analizie poddany został zakres i wymiar wykorzystania wiedzy eksperckiej przez polityków. Pracownicy biur parlamentarnych zostali zapytani, w jakich kwestiach czy sytuacjach poseł lub posłanka zasięgają porady ekspertów. Możliwe było wskazanie więcej niż jednego obszaru.

Wykres 1. Sytuacje, w których wykorzystywana jest porada eksperta



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych.

Odpowiedzi udzielane przez niemieckich i polskich pracowników biur znacznie się różniły (wykres 1). W Niemczech 70% respondentów wskazało odpowiedzi, które zaklasyfikowane zostały jako inne. Wśród nich pojawiły się, m.in. opinie, że posłowie zasięgają porady eksperta w zakresie nowych tematów, ale także zagadnień, które ich szczególnie interesują (w których się specjalizują). Odpowiedzi nie ograniczały się do deklaracji pracowników biur parlamentarnych, że ekspertyzy i opinie specjalistów służą za podstawę do formułowania poglądów i przyjmowania stanowiska: respondenci wskazywali również na chęć poszerzania wiedzy w konkretnych dziedzinach. Tym samym nie deklarowali, jaki oddźwięk mają przedstawiane opinie i ekspertyzy, tj. czy i w jakim zakresie poseł bierze je pod uwagę w procesie formułowania poglądów i zajmowania stanowisk. Jednakże z analizy dalszych wypowiedzi wynika, iż w opinii respondentów eksperci nie mają szczególnie dużego wpływu na decyzje podejmowane przez posłów.

Postrzeżenie powyższych kwestii warto skonfrontować z wynikami badania przeprowadzonego w latach 2016–2017 w grupie posłów z Niemiec i Polski, którzy wskazywali, w jakich kwestiach bądź sytuacjach zasięgają porad eksperta. Najwięcej badanych, zarówno z Niemiec (72%), jak i z Polski przyznało, że korzystają z porad eksperta jako podstawy formułowania poglądów i przyjmowania stanowiska. Dla polskich posłów o wiele większe znaczenie ma doradztwo strategiczne (w zakresie komunikacji wspomniało o nim 31% badanych, pod kątem najlepszej prezentacji medialnej 36% respondentów) niż dla posłów z Niemiec – opowiedziało się za nim 8% niemieckich respondentów, zarówno w zakresie komunikacji, jak i pod kątem jak najlepszej prezentacji medialnej (Cianciara, Stasiak, 2018: 253). Badania ilościowe przeprowadzone w grupie posłów korespondują zatem z analizą wypowiedzi pracowników biur parlamentarnych i potwierdzają, że wśród niemieckich posłów doradztwo strategiczne ma o wiele mniejsze znaczenie. Ponadto, zdaniem pracowników polskich biur parlamentarnych, ich szefowie kładą większy nacisk na doradztwo służące komunikacji i lepszej prezentacji medialnej w porównaniu z tym, co mówili posłowie uczestniczący w poprzednim badaniu.

Pracownicy biur z Niemiec wskazywali, że korzystają z różnorodnych źródeł doradztwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego: „korzystamy też z porad zewnętrznych, zwłaszcza w kampaniach wyborczych. [...] w okresie, gdy znaczna większość lub duża liczba ludności głosuje na polityków najważniejsze jest, aby korzystali oni z doradztwa zewnętrznego. Najgorszą rzeczą, jaka może się przydarzyć politykowi, jest zamknięcie się w bańce i brak poczucia, jak jest się postrzeganym z zewnątrz” (P-PB8). Ta wypowiedź, jak i kwestie podnoszone przez innych respondentów pozwalają dostrzec, że również dla niemieckich polityków doradztwo wizerunkowe nie jest bez znaczenia, szczególnie w okresie kampanii wyborczych. Zazwyczaj jednak po poradę eksperta sięga się „po to, żebyśmy [...] mieli do dyspozycji jeszcze więcej argumentów, kiedy będziemy tu [w Bundestagu] przemawiać, i żebyśmy mogli te argumenty wcielać w życie” (P-PB22). W podobnym tonie wypowiadali się również inni pracownicy biur, którzy na pytanie o to, kiedy sięga się po poradę eksperta odpowiadali, że „[...] właściwie zawsze, gdy pojawia się nowy temat lub rozpoczyna się nowa dyskusja, chętnie korzysta się z pomocy ekspertów z zewnątrz lub z doradztwa wewnętrznego” (R-PB5). Wsparcie w tej formie jest też istotne „ze względu na zakres czasowy samych tylko obowiązków posła, nie byłby on w stanie samodzielnie opracować tego tematu [...]. Po drugie, czasami po prostu dobrze jest mieć niezależne źródło” (P-PB20).

W Polsce wśród pracowników biur dominował osąd (80% respondentów), iż doradztwo stanowi podstawę formułowania poglądów i przyjmowania stanowiska, w drugiej natomiast kolejności posłowie kontaktują się z doradcami ze względu na chęć jak najlepszej prezentacji medialnej (73%) oraz w zakre-

sie komunikacji z wyborcami (60%). Respondenci zwracali uwagę na to, że dbałość o poszerzenie kompetencji medialnych bardzo często dotyczy posłów z małym stażem parlamentarnym, natomiast intensyfikacja doradztwa w zakresie komunikacji z wyborcami nasila się w okresach przed wyborami parlamentarnymi (kampania wyborcza jest w ich wypowiedziach ujmowana z perspektywy prawnej, a nie pragmatycznej – permanentnej kampanii wyborczej).

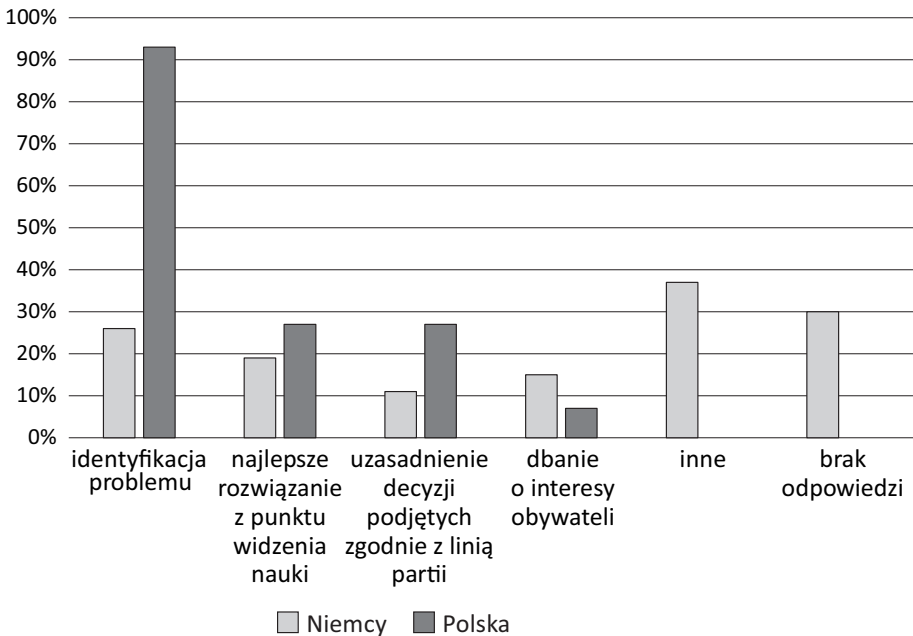
Niektórzy pracownicy biur poselskich z Polski dokonywali rozróżnienia na świadczenie usług doradztwa w pracy ministerialnej lub poselskiej: „Jeżeli chodzi o kwestie wizerunkowe, to tak jak powiedziałem, tutaj radzimy sobie. Jeżeli tutaj korzystamy, no to może w ramach pracy ministerialnej. Tu też trzeba rozróżnić [aktywność] poselską, ministerialną [...], bo to są dwie różne kwestie. Na pewno tutaj [minister] korzysta [...] w dziedzinie podejmowanych tematów, [...] ujmując to ogólnie, czyli te fachowe dziedziny, nie wizerunkowe [też są istotne]” (R-PB1).

Podobnie jak w Niemczech, również w Polsce obserwowane jest zwiększenie zainteresowania doradztwem w kampaniach wyborczych: „To jest krótki okres, w którym intensyfikują się działania dotyczące właśnie kreowania wizerunku w mediach, poprawiania działalności, np. mediów społecznościowych itd.” (R-PB6). Respondenci dostrzegają, że w okresie kampanii wyborczych następuje nie tylko intensyfikacja wykorzystania usług doradztwa, ale także zmiana doboru jego form, które „się zmieniają w zależności od sytuacji, a raczej od momentu roku wyborczego. Wiadomo, polityka zakłada to, przynajmniej w państwie demokratycznym, że co kilka lat są wybory. Im bliżej tych wyborów, tym różne formy są tego doradztwa” (R-PB12). Respondenci z Polski również poruszali temat popytu na usługi związane z doradztwem politycznym, twierdząc, że „wciąż będzie rosło zapotrzebowanie na usługi [...] wizerunkowe, doradcze i inne tym podobne” (R-PB1).

Pracownicy biur zostali zapytani również o to, w jaki sposób postrzegają rolę doradztwa w procesach decyzyjnych, w których uczestniczą posłowie.

Zaobserwowano wiele różnic między Niemcami a Polską. Ponownie najczęściej niemieckich respondentów (37%) udzieliło odpowiedzi, które zakwalifikowane zostały jako inne: m.in. chęć zapewnienia równowagi między występującymi interesami, czy orientacja w nowych, nieznanymi tematach. W dalszej kolejności pracownicy niemieckich biur parlamentarnych wskazali na identyfikację problemu oraz znalezienie jego najlepszego rozwiązania. Pojawiały się również opinie wskazujące na dbanie o interesy jak największej grupy obywateli, „a potem, oczywiście, musi być możliwa ich realizacja w jakiś sposób, [...], w programie rządowym, a więc także w tych częściach, które zostały włączone do programu rządowego z poprzedniego programu partyjnego” (P-PB18). Wskazywali jednocześnie na to, że gdyby chcieli „przeforsować podczas dyskusji nad budżetem coś, co w ogóle nie jest objęte umową koali-

Wykres 2. Postrzeżenie roli doradztwa przez pracowników biur



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych.

cyjną, pojawiłby się poważny problem” (P-PB18). Ich zdaniem nie wyklucza to w całości realizacji pomysłów nieobjętych umową, ponieważ dotychczas zdarzały się od niej odstępstwa.

Najwięcej respondentów z Polski (93%) stwierdziło, że doradztwo służy do identyfikacji problemu. Wypowiedzi polskich pracowników biur nie pokrywają się, a wręcz stoją w sprzeczności z wnioskami, które wynikają z wypowiedzi zarówno samych parlamentarzystów, jak i ekspertów – zwłaszcza w kontekście celów i roli doradztwa. Wynika to prawdopodobnie z chęci zadbania o dobry wizerunek pośła przez podległych mu pracowników. Respondenci wskazywali również, że doradztwo traktowane jest jako „dostarczanie informacji na temat bieżących wydarzeń w kraju, czyli w jaki temat warto się zaangażować, którą sprawę warto nagłośnić, która sprawa – tak jakby – może nie jest to naszą najmocniejszą stroną i można ją przemyśleć [...]” (R-PB1). Pozwala to na przypuszczenie, że identyfikacja problemu nie zawsze musi służyć chęci jego rozwiązania. Może być instrumentalnie wykorzystywana do promocji danego polityka, a co za tym idzie – wpisywać się w zakres doradztwa strategiczno-komunikacyjnego, a nie merytorycznego. Interesujące w tym zestawieniu jest zatem instrumentalizowanie doradztwa w Polsce, bowiem aż 27% respondentów przyznało, że doradztwo wykorzystywane jest do uzasadnienia decyzji podej-

mowanych w celu realizacji linii ideologicznej (światopoglądowej) partii. Dla porównania w Niemczech to o 16 punktów procentowych mniej (przyznało to jedynie 11% pracowników niemieckich biur parlamentarnych).

Pracownicy polskich biur parlamentarnych wskazywali również na to, że „my z partii [...] dostajemy informację, więc jeżeli ona się nie zgadza, np. z przekonaniem [imię posłanki], no to po prostu o nich [się] nie mówi, [...] jak jesteś w partii, to jednak jest zobligowana do tego, [...] że przyjmuje się jakąś z góry linię, no i jeżeli się z nią nie zgadzasz, to po prostu o niej nie mówisz. Są różne zagrywki, np. jeżeli jakiś poseł się nie zgadza z jakimś głosowaniem, no to nagle «przypadkiem» zasypia [...], albo się spóźnia. Ale to jest tylko dlatego, żeby nie brać udziału w tym głosowaniu” (R-PB2).

Istotne zdaniem polskich respondentów jest także konfrontowanie wiedzy teoretycznej na dany temat, przekazanej przez doradców, z praktyką życia politycznego: „jak jakiś wykładowca czy pracownik uczelni czysto teoretycznie mówi o problemie, [...] to to jest konfrontowane z wiedzą praktyczną, na przykład medioznawcy, czy człowieka, który pracuje w mediach czy filmowca, który ma swoją produkcję filmową. [...] Były to zawsze wypośrodkowane merytoryczno-funkcjonalne rzeczy” (R-PB3). Po raz kolejny uwidacznia się wspomniana już wcześniej powściągliwość polityków względem zewnętrznych ekspertów i efektów ich pracy, chociaż w tym wypadku nacisk położony jest na niewskazany wcześniej aspekt – konfrontacji szeroko rozumianej teorii z praktyką życia publicznego.

Pracownicy biur parlamentarnych zostali również poproszeni o wskazanie źródeł, z jakich poseł lub posłanka korzysta w swojej pracy parlamentarnej. Co ciekawe, zarówno niemieccy, jak i polscy pracownicy biur w 93% wskazali więcej niż jedno źródło wiedzy eksperckiej, a pozostali (zarówno po stronie niemieckiej, jak i polskiej) nie udzielili odpowiedzi na to pytanie. Jeden z pracowników polskich biur wskazał, że „im więcej jest opinii, tym lepiej” (R-PB12). Wybór doradców, zdaniem respondentów, zależy w głównej mierze od tematu, w którym należy zasięgnąć porady.

Pracownicy niemieckich biur parlamentarnych wskazywali, iż posłowie korzystają z opracowań przygotowywanych przez Służby Naukowe Bundestagu, oferujących różnotematyczne badania, a na zlecenie posłów także wyspecjalizowane ekspertyzy, podkreślając tym samym rolę Bundestagu w ułatwianiu dostępu do tego typu źródeł wiedzy: „Niemiecki Bundestag udostępnia swoim członkom wiele instrumentów, za pomocą których można uzyskać dostęp do wiedzy eksperckiej. Czy to za pośrednictwem naukowych baz danych, takich jak *Springerlink*, czy też za pośrednictwem własnego serwisu naukowego Bundestagu lub systemów bibliotecznych i informacyjnych. Ponadto jako członkowie Bundestagu, możemy oczywiście uzyskiwać informacje od instytucji naukowych” (P-PB8). Wśród źródeł wskazywane były również dyskusje ze

„stowarzyszeniami, grupami interesu, think tankami, studiami, instytucjami uniwersyteckimi” (P-PB15). Dominowały poglądy, że posłowie korzystają z porad eksperckich tak szeroko, jak to tylko możliwe.

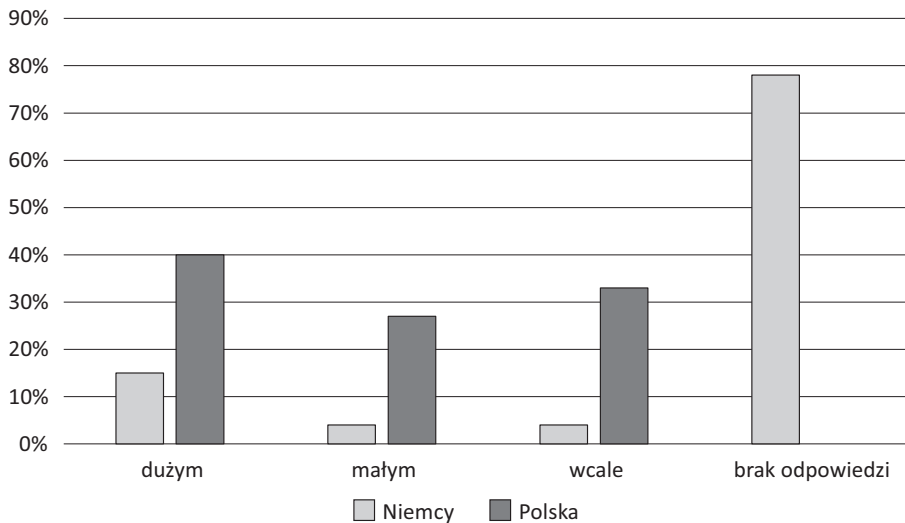
Niemieccy respondenci zwracali również uwagę na zatrudnienie referentów, którzy wspierają frakcje parlamentarne w zakresie dostępu do różnorodnej wiedzy: „Oczywiście, żaden poseł nie poradziłby sobie bez fachowej wiedzy asystentów parlamentarnych. Na przykład w grupie parlamentarnej jest 15–20 referentów, którzy są odpowiedzialni tylko za jeden obszar, a mianowicie za obsługę grupy parlamentarnej. Nie są oni opłacani przez biuro, tak jak ja i inni, ale są zatrudniani przez grupę parlamentarną i właściwie każdy ma do nich dostęp” (P-PB9).

Respondenci z Polski wskazywali, że na ogół politycy korzystają z wielu różnych źródeł, „to absolutnie zależy od tematu, jaki pani senator z doradztwa potrzebuje, natomiast niezwykle rzadko zdarza się, że [...] opiera się na jednej opinii” (R-PB6). Przedmiot doradztwa determinował zatem źródła pozyskiwania wiedzy, którymi w przypadku polskich posłów były: m.in. ekspertyzy sejmowe, w tym efekty działalności Biura Analiz Sejmowych (które polscy respondenci wskazywali o wiele rzadziej niż ich niemieccy odpowiednicy działalność Służb Naukowych Bundestagu), a także analizy przygotowywane przez ministerstwa, instytucje rządowe czy organizacje pozarządowe. Posłowie korzystają również z doradztwa dyrektorów swoich biur oraz innych pracowników, w tym asystentów: „Najczęściej polega się na wielu źródłach, aby móc wypracować sobie jakąś opinię. Takimi źródłami wiedzy są między innymi Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe i Biuletyn Informacyjny Sejmu, w którym są różnego rodzaju opracowania [wykonane] przez ekspertów sejmowych, a także najczęściej opracowania przygotowane przez ministerstwa oraz instytucje rządowe, a także podmioty pozarządowe, które przygotowują różnego rodzaju raporty, ekspertyzy” (R-PB1). Zwracano uwagę także na indywidualne cechy polityków, które mają wpływ na dobór źródeł wiedzy eksperckiej, a także środowisko, z którego się wywodzą: „Szefer uwielbia spotkania z ludźmi, którzy często doradzają mu podczas spotkania. Nie ma absolutnie żadnych oporów przed tym, aby rozmawiać z ludźmi. [...] On jest zresztą w środowisku naukowym i może zasięgnąć języka i wiedzy u różnych źródeł naukowych” (R-PB11).

Zastanawiające w kontekście wcześniejszych rozważań jest zatem to, czy politycy podążają za radami doradców i czy w Niemczech oraz Polsce zaobserwowana została instrumentalizacja ich działań przez pracowników biur parlamentarnych.

Analiza zebranego materiału empirycznego (wykres 3) pozwala na dostrzeżenie, że w opinii pracowników biur parlamentarnych, w Polsce, w o wiele większym stopniu poseł bierze pod uwagę lub wykorzystuje uzyskane infor-

Wykres 3. Stopień wykorzystania przez posłów informacji pozyskanych w procesie decyzyjnym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych.

macje przy podejmowaniu decyzji – w tym przypadku 40% respondentów zadeklarowała, iż posłowie kierują się w dużym stopniu opiniami ekspertów – dla porównania taką odpowiedź wskazało 15% pracowników biur z Niemiec. Przepuszczalnie wysoki odsetek deklaracji wskazujących na to, że w Polsce stopień wykorzystania pozyskanych informacji w procesie decyzyjnym jest duży, po raz kolejny wynikać może z chęci pracowników biur, aby zaprezentować posła w jak najlepszym świetle. Wydaje się to potwierdzać aż 60% polskich respondentów, którzy zadeklarowali, że poseł „w małym stopniu” lub „wcale” wykorzystuje lub bierze pod uwagę uzyskane informacje. Rozbieżność między Niemcami a Polską wynikać może również z tego, iż w przypadku Niemiec aż 78% respondentów nie wskazało zakresu wykorzystywania przez posłów informacji pozyskanych od doradców, z którymi współpracowały osoby uczestniczące w wywiadzie. Co więcej, niemieccy respondenci argumentowali ograniczoną podatność na informacje przekazywane przez doradców tym, że „podstawowe linie polityczne są nadal wyznaczane tutaj lub w grupie parlamentarnej, a nie za pośrednictwem zewnętrznych doradców politycznych” (P-PB21). Ponadto pracownicy biur uważają, że to, czy poseł bierze pod uwagę lub wykorzystuje pozyskane od doradców informacje przy podejmowaniu decyzji „zależy od ekspertyzy, czy jest ona dla niego przekonująca, czy nie” (P-PB24).

Niemieccy pracownicy biur parlamentarnych wskazywali także na to, że podatność na wpływ zależy również od wiedzy posła, który zasięga porady eksperckiej, a także jego doświadczenia oraz obycia w polityce. Zdaniem re-

spondentów poseł „im mniej sam wie o polityce, tym bardziej polega na radach ludzi, którym ufa. Może to być jego własny personel, prelegenci lub bliższe mu organizacje zewnętrzne. [...] Bardzo rzadko zdarza się, że wdraża się pozycje jeden do jednego z zewnątrz, ale można [...] tak, można się inspirować, [...], także czasami przez inne stanowiska” (P-PB5). Sam proces doradztwa w parlamentarnym procesie decyzyjnym z punktu widzenia pracowników biur jest istotny, ponieważ – jak już wspomniano – politycy potrzebują analiz i opinii specjalistów z danych dziedzin, gdyż sami nie mogą mieć pełnej wiedzy w każdym temacie będącym przedmiotem procedury legislacyjnej: „poseł musi głosować nad różnego rodzaju projektami ustaw, czy to z zakresu polityki obronnej, czy rolnej, a jedna osoba nie może mieć tak dużej wiedzy we wszystkich dziedzinach. Posłowie mają swoją specjalną dziedzinę i dlatego potrzebują informacji na inne tematy oraz przygotowania informacji, w przeciwnym razie musieliby głosować po omacku, dlatego bardzo, bardzo ważne jest, aby – zwłaszcza w dziedzinach, w których nie są ekspertami – zasięgał oni porad, aby podejmować decyzje na podstawie informacji faktycznych, a nie na podstawie przecucia czy innych czynników” (P-PB14).

Zdaniem pracowników biur z Polski porady ekspertów są także ważne dla posłów, ponieważ dzięki temu mogą oni dowiedzieć się, jak wyglądają w oczach innych i jak się prezentują, co poszerza ich wiedzę na własny temat. Dla niektórych polityków „konsultacje polegają raczej na tym, że jeśli ma się określony cel polityczny, to myśli się o tym, jak najlepiej go osiągnąć. Myślę, że to byłaby najważniejsza rola takiej służby doradczej” (P-PB16).

Z wypowiedzi polskich respondentów wynika, że wiedza ekspercka wykorzystywana jest w różnym stopniu (zarówno dużym, małym, jak i wcale), co wynika z przedmiotu doradztwa, rangi tematu, ale też cech parlamentarzysty, który zasięga porad doradców, w tym własnego przekonania o roli, jaką poseł chce odgrywać. Jeden z respondentów przyznał, że posłanka, dla której pracuje „nie ma wielkiej potrzeby konsultacji. Jest po prostu niezwykle pewna siebie w zakresie swoich dziedzin i ma już wyrobioną opinię na wiele tematów, dlatego nie ma tak częstej potrzeby korzystania z konsultacji” (P-PB17). Podobnie jak w Niemczech, także w Polsce znaczenie mają wiedza i staż parlamentarzysty, co przyznają pracownicy biur, wskazując, iż ich przełożony „jest doświadczonym politykiem i ostateczną decyzję podejmuje zawsze on sam, a nie doradcy” (R-PB4).

W wywiadach respondenci dostrzegali także sukcesy, do których przyczyniło się korzystanie w dużym stopniu z opracowań ekspertów. Wśród przykładów potwierdzających takie stanowisko jeden z respondentów wymienił wykorzystanie danych demograficznych przez partię rządzącą w Polsce. Jego zdaniem „to chyba widać [...] po wynikach wyborów, że [partia rządząca] jednak potrafi lepiej wykorzystywać te dane być może niż inne partie” (R1-PB).

Analogicznie do wypowiedzi, w której wskazano, że cel zasięgnięcia porad eksperckich zależy od tego, czy polityk jest wyłącznie posłem, czy pełni również funkcje ministerialne, także w przypadku zakresu wykorzystania wiedzy eksperckiej pracownicy polskich biur parlamentarnych dostrzegali różnice: „na razie bardziej skupiamy się na tej pracy ministerialnej [...]. I tutaj [...] w dużym stopniu ta wiedza fachowa jest nam potrzebna i opieramy się na tych danych eksperckich w dużym stopniu” (R-PB2). Wśród wypowiedzi pojawiały się również spostrzeżenia, że to, w jakim zakresie wykorzystywana jest wiedza przekazywana przez ekspertów zależy od sprawy, jakiej dotyczy. Pracownicy biur, którzy na co dzień współpracują z posłami byli zdania, że podejmują oni sami decyzje w oparciu o informacje przekazywane przez ekspertów i własne opinie, a zakres wykorzystania wiedzy eksperckiej zależy od okoliczności. Jeden z respondentów, który współpracował z różnymi politykami, przyznał, że „niektórzy funkcjonowali tak, jak mój obecny szef, który brał pod uwagę to, co mu się proponuje i oferuje, często przyjmował te propozycje i je wykorzystywał. Jednak w mojej praktyce też zdarzyli się tacy politycy, którzy mimo tego, że chcieli tej rady i jej oczekiwali, a takie było moje zadanie, to zupełnie z tą radą się nie liczyli i nie wykorzystywali jej. W głowie mieli swój pomysł i cokolwiek innego by mu się przedstawiło, czy zaproponowało, to i tak, jeśli nie było to idealne wstrzelenie się w dany pomysł, to nie zostało wykorzystane” (R-PB8).

Na zakończenie warto odnieść się do wyników poprzedniego badania, w którym udział wzięli parlamentarzyści. Interesujące jest bowiem, jak oceniali oni wówczas wykorzystanie doradztwa we własnej pracy. Posłowie do Bundestagu, z którymi przeprowadzono rozmowy, w przeważającej (90%) liczbie deklarowali korzystanie z wiedzy eksperckiej w stopniu dużym, dla porównania stopień ten wskazało 63% posłów z Polski. Żaden z niemieckich polityków nie zadeklarował, że korzysta z doradztwa w stopniu małym, dla porównania – wykorzystywanie doradztwa w małym zakresie wskazało 16% polskich parlamentarzystów (Piontek, Kopka, 2018: 92).

KONKLUZJE

Podsumowując, zarówno w Niemczech, jak i w Polsce pracownicy biur parlamentarnych wskazywali na konieczność zasięgnięcia porad ekspertów w celu poszerzenia wiedzy na tematy z jednej strony takie, w których posłowie nie mają dostatecznych kompetencji, z drugiej jednak na wysoce wyspecjalizowane kwestie będące w zakresie zainteresowań posła. Pracownicy biur parlamentarnych, którzy na co dzień pracują z posłami, dostrzegają ograniczenia w oddziaływaniu ekspertów i ekspertyz na decyzje podejmowane

przez posłów, zależne od ich indywidualnych cech osobowościowych, wiedzy i kompetencji. W Polsce zaobserwowana została większa instrumentalizacja zarówno ekspertów, jak i przygotowywanych przez nich ekspertyz oraz wykorzystania ich do uzasadniania wcześniej przyjętego stanowiska. Różnica może jednak wynikać z tego, że niemieccy respondenci rzadziej zajmowali stanowisko w tej sprawie. Pracownicy biur parlamentarnych z Niemiec o wiele częściej wskazywali jako źródło ekspertyz Służby Naukowe Bundestagu niż Polacy Biuro Analiz Sejmowych, co może wskazywać na różne role tych jednostek w parlamentach obu krajów. Warto również przypomnieć, że biura parlamentarne w Polsce i Niemczech znacznie różnią się charakterem zadań, jakie wykonują ich pracownicy, a także rolą, jaką odgrywają same biura w pracy parlamentarnej. Kończąc, należy również zwrócić uwagę, że w kontekście przeprowadzonego badania w Polsce dużo większe znaczenie niż w Niemczech przypisuje się doradztwu wizerunkowemu – prezentacji medialnej oraz komunikacji z wyborcami.

BIBLIOGRAFIA

- Bundestag (2022a), *Amtsausstattung*, https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb_diaeten/1334-260792 (dostęp: 15.09.2022).
- Bundestag (2022b, 1 kwietnia), *Mitarbeiter*, https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb_diaeten/1334d-260806 (dostęp: 15.09.2022).
- Cianciara A., Stasiak D. (2018), *Rynek doradztwa politycznego i lobbingu z perspektywy polskich i niemieckich parlamentarzystów*, w: *Doradztwo polityczne i lobbing w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków–Nowy Targ: TOC, s. 229–265.
- Desiderius Erasmus Stiftung [DES] (2021), <https://erasmus-stiftung.de/stiftungsverein/> (dostęp: 17.10.2021).
- Fridrich Naumann Stiftung [FNS] (2021), *Jahresbericht 2020*, <https://jahresbericht.freiheit.org/2020/liberale-bilanz-das-geschftsjahr-2019-gesamtbersicht-haushaltsjahr-2021/> (dostęp: 17.10.2021).
- Friedrich Ebert Stiftung [FES] (2021), *Jahresbericht 2020. Perspektiven 2021*, <http://library.fes.de/pdf-files/fes/17940/jb-2020.pdf> (dostęp: 17.10.2021).
- Gendźwiłł A., Bukowska G., Haman J., Sawicki A., Zbieranek J. (2017), *Finanse polskich partii*, Warszawa: Fundacja im. S. Batorego, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Raport_Finansowanie.pdf (dostęp: 10.09.2022).
- Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4650) geändert worden ist* (1996), <http://www.gesetze-im-internet.de/abgg/AbgG.pdf> (dostęp: 15.09.2022).
- Heinrich Böll Stiftung [HBS] (2020), *Jahresbericht 2019*, https://www.boell.de/sites/default/files/2020-05/Jahresbericht_2019.pdf?dimension1=division_stift (dostęp 17.10.2021).

- Kopka A., Piontek D. (2022), *Wprowadzenie – Doradztwo polityczne i lobbying w polsko-niemieckim porównaniu*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Politycy, doradcy i lobbyści w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 9–34.
- Konrad Adenauer Stiftung [KAS] (2019), *Jahresbericht 2019. Gemeinsam. Demokratie. Gestalten. Einblicke in das Jahr 2019*, <https://www.kas.de/de/jahresberichte/detail/-/content/jahresbericht-2019> (dostęp: 17.10.2021).
- Linn S., Sobolewski F. (2015), *German Bundestag. Functions and procedures (18th electoral term)*, Rheinbreitbach: Kürschners Politikkontakte.
- NIK (2021), *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu*, Informacja o wynikach kontroli nr 67/2021/P/21/001/KBF, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24246.pdf> (dostęp: 25.04.2022).
- Olson D. (1998), *Demokratyczne instytucje legislacyjne: ujęcie porównawcze*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Piontek D., Kopka A. (2018), *Koncepcja kultury eksperckiej w problematyce doradztwa politycznego i lobbyingu*, w: *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków–Nowy Targ: TOC, s. 69–99.
- Radzewicz P. (2013), *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” nr 5(118), s. 33–50, [https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/193CB99F7EFCCA06C1258147004C118D/\\$file/Strony%20od%20ps118-2_Piotr%20Radzewicz.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/przeglad.nsf/0/193CB99F7EFCCA06C1258147004C118D/$file/Strony%20od%20ps118-2_Piotr%20Radzewicz.pdf) (dostęp: 5.09.2022).
- Rosa Luxemburg Stiftung [Rosalux] (2019), *Jahresbericht 2019*, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Jahresberichte/Jahresbericht_2019_Web.pdf (dostęp: 17.10.2021).
- Sejm (2022), *Biura poselskie*, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=B949469A72FF0EBBC12584A9004530EA&symbol=FAQ_KOMUNIKAT (dostęp: 15.09.2022).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (1996), Dz. U. 1996, nr 73, poz. 350, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm> (dostęp: 4.09.2022).
- Zbieranek P. (2017), *Bariery politycznych innowacji. Zmiany w uwarunkowaniach strukturalnych działalności think tanków w Polsce*, w: *Think Tanki i fundacje polityczne. Wybrane problemy*, (red.) W. Ziętara, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 59–68.
- Ziętara W. (2017), *Niemieckie fundacje polityczne. Geneza, finanse, struktury*, w: *Think Tanki i fundacje polityczne. Wybrane problemy*, (red.) W. Ziętara, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 85–106.
- Zybała A. (2016), *Rozwój i wzorce kultury umysłowej*, „Kultura i Rozwój”, vol. 1, nr 1, s. 51–72.

Streszczenie: 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 lobbyingu, cele wykorzystania doradztwa

przez polityków w opinii pracowników ich biur, a także zakres i wymiar wykorzystania wiedzy eksperckiej. Omówiona została również kwestia instrumentalizacji działań doradców przez polityków z perspektywy ich współpracowników.

Słowa kluczowe: biuro parlamentarne, doradztwo polityczne, lobbying, wiedza ekspercka

ADVISORY FUNCTIONS OF PARLIAMENTARY OFFICES IN POLISH-GERMAN COMPARISON

Abstract: The parliamentary office is a place that can be the subject of multidimensional analysis – both institute-organisational, decision-making, and comparative. The staff of these offices, employees of these offices provide consulting services, although the scope of tasks and the role of the offices are different in Poland and Germany. This chapter aims therefore to examine the functioning of parliamentary offices as consulting staff to politicians based on empirical data from interviews conducted with employees of parliamentary offices from Poland and Germany. It examines the perception of political advice and lobbying, the objectives of the use of advice by politicians as perceived by the staff, and the extent and dimension of the use of expertise. The instrumentalization of advisors' activities by politicians from the perspective of their colleagues was also analysed.

Keywords: parliamentary office, consulting services, lobbying, expertise

Dariusz SKRZYPIŃSKI

Helena WYLIGAŁA

LOBBING I DORADZTWO POLITYCZNE W PRAKTYCE PARLAMENTARNEJ W POLSKO-NIEMIECKIEJ PERSPEKTYWIE PORÓWNAWCZEJ

WPROWADZENIE

Wponiższym tekście jego autorzy podjęli się analizy aktywności lobbystów w polskim Sejmie i niemieckim Bundestagu w latach 2019–2021. Cezura czasowa badania obejmuje trzy pełne lata kalendarzowe, za które dostępne są dane zastane, w tym ujęte są także lata wyborcze: do Sejmu w 2019 r. oraz do Bundestagu 2021 r. Wybór takiej cezury czasowej podyktowany był chęcią analizy aktywności lobbystów w badanych parlamentach w roku, w którym przeprowadzono badania projektowe i dwóch latach je poprzedzających jako okresów porównawczych. Decyzja ta wynikała także z potrzeby uwzględnienia potencjalnie odmiennych lat przed (2019) i w trakcie pandemii (2020). Zamiarem badawczym było wskazanie specyfiki i różnic w realizacji lobbingu i doradztwa politycznego na forum obu izb parlamentarnych. W tym celu na wstępie przeprowadzona została syntetyczna prezentacja kulturowej, systemowej i prawnej złożoności otoczenia, w jakim funkcjonują badane legislatywy. Badając natomiast aktywność lobbystów autorzy analizują dane ilościowe dotyczące ich obecności w parlamencie oraz wykorzystywanych przez nich instrumentów, takich jak: rejestry, uczestnictwo w posiedzeniach komisji parlamentarnych, wysłuchania publiczne i petycje.

CZYNNIKI SPOŁECZNE KSZTAŁTUJĄCE FUNKCJONOWANIE PARLAMENTU

Parlamenty nie są instytucjami działającymi w próżni społecznej. Percepcja ich funkcjonowania, a tym samym wola wpływania na treść decyzji podejmowanych na ich forum, jest zależna między innymi od tego, czy obywatele i ich zrzeszenia widzą sens w takim działaniu i jak oceniają jego potencjalną skuteczność oraz np. koszty wizerunkowe zaangażowania się w prace parlamentu. Te czynniki nabierają znaczenia w sytuacji, kiedy taka

aktywność może być zakłócona przez model kultury organizacyjnej izby, ograniczający obywatelską partycypację oraz zjawiska o charakterze patologicznym, np. korupcję.

Na wstępie należy zaznaczyć, że niemiecki Bundestag i polski Sejm mają zupełnie odmienne demokratyczne korzenie i tradycje. W konsekwencji, jak zauważa K. Mazurek, kultura polityczna obu społeczeństw jest diametralnie odmienna (Mazurek, 2010: 121–126). Na przestrzeni ostatnich dekad w niemieckiej kulturze politycznej istotne stały się szacunek dla prawa, zakaz indoktrynacji, uznanie dla demokratycznych instytucji i akceptacja porządku politycznego, podkreślane jest znaczenie partycypacji obywatelskiej. Zjednoczenie Niemiec w 1990 r. i włączenie w obręb „politycznego narodu” dawnych mieszkańców NRD zaowocowało rewizją wielu z tych założeń. Było to spowodowane kryzysem gospodarczym w Niemczech Wschodnich, poczuciem nierówności pomiędzy mieszkańcami dawnych Niemiec Zachodnich i Wschodnich, zauważalnymi wpływami wzorców paternalistycznej i poddańczej kultury politycznej Niemiec Wschodnich, będącej konsekwencją poddania społeczeństwa politycznej i kulturowej kontroli ze strony partii komunistycznej.

W opinii autorów, z podobnymi problemami mamy do czynienia w Polsce, gdzie po ponad 30 latach budowy społeczeństwa obywatelskiego cały czas istotnymi cechami polskiej kultury politycznej są: niski poziom zaufania społecznego, niski poziom zaufania do instytucji publicznych, niski poziom zorganizowania, brak szacunku dla prawa i norm społecznych, niejednoznaczny stosunek do patologii w życiu publicznym, przewaga zachowań konfrontacyjnych nad kooperacyjnymi.

W rezultacie oba społeczeństwa cechuje odmienny poziom wskaźnika dystansu do władzy, czyli akceptacji dla hierarchii, poczucia posłuszeństwa, ograniczonego dostępu do informacji, niskiej mobilności społecznej, konformizmu i autokratyzmu w zarządzaniu. Według badań G. Hofstede’a państwa demokratyczne cechuje niski współczynnik, a autorytarne wysoki. We wspomnianych badaniach najniższy współczynnik o wartości 11 uzyskała Austria, a najwyższy 104 Malezja. Natomiast w najnowszych międzynarodowych badaniach, społeczeństwo niemieckie cechuje dystans do władzy na poziomie 35, natomiast w Polsce współczynnik ten jest zdecydowanie wyższy i wynosi 68 (Wolniak, 2015: 352).

Wspomniane różnice kulturowe nie pozostają bez wpływu na instytucjonalny wymiar demokracji. Warto pamiętać, że Bundestag funkcjonuje w ramach demokratycznego systemu politycznego ponad 70 lat, przy czym system ten w sposób naturalny ewoluuje, jednak jego demokratyczność jest niekwestionowana. Polski Sejm w sposób w pełni demokratyczny został wybrany po raz pierwszy nieco ponad 30 lat temu, a system polityczny od kil-

ku lat podlega transformacji ukazującej istotny konflikt wśród polskich elit politycznych dotyczący rozumienia demokracji. W rezultacie, w raportach fundacji Freedom House, badającej jakość demokracji na świecie, w latach 2014–2020 zauważalna jest coraz większa rozbieżność ocen dotyczących stanu demokracji w dwóch interesujących nas państwach. W sferze oceny jakości demokracji Freedom House ocenia system w dwóch podstawowych kategoriach: praw politycznych (demokratyczność procesu wyborczego, pluralizm polityczny i funkcjonowanie rządu) oraz poziomu wolności obywatelskich (wolność wypowiedzi, wolność zrzeszania się, rządu prawa i prawa osobiste). O ile w roku 2014 w obu tych kategoriach oceny funkcjonowania obu systemów były zbliżone, to w roku 2020 ocena Polski w sposób znaczący się obniżyła, a dystans do Niemiec uległ wyraźnemu zwiększeniu (zob. tabela 1).

Tabela 1. Ocena funkcjonowania demokracji w Niemczech i Polsce wg Freedom House

Kryterium	2014		2020	
	Niemcy	Polska	Niemcy	Polska
Proces wyborczy	12/12	12/12	12/12	11/12
Pluralizm polityczny i partycypacja	15/16	16/16	15/16	16/16
Funkcjonowanie rządu	12/12	10/12	12/12	8/12
Łączna ocena praw politycznych	39/40	38/40	39/40	35/40
Wolność wypowiedzi	15/16	16/16	14/16	14/16
Wolność zrzeszania się	12/12	12/12	12/12	10/12
Rządy prawa	15/16	13/16	14/16	11/16
Prawa osobiste	15/16	14/16	15/16	14/16
Łączna ocena wolności obywatelskich	57/60	55/60	55/60	49/60

Źródło: *Freedom in the World 2014* (2015); *Freedom in the World 2020* (2021).

Procesy polityczne ukazane w powyższej tabeli potwierdza również *Democracy Index* opracowany przez Economist Intelligence Unit (EIU). Eksperti tej instytucji oceniają system polityczny w skali 1–10, w której 10 oznacza idealną egzemplifikację demokracji. W roku 2014 Niemcy były oceniane na 8,64, a ich ocena w roku 2020 wyniosła 8,67, co pozwalało uznać je za demokrację pełną. Natomiast polski system polityczny oceniono w roku 2014 na 7,47. Jednak w latach następnych mieliśmy do czynienia ze spadkiem tego wskaźnika, co zaowocowało w roku 2020 oceną 6,85 i uznaniem Polski za demokrację wadliwą. Przy czym najniżej eksperci EIU ocenili funkcjonowanie rządu i poziom kultury politycznej (*Democracy Index 2020*).

Innym interesującym nas czynnikiem, wpływającym na funkcjonowanie badanych legislatyw, jest społeczna opinia na temat funkcjonowania sfery publicznej i jej odporności na zjawiska o charakterze patologicznym, jak np. ko-

rupcja. Według danych uzyskanych w badaniu *Global Corruption Barometer* z 2021 r. 37% Polaków uważało, że w przeciągu 12 miesięcy wzrosło zagrożenie korupcją, gdy jednocześnie podobną opinię miało jedynie 26% Niemców. Dysonans dotyczący oceny zagrożenia korupcją w obu państwach rośnie, kiedy zapoznamy się z opiniami respondentów dotyczącymi funkcjonowania władz publicznych. Dla przykładu 72% Polaków uważa, że korupcja w rządzie jest problemem, gdy jednocześnie tylko 34% Niemców ma podobną opinię. Zdaniem 31% Polaków posłowie do parlamentu są skorumpowani, zaś podobnego zdania jest tylko 13% Niemców. 49% Niemców wystawiało dobrą ocenę walce władz publicznych z korupcją, a 39% oceniało te działania negatywnie. Natomiast wśród Polaków ocenę pozytywną w tym zakresie władzom publicznym wystawiało 35% respondentów, a złą aż 60% (*Global Corruption Barometer European Union*, 2021).

Trudno zatem się dziwić, że w badaniach zaufania do instytucji publicznych widać wyraźne różnice w społecznym odbiorze funkcjonowania obu badanych izb. Według wskazań uzyskanych w 2020 r. w badaniu Eurobarometer 58% Niemców miało zaufanie do Bundestagu, w tym samym czasie jedynie 28% Polaków darzyło zaufaniem Sejm (Eurobarometer, 2020).

PARLAMENT JAKO INSTYTUCJA POLITYCZNA

Parlamente są jedną z podstawowych instytucji politycznych każdego systemu politycznego. Ewolucja ich roli i znaczenia w kręgu państw europejskich wręcz symbolizuje proces narodzin i transformacji nowożytnych demokracji. W klasycznym trójpodziale władzy, jaki dominuje w demokracjach europejskich, rola parlamentów jest oczywiście różna. Jednak pozostają one istotnym elementem reżimu politycznego i z tej perspektywy cały czas znajdują się w polu zainteresowania grup interesu i ich reprezentantów.

Omawiając rolę otoczenia systemowego dla funkcjonowania badanych parlamentów na wstępie należy uwzględnić zmiany polityczne zachodzące na rynku politycznym, których wyrazem są wyniki wyborów parlamentarnych. W Polsce w badanym okresie wybory parlamentarne odbyły się jesienią 2019 r., a w nich wyniku władzę utrzymała narodowo-konserwatywna partia Prawo i Sprawiedliwość, która rządzi Polską od 2015 r., podejmując działania ograniczające niezależność władzy sądowniczej i ograniczając aktywność parlamentarnej opozycji. Należy jednak zaznaczyć, że w wyniku tej elekcji rząd utracił większość w drugiej izbie, czyli Senacie. W Niemczech wybory federalne odbyły się we wrześniu 2021 r. W ich wyniku miejsce koalicji CDU/CSU-SPD zajęła – po raz pierwszy w historii Niemiec – koalicja tzw. „sygnalizacji świetlnej” (niem. *Ampelkoalition*), składająca się z partii SPD-FDP-Ziel-

ni. Ta sytuacja nie spowodowała jak dotąd istotnych zmian instytucjonalnych w funkcjonowaniu niemieckiej demokracji.

Podjmując próbę omówienia systemowej pozycji Sejmu i Bundestagu jako instytucji politycznych należy także przypomnieć, że terytorialna organizacja państw, w których funkcjonują obie izby jest diametralnie odmienna. Niemcy to państwo federalne, a Polska unitarne. Ten fakt odbija się na organizacji i funkcjonowaniu parlamentu, bowiem druga izba niemieckiego parlamentu Bundesrat „jest przede wszystkim organem związku (federacji), a jego skład jest równocześnie odbiciem jego federalnego charakteru” (Herzog, 1995: 185). Polski Senat nie ma takiej postaci, a od Sejmu odróżnia go przede wszystkim inna formuła wyborcza, co w warunkach ostrej polaryzacji polskiej sceny politycznej doprowadziło w 2019 r. do ukształtowania się w Senacie odmiennej, niż rządząca, większości. Tym samym Senat wszedł w rolę „*veto player*” w czasie, kiedy rolę tę utracił kontrolowany przez rządzącą większość Trybunał Konstytucyjny. Ta sytuacja odróżnia otoczenie systemowe polskiego Sejmu od niemieckiego Bundestagu, bowiem w Niemczech Związkowy Trybunał Konstytucyjny cały czas posiada zdolność do pełnienia roli „*veto player*” (Tsebelis, 2002: 226–228). Ponadto federalny charakter państwa tworzy w Niemczech 16 krajowych aren parlamentarnych, które mogą pełnić rolę swoistych „politycznych poligonów”, na jakich testowane mogą być rozwiązania funkcjonalne (alternatywne koalicje) wobec układu politycznego w parlamencie federalnym. W konsekwencji, w przeciwieństwie do Polski, niemieckie elity polityczne przez dekady wytworzyły praktykę tworzenia „wielonurtowych” koalicji gabinetowych, zarówno na poziomie federalnym, jak i poszczególnych krajów związkowych.

Analizując rolę parlamentu jako instytucji politycznej, w której podejmowane są istotne dla wspólnoty politycznej decyzje, należy zwrócić również uwagę na fakt, że wzorce ich funkcjonowania warunkowane czynnikami formalno-prawnymi (konstytucja, regulaminy parlamentarne) i kulturowymi (zwyczaje i parlamentarna praktyka) determinują różne modele parlamentarnej praktyki. Badający ten problem N. Polsby (1992: 129–148) wyróżnił tzw. parlamenty – areny, na których toczy się przede wszystkim rywalizacja i wzajemne oddziaływanie partii politycznych oraz tzw. parlamenty transformatywne, w których, w wyniku splotu czynników normatywnych (regulacje prawne) i funkcjonalnych (postawa i interakcje partii politycznych) może następować realna zmiana kierunków polityki państwa. Finalnie N. Polsby wskazał z tej perspektywy cztery typy parlamentów: parlamenty wysoce transformatywne, parlamenty umiarkowanie transformatywne, umiarkowane areny i pełne areny. W ramach tej koncepcji niemiecki Bundestag uważany jest za umiarkowaną arenę, natomiast polski Sejm za arenę umiarkowaną, lecz ewoluującą w kierunku pełnej areny. Oznacza to, że polski parlament jest coraz bardziej postrzegany przede

wszystkim jako instytucja służąca manifestacji spolaryzowanych postaw zasiadających w nim partii politycznych, pozostających w konflikcie dotyczącym fundamentalnych zasad demokracji.

Kolejnym istotnym elementem wiedzy, wskazującym uwarunkowania funkcjonowania grup interesu w obrębie parlamentu, są jego funkcje. W literaturze politologicznej i prawno-konstytucyjnej zaproponowano kilka ujęć funkcji parlamentu. Dla przykładu, w pracy poświęconej niemieckiemu parlamentowi, jego autorzy wskazali funkcję: ustawodawczą, kreacyjną, tworzenia woli państwa i kontroli nad rządem oraz społeczną, w ramach której izba integruje elity i społeczeństwo, w efekcie czego obywatele i ich organizacje stają się rzeczywistymi uczestnikami procesów politycznych. Z tej perspektywy to funkcje ustawodawcza i społeczna mają szczególne znaczenie dla obecności przedstawicieli grup interesu i reprezentujących ich lobbystów w parlamentarnym procesie decyzyjnym (Klein, 1995: 60–72).

Odminną typologię funkcji parlamentu zaprezentował R. Packenham. W jego opinii parlament pełni funkcję legitymizacyjną, socjalizacyjno-rekrutacyjną oraz decyzyjną. W ramach każdej z nich można wskazać kilka podfunkcji szczegółowych. W funkcji legitymizacyjnej, jest to: legitymizacja ukryta (debaty nad istotnymi problemami politycznymi państwa), legitymizacja jawna (udzielanie rządowi poparcia, aprobaty dla jego działań, np. poprzez *votum zaufania*), oraz rola „zaworu bezpieczeństwa”, w ramach którego działanie parlamentu tworzy swoiste „ujście” dla powstających w systemie napięć politycznych. W ramach funkcji rekrutacyjno-socjalizacyjnej, ujawnia się rekrutacja polityczna (wyłanianie liderów politycznych), socjalizacja, czyli kreowanie wzorców zachowań politycznych właściwych dla systemu demokratycznego, oraz trening polityczny, czyli nabywanie umiejętności działania politycznego. Natomiast w ramach funkcji decyzyjnej, autor wskazał następujące „podfunkcje”: legislację, czyli stanowienie prawa, artykulację interesów grupowych, rozwiązanie konfliktów międzygrupowych, nadzór nad administracją oraz podfunkcję „wyjścia”, czyli rozwiązywanie sytuacji grożących impasem całego systemu, np. kryzysu gabinetowego (Packenham, 1992: 81–96).

Uwzględniając koncepcje R. Packenhama z perspektywy aktywności grup interesu i ich przedstawicieli w Sejmie i Bundestagu istotna wydaje się nie tylko funkcja decyzyjna z jej podfunkcjami legislacji i artykulacji interesów grupowych, ale także podfunkcje: ukrytej legitymizacji i zaworu bezpieczeństwa, realizowane w ramach funkcji legitymizacyjnej. Zdaniem autorów, z porównania obu badanych parlamentów wynika, że Bundestag realizuje powyższe funkcje w stopniu pełniejszym, co spowodowane jest, między innymi, wyższym poziomem zaufania, jakie posiada on w niemieckim społeczeństwie i niższym poziomem polaryzacji sceny partyjnej. Polski Sejm z pewnością realizuje funkcję decyzyjną w wymiarze legislacyjnym, jednak niski poziom zaufania społecznego,

tak do samej instytucji, jak i zasiadających w niej partii skutkuje osłabieniem realizacji funkcji artykulacji interesów grupowych i „zaworu bezpieczeństwa”.

INSTRUMENTY LOBBINGU W POLSKIEJ I NIEMIECKIEJ PRAKTYCE PARLAMENTARNEJ

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 (szerzej o nierównomierności reprezentacji zob.: Pakull, Goldberg, Bernhagen, 2020: 525–551). W jakiej skali i w jaki sposób lobbyści mogą wpływać na decyzje polityczne, zależy w dużej mierze od warunków ramowych, jakie stawia im system polityczny. Wpływ ten jest chroniony konstytucyjnie przez prawa podstawowe, m.in.: wolność wypowiedzi, wolność zrzeszania się, czy udział w życiu politycznym. Jest też organizowany przez określone zasady formalne. Grupy interesu dążąc do osiągnięcia swoich celów, starają się wpływać na decydentów, nie tylko wnosząc swoje interesy do kształtowania opinii politycznej, ale także budując rozległe sieci kontaktów, aranżując je, pozyskując informacje i umieszczając tematy w agendzie, w imieniu swoich klientów. Reprezentacja interesów ukierunkowana jest zarówno na biurokrację ministerialną, jak i proces legislacyjny zachodzący w parlamencie.

Grupy interesu, podejmując działania lobbingowe w polskim i niemieckim parlamencie, posługują się podobnym zestawem narzędzi. O ile w RFN do końca 2021 r. nie przyjęto ustawy o lobbingu i główną bazą takich działań był Regulamin Bundestagu (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*) oraz rejestr lobbyistów (*Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung*, 2021), to w polskim Sejmie grupy interesów mogą odwołać się do instrumentów, których podstawą jest ustawa o zawodowej działalności lobbyistycznej w procesie stanowienia prawa (*Ustawa o działalności lobbingowej*, 2005), ustawa o petycjach (*Ustawa o petycjach*, 2014) oraz Regulamin Sejmu (1992). Do formalnych instrumentów potencjalnego wpływu grup interesu na decyzje polityczne należą: (1) prawo do uczestniczenia w posiedzeniach komisji parlamentarnych w trakcie prac nad konkretną ustawą i zabierania głosu oraz prezentowania stanowiska reprezentowanej przez siebie grupy interesu; (2) prawo do przekazywania komisji dokumentów, w szczególności propozycji rozwiązań prawnych oraz ekspertyz i opinii prawnych; (3) prawo do uczestniczenia w wysłuchaniu publicznym; (4) prawo do złożenia petycji.

W dwóch pierwszych przypadkach warunkiem koniecznym do użycia wskazanych instrumentów jest figurowanie w rejestrze lobbyistów prowadzonym przez ministra spraw wewnętrznych. Ponadto taki podmiot (osoba

prawna lub fizyczna) powinien zadeklarować, że działalność lobbystyczną prowadzić będzie także w Sejmie (obok działalności prowadzonej wobec administracji rządowej). W przypadku złożenia takiej deklaracji, kancelaria Sejmu wydaje zainteresowanemu podmiotowi okresową, ważną w danym roku, kartę wstępu do budynków Sejmu.

W przypadku Niemiec rejestr lobbystów¹ wprowadzony został do praktyki politycznej i prawnej z dniem 1 stycznia 2022 r. Zastąpił on funkcjonującą od 1972 r. listę publiczną (*Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern*), w ramach której rejestrowano stowarzyszenia reprezentujące interesy w stosunku do Bundestagu lub rządu federalnego. Miała ona jednak dobrowolny charakter i nie odzwierciedlała całego spektrum lobbingu w niemieckim Bundestagu. Celem przyjętej w kwietniu 2021 r. ustawy o rejestrze (*Lobbyregistergesetz*, 2021) było zapewnienie przejrzystości pracy lobbystów, wzmocnienie zaufania publicznego do polityki, zwiększenie legitymizacji procesów decyzyjnych, zapobieganie ewentualnym konfliktom interesów oraz przyjęcie wspólnego Kodeksu postępowania (*Verhaltenskodex*, 2021) (jako załącznik nr 2a do Regulaminu Bundestagu, obowiązujący od 1 marca 2022 r.), który określa etyczne zasady reprezentacji interesów i uczciwości. Była ona także odpowiedzią na krytykę pod adresem Niemiec płynącą ze strony GRECO (GRECO, 2020: 29–31) czy Komisji Europejskiej (*Bericht über die Rechtsstaatlichkeit*, 2021: 11–12).

W rejestrze jako publicznie dostępnej, cyfrowej bazie notuje się dane osób zajmujących się lobbieniem, które są uprawnione do reprezentacji interesów stowarzyszeń, grup, przedsiębiorstw przed organami, członkami, grupami parlamentarnymi niemieckiego Bundestagu i wobec rządu federalnego. W świetle § 2 ustawy o rejestrze przedstawiciele grup interesów powinni wprowadzić do bazy informacje, jeśli: „reprezentacja interesów odbywa się regularnie, jest stała, prowadzona komercyjnie na rzecz osób trzecich, w ciągu ostatnich trzech miesięcy nawiązano ponad 50 różnych kontaktów z grupami interesu” (*Lobbyregistergesetz*, 2021). W bazie nie prowadzi się rejestracji wpływu lobbystów na tworzenie konkretnych aktów prawa (tzw. ślad legislacyjny, *executive footprint*). Pierwszy raport na temat funkcjonowania rejestru lobbystów Bundestagu przygotowany będzie w 2024 r. za 2022 i 2023 rok, zaś ewaluacja tego instrumentu przewidziana jest dopiero w 2027 r., jako przegląd skutków ustawy po 5 latach od jej przyjęcia².

Warto również zwrócić uwagę na narzędzie, jakim są przepustki do Bundestagu wydawane przedstawicielom grup interesu³. Pozwalają one lobbystom

¹ Strona internetowa rejestru: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite>.

² Szczegółowa analiza regulacji zawartych w niemieckiej ustawie lobbingsowej zob.: Kopka i Vetulani-Cęgiel w niniejszym tomie.

³ W Polsce dokumentami uprawniającymi do wstępu do budynków Sejmu są m.in. jedno-

na swobodny dostęp do pomieszczeń izby, jej biur poselskich czy sekretariatów komisji, na udział w spotkaniach nieformalnych, spożywanie posiłków w restauracji Bundestagu. Według organizacji pozarządowej Abgeordnetenwatch w 2019 r. w Bundestagu więcej było lobbystów niż posłów – identyfikatory przyznano 504 organizacjom lobbystycznym, tak więc 709 członków Bundestagu miało do czynienia z 764 lobbystami posiadającymi „wejściówkę” do Bundestagu (Jörges, 2020). Zmiany w wejściówkach objęły ograniczenia liczby osób reprezentujących podmioty do dwóch, jak i brak możliwości zwrócenia się lobbystów do frakcji politycznych z prośbą o wystawienie przepustki (Chęć, 2022). Zgodnie z zasadami obowiązującymi od 2022 r. zezwolenia na dostęp do Bundestagu uzyskują tylko przedstawiciele interesu wpisani do rejestru lobbystów, zaś decyzje o nim podejmuje przewodniczący Bundestagu. Podobnie dzieje się w przypadku udziału w przesłuchaniach publicznych w komisjach parlamentarnych, kiedy to osobą udzielającą informacji może być tylko zarejestrowany przedstawiciel grupy interesu, a wpis reprezentowanej przez niego instytucji do rejestru jest zaktualizowany.

W Polsce wysłuchanie publiczne może zostać przeprowadzone po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu. Zgodnie z Regulaminem Sejmu uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego podejmowana jest przez komisję, do której projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia. Podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, może wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu. Wysłuchanie w swojej istocie służy zaangażowaniu w proces konsultacji treści ustawy nie tylko lobbystów, ale także innych podmiotów (organizacji i zrzeszeń obywatelskich), które wyrażają zainteresowanie przyszłą regulacją.

Komisje niemieckiego Bundestagu nie obradują publicznie, poza komisjami śledczymi czy specjalnymi (*Enquete*). Problematiczny jest dostęp do nich zarówno po stronie ministerialnych twórców projektów ustaw, które trafiają pod obrady danej komisji parlamentarnej, jak i posłów z innych komisji. Nawet zgoda na dostęp do protokołów stenograficznych komisji poprzedzona jest zawsze decyzją jej przewodniczącego o spełnieniu szczególnych warunków wynikających z § 73 ust. 3 Regulaminu Bundestagu. Jednakże w pracach komisji parlamentarnych Bundestagu możliwe są dwa rodzaje spotkań publicznych: tzw. poszerzone narady publiczne oraz wysłuchanie publiczne. W pierwszym przypadku Rada Seniorów Bundestagu i komisje opiniujące akt prawa zbierają się na wspólnej naradzie, która powinna odbyć się publicznie i doprowadzić do podjęcia uchwały lub sprawozdania na plenum. Obrady mogą jednak na wnio-

razowe i okresowe karty wstępu, karty prasowe, listy imienne. Z uwagi na różnice legislacyjne i wynikające z nich odmienne sposoby rejestrowania dane dla Polski i Niemiec na temat wejść do Bundestagu i Sejmu są trudno porównywalne. W tabeli 4 niniejszego artykułu prezentujemy informacje o rocznych kartach wstępu dla polskich lobbystów.

sek ¼ posłów zostać przeniesione bezpośrednio na sesję plenarną Bundestagu, podlegającą publicznemu dostępowi.

Wysłuchania publiczne dotyczą zawężonej, najczęściej bardziej specjalistycznej tematyki i odbywają się wyłącznie w komisjach. Regulamin Bundestagu wyraźnie stanowi w § 70, że „eksperti, przedstawiciele grup interesu i inne osoby udzielające informacji” są przesłuchiwanie publicznie. Do wysłuchania ekspertów lub przedstawicieli zainteresowanych stron dochodzi, jeśli komisja podejmie taką decyzję większością głosów (w przypadku aktów opiniowanych ¼ głosów), również z inicjatywy jej mniejszości. Liczba ekspertów zapraszanych na posiedzenia komisji lub konsultacje, a także sposób ich wyboru zależy od decyzji podjętej w komisji. Zasadniczo jednak zaproszenia dla ekspertów odpowiadają sile danej frakcji w komisji, a doradcy dobierani są według poglądów reprezentowanych w danej partii. „W ramach przygotowań do wysłuchania publicznego komisja powinna przekazać odpowiednie pytanie osobom udzielającym informacji, jak też może poprosić ich o złożenie pisemnego oświadczenia” (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, § 70). Równolegle do prac legislacyjnych w komisjach stałych Bundestagu grupy parlamentarne opozycyjne i rządowe powołują własne zespoły robocze, które badają określone kwestie i zajmują stanowiska. Przedstawiciele grup parlamentarnych zasiadający w komitetach nawiązują ze sobą współpracę, co często skutkuje zmianami w projektach ustaw.

Petycja, podobnie jak wysłuchanie publiczne, jest instrumentem wpływu dostępnym nie tylko lobbyistom i może być ona skierowana nie tylko do parlamentu, ale także innego organu władzy publicznej (państwowej lub samorządowej). Może być ona złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów. Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Prawo do złożenia petycji do organów władzy publicznej zawarte jest w niemieckiej konstytucji w art. 17, 17a i 45c oraz w polskiej, w art. 63. Zarówno w Sejmie, jak i w Bundestagu petycje rozpatruje Komisja do Spraw Petycji (niem. *Petitionsausschuss*). Działają one według podobnej procedury polegającej na zapoznaniu się członków komisji z treścią petycji, przeprowadzeniu dyskusji oraz podjęciu rozstrzygnięcia w sprawie sposobu załatwienia petycji.

W Sejmie rozstrzygnięcie petycji może skutkować: wniesieniem przez Komisję projektu ustawy lub uchwały, wniesieniem przez Komisję poprawki lub wniosku do projektu ustawy lub uchwały w czasie jego rozpatrywania przez inną komisję sejmową lub w czasie jego drugiego czytania, przedstawieniem

przez Komisję innej komisji sejmowej opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu ustawy lub uchwały, uchwaleniem dezyderatu; wystąpieniem przez Komisję z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, przekazaniem sprawy innemu organowi władzy publicznej; nieuwzględnieniem przez Komisję żądania będącego przedmiotem petycji.

W przypadku Bundestagu prawo petycji ma długą tradycję, sięgającą końca XVIII wieku (Żukowski, 2015: 121) i jest uregulowane w art. 17 niemieckiej konstytucji jako prawo kierowania przez każdego do organów przedstawicielskich wniosków lub skarg. Z uwagi na ten fakt i w odróżnieniu od Polski, w Niemczech nie przyjęto ustawy o petycjach na poziomie federalnym. Ustawy takie obowiązują w krajach związkowych (z wyjątkiem Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt), gdzie istnieje możliwość złożenia petycji do Landtagu. Petycję, wyłącznie w postaci pisemnej, mającą formę prośby, skargi, zażalenia czy żądania, może w Bundestagu złożyć każdy, bez względu na obywatelstwo czy wiek. Jest ona rozpatrywana przez Komisję Petycji z mocy ustawy o uprawnieniach tej komisji z 1975 r. (*Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages*) oraz zgodnie z Regulaminem Bundestagu (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, § 108–112). Wyróżnia się petycje indywidualne (tzw. wielokrotne, dotyczące tej samej sprawy), zbiorcze – podpisane przez wiele osób, masowe – o jednakowej treści nadchodzące w dużej ilości oraz publiczne (internetowe), dotyczące interesu ogólnego (Dragan, 2008: 47). Istnieje możliwość przekazania petycji rządowi federalnemu lub innemu konstytucyjnemu organowi państwa do rozważenia, uwzględnienia lub zapoznania się, jednak każda z petycji procedowana przez Komisję wymaga ostatecznie przekazania inicjatorowi informacji z uzasadnieniem o sposobie załatwienia sprawy i jej rezultacie. Specyficzna dla Niemiec jest elektroniczna wersja petycji – e-petycja, zwana petycją publiczną. Umieszczana jest na stronie internetowej Bundestagu na 4 tygodnie, kiedy to możliwe jest wyrażenie poparcia i podpisanie jej. Jeśli e-petycja uzyska 50 tysięcy podpisów, Komisja Petycji organizuje publiczne wysłuchanie inicjatorów.

Analiza wykorzystania instrumentów lobbyngu w Polsce i Niemczech

W odwołaniu do danych zawartych w sprawozdaniach kancelarii polskiego Sejmu, dotyczących aktywności lobbystów w izbie, należy zauważyć, że jest ona bardzo niska (*Lobbying*, 2022). Przede wszystkim zastanawia bardzo niski udział w ogólnej liczbie podmiotów zajmujących się działalnością lobbystyczną i zarejestrowanych w rejestrze ministra spraw wewnętrznych (2019 – 447 podmiotów, 2020 – 473 podmioty, 2021 – 496 podmiotów), tych spośród nich, które zadeklarowały prowadzenie takiej działalności w Sejmie. W roku 2019

i 2020 było ich 16, a w roku 2021 – 14. W latach 2019–2020 były to najczęściej podmioty kontynuujące swoją aktywność, zaś nowych podmiotów było tylko 2 lub 3. Dopiero w roku 2021 w kancelarii Sejmu zarejestrowało się 9 nowych podmiotów, choć jednocześnie nastąpił spadek ogólnej liczby podmiotów prowadzących działalność lobbystyczną z 16 do 14.

W przypadku Niemiec liczba podmiotów uprawnionych do reprezentowania interesów była zdecydowanie większa niż w Polsce i wynosiła odpowiednio 2318 i 2317 podmiotów w roku 2019 i 2020 oraz 2297 w 2021. Podmioty te zarejestrowane były w ramach publicznej listy rejestracji stowarzyszeń i ich przedstawicieli, tzw. *Lobbyisten-Liste*, która z dniem 1.01.2022 r. zastąpiona została rejestrem lobbystów (*Lobbyregister*). Dla porównania z aktualną sytuacją, warto wskazać, że liczba zarejestrowanych podmiotów w dniu 31.03.2022 r. wynosiła 3973, a dwa miesiące później, tj. 31.05.2022, już 4678 podmiotów i odpowiednio 26 906 osób (*Lobbyregister*). Zestawienie porównawcze liczby lobbystów zarejestrowanych w polskim i niemieckim rejestrze przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Liczba zarejestrowanych podmiotów zajmujących się działalnością lobbystyczną

Niemcy/Bundestag			Polska/Sejm		
2019	2020	2021	2019	2020	2021
2318	2317	2297	447 (16)*	473 (16)*	496 (14)*

* Deklaracja działalności w Sejmie.

Źródło: *Registrierung der Interessenverbände* (2022: 3); *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2021* (2022); *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2020* (2021); *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2019* (2020).

Lista lobbystów, obejmująca dane z lat 2019–2021, nie dostarcza statystycznie dokładnej informacji, czy zarejestrowany podmiot był aktywny w Bundestagu. Jednakże wśród informacji, które należało podać, oprócz danych adresowych, na temat zarządu, liczby członków i osób reprezentujących, opisywano krótko obszar aktywności danego podmiotu. Z lektury tych opisów wynika, że celem badanych organizacji było, np.: eksperckie doradztwo Bundestagu w danym obszarze specjalizacji organizacji, organizowanie współpracy między parlamentarzystami w ramach ciał doradczych czy spotkań tematycznych, reprezentowanie interesów wobec Bundestagu, w kooperacji z parlamentarzystami organizowanie kolokwium i konferencji upowszechniających wiedzę, przekazywanie informacji i wiedzy eksperckiej między sferami parlamentarną i „nieparlamentarną”, doradztwo rzeczowe, uprzedmiotowienie debat publicznych poprzez dostarczenie wiedzy i facho-

wej perspektywy, udział w obradach komisji specjalnych (*Enquete Kommissionen*), łączenie perspektywy regionalnej z parlamentarzystami, sieciowanie kontaktów, przygotowywanie wydarzeń w okręgach wyborczych we współpracy z posłami, łączenie posłów w grupy tematyczne wokół wybranego problemu, wymiana, gromadzenie, ocena i transfer wiedzy oraz doświadczeń w różnych obszarach, organizacja kształcenia ustawicznego i doradzanie posłom, przygotowywanie stanowisk i opinii w ramach wysłuchań publicznych i projektów ustaw.

W Polsce aktywność wspomnianych lobbystów koncentrowała się z reguły na zadeklarowaniu swojego zainteresowania pracami legislacyjnymi nad konkretną ustawą, co zaprezentowano w tabeli 3. W 2019 r. takich deklaracji złożono 68 wobec 54 projektów ustaw, z czego jeden podmiot zadeklarował zainteresowanie 15, kolejny 13 projektami. Pozostałe podmioty były zainteresowane projektami w liczbie od 2 do 9. Sześć podmiotów było zainteresowanych tylko jednym projektem. W roku 2020 lobbysci złożyli 58 deklaracji zainteresowania projektami ustawodawczymi. Jeden podmiot złożył takie deklaracje w odniesieniu do 13 projektów, dwa kolejne w odniesieniu do 9, pięć zadeklarowało zainteresowanie projektami w liczbie od 2 do 5. Siedem podmiotów było zainteresowanych tylko jednym projektem. W roku 2021 lobbysci złożyli 82 deklaracje zainteresowania projektami ustawodawczymi. Jeden podmiot złożył takie deklaracje w odniesieniu do 23 projektów, dwa kolejne w odniesieniu do 13 i jeden podmiot był zainteresowany pracami nad 11 projektami. Siedem podmiotów zadeklarowało zainteresowanie projektami w liczbie od 2 do 7. Trzy podmioty były zainteresowane tylko jednym projektem (*Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2019 roku, 2020 roku, 2021 roku*).

Tabela 3. Liczba lobbystów zainteresowanych pracami egislacyjnymi i uczestniczących w posiedzeniach komisji Sejmu

Sejm		
2019	2020	2021
68 deklaracji	58 deklaracji	82 deklaracje
6 komisji	1 komisja	1 komisja

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Regulamin Sejmu* (1992); *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2021* (2022); *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2020* (2021); *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2019* (2020).

Zaprezentowany powyżej obraz należy jednak zweryfikować, jeśli uwzględnimy w nim formy aktywności lobbystów na forum Sejmu. Przede wszystkim

należy zauważyć, że w badanym okresie do rzadkości należało ich uczestnictwo w posiedzeniach komisji (zob. tabela 3). W roku 2019 takich przypadków było tylko 6, natomiast w latach 2020 i 2021 lobbyści tylko 1 raz uczestniczyli w posiedzeniach. Co znaczące, tylko w roku 2019 lobbyści zabierali głos na posiedzeniach komisji i czynili to trzykrotnie. W latach następnych takiego przypadku nie odnotowano. Co istotne, również tylko w roku 2019 odnotowano przypadek skutecznego lobbingu, przez wprowadzenie do treści ustawy poprawki zaproponowanej przez lobbyistę. W badanym okresie także tylko jeden raz (w 2021 r.) mieliśmy do czynienia z przypadkiem dostarczenia przez lobbyistę do komisji parlamentarnej, w której pracach uczestniczył, ekspertyzy prawnej.

W przypadku Niemiec nie istnieje oficjalna statystyka wskazująca na deklarację prac lobbyistów przy konkretnych ustawach w Bundestagu. Prześledzenie tego procesu byłoby możliwe poprzez wnikliwą analizę każdego druku z posiedzeń komisji publikowanych na ich stronach internetowych, czy też stenogramów obrad, które – jak wcześniej wspomniano w niniejszym opracowaniu – nie są publicznie dostępne. Niektóre druki komisji posiadają informacje na temat procesu konsultacji danego aktu prawnego w Bundestagu, jednak nie prowadzi się rejestracji, tzw. śladu legislacyjnego. Rejestr lobbyistów umożliwia obecnie (czerwiec 2022) wyszukanie podmiotów deklarujących ukierunkowanie swojej aktywności bezpośrednio na procedury parlamentarne Bundestagu (*parlamentarisches Verfahren*) – 521 podmiotów, status prawny posłów (*Rechtsstellung der Abgeordneten*) – 27 podmiotów, prawo wyborcze (*Wahlrecht*) – 42 podmioty, na sprawy różne dotyczące Bundestagu (*sonstiges*) – 214⁴.

Innym sposobem oszacowania wpływu lobbyistów na Bundestag w latach 2019–2021 jest przedstawienie ogólnej liczby przepustek wydanych reprezentantom grup interesu na wejście do budynków niemieckiego parlamentu (zob. tabela 4). Świadczy to o ich dostępie do polityków i potencjalnym wpływie na proces legislacyjny w ujęciu formalnym i nieformalnym.

W latach 2019–2020 była to porównywalna liczba „wejściówek”, tj. 778 kart dla 502 podmiotów i 764 karty dla 504 podmiotów. W 2021 r. wydano 296 wejściówek dla 218 podmiotów, choć dane dotyczą stanu z marca 2021. Warto jednak przypomnieć, że przepustki wydawane były dla podmiotów zarówno zarejestrowanych na liście lobbyistów, jak i niezarejestrowanych, tj. przedstawicieli kancelarii, fundacji i związków zawodowych.

W przypadku Sejmu, w badanych latach przepustki wystawiano przedstawicielom podmiotów, które zgłaszały chęć uczestnictwa w procesach legi-

⁴ Wyszukiwanie przez dostępne filtry na stronie: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/>.

slacyjnych. W 2019 r. okresowych kart wstępu ważnych rok wystawiono 19, w 2020 r. – 18, a w roku 2021 – 21.

Tabela 4. Liczba przepustek dla przedstawicieli grup interesu upoważniających do wejścia do Bundestagu i Sejmu

Bundestag			Sejm		
2019	2020	2021*	2019	2020	2021
502 podmioty	504 podmioty	218 podmiotów	16 podmiotów	16 podmiotów	14 podmiotów
778 kart	764 karty	296 kart	19 kart	18 kart	21 kart

* Dane za okres od stycznia do marca.

Źródło: Reyher (2021); *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2021* (2022); *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2020* (2021); *Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2019* (2020).

Wysłuchania publiczne

W analizowanym okresie 2019–2021 liczba wysłuchań publicznych zorganizowanych w niemieckim Bundestagu i polskim Sejmie znacząco się różniła, co przedstawia tabela 5. W Bundestagu funkcjonowały 24 stałe komisje parlamentarne i zasadniczo w każdej z nich doszło od jednego do kilkunastu wysłuchań publicznych, zgodnie z art. 70 Regulaminu Bundestagu. Najczęściej informacje od ekspertów i rzeczoznawców pozyskiwały w tym trybie Komisja Prawa i Ochrony Konsumentów, Zdrowia, a także Finansów (ponad 20 wysłuchań w każdym roku). W drukach z prac komisji upublicznione są nazwiska zaproszonych doradców (w liczbie od jednego do kilkunastu) i ich afiliacje, przebieg obrad i wyrażane stanowiska w danej sprawie. Bundestag nie opublikował dotąd statystyki dotyczącej aktywności komisji parlamentarnych 19. kadencji (2017–2021), lecz analiza tej aktywności możliwa jest przez ich archiwalne strony internetowe. Z badań własnych, dokonanych na potrzeby niniejszego opracowania wynika, że w 2019 r. odbyły się 162 wysłuchania w komisjach, w 2020 r. ich liczba wzrosła do 176, a w 2021 r. wyniosła 187.

W przypadku Polski w badanym okresie (2019–2021) do marszałka Sejmu złożono wnioski o przeprowadzenie tylko trzech wysłuchań publicznych. W 2019 r. dwa podmioty złożyły wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego w sprawie projektu ustawy o Polskiej Agencji Geologicznej. Do zorganizowania wysłuchania jednak nie doszło. W 2020 r. takich wniosków nie było. Natomiast w 2021 r. 63 podmioty złożyły wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego w sprawie projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19. Sejmowa Komisja Zdrowia przyjęła

uchwałę o zorganizowaniu wysłuchania w dniu 5 stycznia 2022 r.⁵ Wzięły w nim udział 73 osoby. Ponadto jeden podmiot złożył wniosek o przeprowadzenie wysłuchania w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Jednak decyzja w tej sprawie nie została podjęta.

Tabela 5. Liczba zorganizowanych wysłuchań publicznych w Bundestagu i Sejmie

Bundestag			Sejm		
2019	2020	2021	2019	2020	2021
162	176	187	0	0	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wysłuchanie publiczne* (2022); *Ausschüsse und weitere Gremien der 19. Wahlperiode* (2022).

Petycje

W przypadku petycji skala ich wpływu do Bundestagu była w analizowanym okresie 2019–2021 bardzo wysoka w porównaniu z polskim Sejmem. Według statystyk, 90% wniosków wystosowywanych było przez osoby fizyczne. W 2019 r. (*Im Dienst der Bürger. Der Jahresbericht des Petitionsausschusses*, 2020: 109) do Bundestagu wpłynęło w sumie 13 529 petycji. Procedowano 12 778 wniosków, przy czym 6419 było konsultowanych parlamentarnie, zaś nie rozpatrywano 6359 (49,76%). W grupie petycji konsultowanych przez Komisję Petycji Bundestagu odrzucono aż 4859 wniosków, co stanowi 38,03% złożonych, zaś pozytywnie rozpatrzono 856 petycji, tj. 6,7% złożonych wniosków, rządowi przekazano do dalszego procedowania 558 petycji, frakcjom w Bundestagu – 88, do Parlamentu Europejskiego skierowano 24 petycje, zaś do parlamentów krajów związkowych trafiły 34 petycje. Grupa petycji nierozpatrywanych przez Komisję dotyczyła 3754 pism, które objęto wysyłką materiałów informacyjnych, 2055 uznano tylko za opinie lub zakwalifikowano jako pisma anonimowe, a 550 przekazano do Landtagów. Skala działania w 2020 r. (*Im Dienst der Bürger. Der Jahresbericht des Petitionsausschusses*, 2021: 105) była podobna, jednak do Bundestagu wpłynęło 14 314 wniosków, tj. 785 wniosków więcej niż w 2019 r. Bundestag rozstrzygnął o nich w ten sposób, że procedował 14 039 petycji: 6838 konsultowanych było przez Komisję ds. Petycji, zaś 7201 nie było rozpatrywanych (51,29%). Wśród petycji konsultowanych pozytywnie rozpatrzono 1291 petycji, co stanowiło 9,2% wpływu, rządowi przekazano kolejnych 500 wniosków, frakcjom 38, Parlamentowi Europejskiemu 27, parlamentom kra-

⁵ Wysłuchanie zostało przeprowadzone w dniu 5 stycznia 2022 r., lecz wnioski o jego zorganizowanie były składane w 2021 r.

jów związkowych 31, zaś wnioski odrzucone stanowiły 35,27% wpływu, tj. 4951. Dużą grupę w 2020 r. stanowiły pisma nierozpatrywane przez Komisję, spośród puli 7201 sztuk, 896 skierowano do Landtagów, 2693 uznano za opinie lub były to pisma anonimowe, a 3612 pism objęto wysyłką materiałów informacyjnych. Sprawozdanie z działalności Komisji ds. Petycji za 2021 r. (*Bericht des Petitionsausschusses*, 2022: 85) wykazało spadek liczby petycji skierowanych do Bundestagu we wskazanym roku, gdyż ich liczba wyniosła 11 667 sztuk. W sumie Bundestag procedował 12 606 petycji, z czego 6326 objęto konsultacją Komisji, zaś 6280 (49,81% wpływu) pozostawiono bez rozpatrzenia (objęto wysyłką materiałów – 3250, uznano za opinie, anonimy lub brak było adresu – 2268, przekazano do Landtagów – 762). W grupie wniosków konsultowanych odpowiedź uzyskało 1902 petycji (tj. 15,09% wpływu), do rządu skierowano 402, do frakcji 20, do Parlamentu Europejskiego 61, zaś do parlamentów krajów związkowych 15. Wnioski odrzucone przez Komisję w 2021 r. stanowiły grupę 3926 pism, co odpowiada 31,14% wpływu ogólnie. Warto dodać, że w latach 2019–2021 największa liczba petycji napływała do Bundestagu z Północnej Nadrenii-Westfalii i Bawarii, zaś najczęściej dotyczyły one kwestii zdrowia.

W przypadku Polski w roku 2019 do marszałka Sejmu złożono 162 petycje. Z tego 73 zostały odrzucone, w 69 przypadkach komisja do spraw petycji uchwaliła dezyderat, w 16 przypadkach przygotowano projekt ustawy. Ponadto w 2 przypadkach częściowo uwzględniono treść petycji i uchwalono dezyderat i w 2 przypadkach przekazano sprawę innemu organowi władzy publicznej. W roku następnym do sejmu zgłoszono 129 petycji. W tym 54 zostały odrzucone, w 66 przypadkach komisja do spraw petycji uchwaliła dezyderat, w 7 przypadkach przygotowano projekt ustawy. Ponadto w 1 przypadku częściowo uwzględniono treść petycji i uchwalono dezyderat i w 1 przypadku przekazano sprawę innemu organowi władzy publicznej. W roku 2021 do Sejmu zgłoszono 274 petycje. Spośród nich 151 zostały odrzucone, w 113 przypadkach komisja do spraw petycji uchwaliła dezyderat lub opinię, w 4 przypadkach przygotowano projekt ustawy. Trzy petycje zostały skierowane do innego organu, w 2 przypadkach częściowo uwzględniono treść petycji, natomiast postępowanie w sprawie 1 petycji nie zostało zakończone. Tematy, które były przedmiotem petycji w latach 2019–2021, dotyczyły najczęściej wymiaru sprawiedliwości, dodatkowo od 2020 r. w drugiej kolejności – wolności i praw obywatelskich, zaś w 2019 r. na pierwszym miejscu znalazły się sprawy gospodarki mieszkaniowej i budownictwa.

W tabeli 6 zestawiono dane liczbowe dotyczące petycji złożonych w okresie 2019–2021 do Bundestagu i polskiego Sejmu. Liczba petycji wpływających do parlamentów w obu krajach jest zdecydowanie odmienna, aktywność społeczeństwa niemieckiego jest większa. W Polsce w okresie 2020–2021 zauważal-

ny jest 2,5-krotny wzrost złożonych petycji, co może mieć związek z pandemią COVID-19, zaś w Niemczech widoczny jest spadek około 20%, co z kolei można wiązać z wyborami do Bundestagu.

Tabela 6. Liczba złożonych petycji w Bundestagu i Sejmie w latach 2019–2021

Bundestag			Sejm		
2019	2020	2021	2019	2020	2021
13 529	14 314	11 667	162	129	332

Źródło: Im Dienst der Bürger. Der Jahresbericht des Petitionsausschusses (2020; 2021); Bericht des Petitionsausschusses (2022); Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych (2019; 2020; 2021).

WNIOSKI

Mimo iż Niemcy i Polska są demokracjami parlamentarnymi, posługującymi się tymi samymi mechanizmami, to porównanie danych zaprezentowanych w niniejszym badaniu ma charakter orientacyjny. Wynika to z faktu, że analizowane instrumentarium osadzone jest w odmiennych kulturach doradztwa politycznego, w innym kontekście prawnym, zorientowane jest na inne standardy w praktyce parlamentarnej tak w Polsce, jak i w Niemczech. Co równie ważne, zróżnicowane są zakresy statystyki publicznej, skala ich szczegółowości oraz bezpośredni dostęp do danych. Czynniki te utrudniają proces porównawczy.

Analizowane dane zastane i statystyki są wynikiem oparcia działań parlamentarnych na przepisach prawa, w tym na regulacjach dotyczących lobbingu oraz regulaminach wewnętrznych Sejmu i Bundestagu. Dostępne publicznie zestawienia nie oddają jednak, zdaniem autorów, skali zjawiska lobbingu i doradztwa, rejestrowana jest bowiem tylko zadeklarowana i zgłoszona, tj. sformalizowana działalność zawodowa, zaś kontakty nieformalne pozostają „nierejestrowane”. Formalne regulacje, zwłaszcza w postaci polskiej ustawy o działalności lobbingowej, czy konieczność rejestracji tej aktywności w przypadku niemieckiego i polskiego rejestru, mogą zwiększać przejrzystość procesu decyzyjnego, o ile zakres rejestrowanych danych i informacji wynikających z opisywanych regulacji będzie pozwalał prześledzić procesy konsultacyjne. Tymczasem zastosowanie w Polsce i w Niemczech narzędzia, jakim jest rejestr lobbystów, wciąż nie daje pełnej możliwości sprawdzenia tzw. śladu legislacyjnego (niem. *Fußabdruck*, ang. *legislative footprint*). Stanowiłby on informację o interakcjach lobbystów z politykami i urzędnikami, wskazując na które konkretnie zapisy w procesie stanowienia prawa i w jakim zakresie mieli oni wpływ. Zamiar jego wprowadzenia zapowiedział rząd

niemiecki w umowie koalicyjnej z 2021 r. (*Mehr Fortschritt wagen*, 2021: 10). W rozdziale dotyczącym modernizacji administracji i jej większej przejrzystości mowa jest o regulacji zmierzającej do „pełnego ujawnienia wpływu osób trzecich – poza Bundestagiem i rządem federalnym – na proces przygotowywania projektów legislacyjnych, z uwzględnieniem swobody wykonywania mandatu posła” (ibidem). Działania te rekomenduje także Komisja Europejska w corocznych sprawozdaniach na temat praworządności w państwach członkowskich (Komisja Europejska 2020, 2021). W tym samym czasie w Polsce mamy do czynienia ze swoistą „mentalną delegitymizacją” lobbyingu w świadomości decydentów, uważających każdy jego przejaw za zjawisko o charakterze patologicznym.

Warto podkreślić, co potwierdzają niniejsze badania, 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 lobbyingowych, ich aktywny udział w posiedzeniach, dostęp do parlamentu, liczba wysłuchań publicznych, jak i petycji jest zdecydowanie wyższa niż w Polsce. Świadczy to o bardziej rozwiniętej kulturze partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych oraz zdecydowanie silniejszym przekonaniu przedstawicieli grup interesu o otwarciu instytucji politycznych na ich ekspertyzę, a tym samym o sensowności podejmowania przez nich formalnych prób wpływu na polityczne procesy decyzyjne.

BIBLIOGRAFIA

- Ausschüsse und weitere Gremien der 19. Wahlperiode* (b.d.), Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19> (dostęp: 28.05.2022).
- Bericht des Petitionsausschusses* (2022), *Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2021 (2. Ausschuss)*, Deutscher Bundestag 20. Wahlperiode, Drucksache 20/2200 vom 22.06.2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/022/2002200.pdf> (dostęp: 30.06.2022).
- Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021* (2021), *Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland*, Begleitunterlage zur Mittelung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, SWD(2021) 706 final, Brüssel, den 20.7.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0706> (dostęp: 20.06.2022).
- Chęć M. (2022), *Lobbying made in Germany*, Instytut Nowej Europy, 4.01.2022, <https://ine.org.pl/lobbying-made-in-germany/> (dostęp: 15.06.2022).
- Democracy Index 2020. In sickness and in health?* (2021), The Economist Intelligence Unit Limited, https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/#mktoForm_anchor (dostęp: 18.04.2022).

- Dragan A. (2008), *Niemcy*, w: *Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i w Rosji*, Opracowania Tematyczne nr 548, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, wrzesień 2008, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/petycje/dokumenty/podstawowe/ot-548.pdf (dostęp: 17.06.2022).
- Eurobarometer (2020, Summer), *Public opinion in the European Union*, Standard Eurobarometer 93, <https://webgate.ec.europa.eu/ebsm/api/public/deliverable/download?doc=true&deliverableId=73893> (dostęp: 18.04.2022).
- Freedom in the World 2014. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties* (2015), Freedom House, Rowman & Littlefield, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_2014_complete_book.pdf (dostęp: 15.04.2022).
- Freedom in the World 2020. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties* (2021), Freedom House, Rowman & Littlefield, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-08/FIW2020_book_JUMBO_PDF.pdf (dostęp: 15.04.2022).
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980* (1980), die zuletzt durch Beschluss d. Bundestages vom 18. März 2022 geändert worden ist, (BGBl. I S. 1237), http://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/BTGO_1980.pdf (dostęp: 12.05.2022).
- Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages* (1975), Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes vom 19. Juli 1975 (BGBl. I S. 1921), das durch Artikel 4 Absatz 5 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/ggart45cg/BJNR019210975.html> (dostęp: 06.06.2022).
- Global Corruption Barometer European Union* (2021), *Citizens' Views and Experiences of Corruption*, Transparency International, https://files.transparencycdn.org/images/TI_GCB_EU_2021_web_2021-06-14-151758.pdf (dostęp: 18.04.2022).
- GRECO (2020), *Fünfte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden, Evaluierungsbericht Deutschland*, GrecoEval5Rep(2019)6, verabschiedet durch GRECO auf der 86. Vollversammlung, Straßburg, 26.–29. Oktober 2020, <https://rm.coe.int/funfte-evaluierungsrunde-korruptionspraevention-und-integritatsforderun/1680a0b8d9> (dostęp: 17.06.2022).
- Herzog R. (1995), *Pozycja Bundesratu w demokratycznym państwie federalnym*, w: *Parlament Republik Federalnej Niemiec*, (red.) J. Isensee, P. Kirchhof, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
- Im Dienst der Bürger. Der Jahresbericht des Petitionsausschusses. Ausgabe 2020* (2020, März), Deutscher Bundestag, https://www.bundestag.de/resource/blob/881212/07846b72b014a33bff0320760aab5bb8/Ausgabe_2020-data.pdf (dostęp: 20.04.2022).
- Im Dienst der Bürger. Der Jahresbericht des Petitionsausschusses. Ausgabe 2021* (2021, März), Deutscher Bundestag, März 2021, https://www.bundestag.de/resource/blob/881214/36327f758f2ad8eaa8583148b77937af/Ausgabe_2021-data.pdf (dostęp: 25.04.2022).
- Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2019 roku przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową* (2020), BKS-05-1/20, Szef Kancelarii Sejmu, Warszawa, dnia 24 stycznia 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/lobbing/informacja_roczna_2019.pdf (dostęp: 17.04.2022).
- Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową* (2021), BKS-05-4/21, Szef Kancelarii Sejmu, Warszawa, dnia 1 lutego 2021 r., https://www.sejm.gov.pl/lobbing/informacja_roczna_2020.pdf (dostęp: 15.04.2022).

- Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2021 roku przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową* (2022), BKS.05.6.2022, Szef Kancelarii Sejmu, Warszawa, dnia 28 stycznia 2022 r., https://www.sejm.gov.pl/lobbing/informacja_roczna_2021.pdf (dostęp: 15.04.2022).
- Jörges S. (19.02.2020), *Neue Liste: diese 504 Lobbyverbände haben ungehinderten Zugang zum Bundestag*, Abgeordnetenwatch.de, <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/lobbyismus/neue-liste-diese-504-lobbyverbaende-haben-ungehinderten-zugang-zum-bundestag> (dostęp: 15.06.2022).
- Klein H. H. (1995), *Funkcje Bundestagu*, w: *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, (red.) J. Isensee, P. Kirchhof, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
- Komisja Europejska (2020), *Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2020) 580 final, Bruksela, dnia 30.9.2020 r., https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pl (dostęp: 25.06.2022).
- Komisja Europejska (2021), *Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2021) 700 final, Bruksela, dnia 20.7.2021 r., https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pl (dostęp: 25.06.2022).
- Lobbying* (2022), Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/lobbying> (dostęp: 17.04.2022).
- Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung* (2022), <https://www.lobbyregister.bundestag.de/> (dostęp: 31.05.2022).
- Lobbyregistergesetz* (2021), *Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung* (LobbyRG) vom 16. April 2021 (BGBl. S. 818), <http://www.gesetze-im-internet.de/lobbyrg/BjNR081800021.html> (dostęp: 12.05.2022).
- Mazurek K. (2010), *Kultura i edukacja polityczna w Niemczech i w Polsce. Przyczynek do rozważań o kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego u progu XXI wieku*, „Kultura i Polityka”, nr 8, s. 118–132.
- Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit* (2021), Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (dostęp: 15.06.2022).
- Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern* (b.d.), <https://www.bundestag.de/resource/blob/189476/92941c548e5bd981bc6e0477276c110a/lobbylisteaktuell-data.pdf> (dostęp: 15.05.2022).
- Packenham R. (1992), *Legislatures and Political Development*, w: *Legislatures*, (red.) P. Norton, Oxford University Press, s. 81–96.
- Pakull D., Goldberg F., Bernhagen P. (2020), *Die Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger durch organisierte Interessen in Deutschland*, „Politische Vierteljahresschrift”, nr 61, s. 525–551, <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00253-3>.

- Polsby N. (1992), *Legislatures*, w: *Legislatures*, (red.) P. Norton, Oxford University Press, s. 129–148.
- Registrierung der Interessenverbände* (8.04.2022), *Datenhadbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages* (Kapitel 8.8), https://www.bundestag.de/resource/blob/196170/9341a057495e4da2dc40f600e2cc24e5/Kapitel_08_08_Registrierung_der_Interessenverb__nde-data.pdf (dostęp: 15.05.2022).
- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (1992), Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., M.P. 2022 poz. 560, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> (dostęp: 18.04.2022).
- Reyher M. (16.04.2021), *Diese 218 Lobbyorganisationen haben ungehinderten Zugang zum Bundestag*, Abgeordnetenwatch.de, <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/lobbyismus/diese-218-lobbyorganisationen-haben-ungehinderten-zugang-zum-bundestag> (dostęp: 29.04.2022).
- Tsebelis G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (2005), Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1414 ze zm., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20051691414/U/D20051414Lj.pdf> (dostęp: 17.04.2022).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach* (2014), Dz. U. 2014, poz. 1195 ze zm., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20140001195> (dostęp: 20.04.2022).
- Wolniak Z. (2015), *Dystans wobec władzy według typologii Hofstede'a a implementacja koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w organizacjach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria Zarządzanie i Organizacja”, z. 82, s. 343–357.
- Wysłuchanie publiczne* (2022), Sejm RP, https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/wysluchanie_publiczne, https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/wysluchanie_publiczne (dostęp: 18.04.2022).
- Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes* (2021), Anlage 2a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Drucksache 19/30885 vom 21.06.2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/308/1930885.pdf> (dostęp: 15.05.2022).
- Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2019 roku* (2019), Informacje roczne o złożonych petycjach, Sejm RP, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/informacja_roczna_2019/\\$file/informacja_roczna_2019.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/informacja_roczna_2019/$file/informacja_roczna_2019.pdf) (dostęp: 20.04.2022).
- Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2020 roku* (2020), Informacje roczne o złożonych petycjach, Sejm RP, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/informacja_roczna_2020/\\$file/informacja_roczna_2020.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/informacja_roczna_2020/$file/informacja_roczna_2020.pdf) (dostęp: 20.04.2022).
- Zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2021 roku* (2021), Informacje roczne o złożonych petycjach, Sejm RP, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/informacja_roczna_2021/\\$file/informacja_roczna_2021.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/informacja_roczna_2021/$file/informacja_roczna_2021.pdf) (dostęp: 20.04.2022).
- Żukowski Ł. (2015), *Prawo petycji w RFN*, w: *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, (red.) R. Balicki, M. Jabłoński, E-Monografie nr 62, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 121–135, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/75129/edition/73263> (dostęp: 20.06.2022).

Streszczenie: Rzecznictwo interesów jest ważną częścią każdego systemu demokratycznego, zaś jego celem jest zapewnienie różnym grupom społecznym możliwości włączenia ich me-

rytorecznej 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 lobbyingu 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. Dostępne publicznie zestawienia nie oddają jednak skali zjawiska lobbyingu 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 lobbygowych, ich aktywny udział w posiedzeniach i zróżnicowane formy aktywności, dostęp do parlamentu, liczba wysłuchań publicznych, jak i petycji jest zdecydowanie wyższa niż w 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, stosunki polsko-niemieckie

LOBBYING AND POLICY ADVICE IN PARLIAMENTARY PRACTICE IN A GERMAN-POLISH COMPARATIVE PERSPECTIVE

Abstract: Interest advocacy is an important part of any democratic system, and it aims to secure opportunities for various social groups to include their substantive opinion in the political decision-making process. The text analyses the activity of representatives of interest groups, including lobbyists, in the Polish Sejm and the German Bundestag in 2019–2021. The aim of the research was to identify the specificities and differences in the implementation of lobbying and political consulting in the two parliamentary chambers. Based on the background of the cultural, legal and systemic complexity of the environment of the studied legislatures, a quantitative method was used to analyse foundational data on the presence of interest group representatives in the parliaments of Poland and Germany, and the instruments they use, such as registers, chamber entries, participation in parliamentary committee meetings, public hearings and petitions. Although Germany and Poland, as parliamentary democracies, use the same mechanisms, the analysed instruments embedded in different political consultative cultures and legal contexts are oriented towards different standards in parliamentary practice. The varying scopes and scale of detail of public statistics make a comparative approach challenging. However, publicly available compilations do not capture the scale of the lobbying and advisory phenomenon, as only formalised professional activity is registered, while informal contacts remain 'unrecorded'. This study confirms that the scale of public influence on decision-making in the Sejm and the Bundestag is highly different, despite the similarity of consultation and advisory instruments. In

Germany, both the number of registered lobbying entities, their active participation in meetings, and their varied forms of activity, access to parliament, the number of public hearings, and petitions are significantly higher than in Poland. This leads to the recognition of German political culture as more developed based on mechanisms of public participation in decision-making processes and the openness of political institutions to expertise.

Keywords: lobbying, lobbyist, political advisory, policy adviser, interest group, Sejm, Bundestag, parliament, parliamentary committee, petition, public hearing, Poland, Germany, Polish-German relations

Artur KOPKA

Dorota PIONTEK

KONCEPCJA POLITYCZNEJ KULTURY EKSPERCKIEJ JAKO MODEL ANALITYCZNY W PORÓWNAWCZYCH BADANIACH POLITYCZNYCH PROCESÓW DORADCZYCH

WPROWADZENIE

Analiza roli i znaczenia doradztwa i lobbyingu w politycznych procesach decyzyjnych w systemach demokratycznych dotyczyć może dwóch wymiarów: rozwiązań instytucjonalnych i regulacji prawnych, jak i będącej ich konsekwencją praktyki. Badając stosunek polityków do wiedzy eksperckiej, zapotrzebowania na nią, motywów i sposobów jej wykorzystania, jak i postrzeganie tych zjawisk przez ekspertów, dokonaliśmy modyfikacji pierwotnej propozycji typologizacji politycznej kultury eksperckiej (Piontek, Kopka, 2018). Przedstawiona w niniejszym opracowaniu propozycja uwzględnia zmiany instytucjonalne, jakie zaszły w okresie prowadzenia nowych badań (2020–2022), a także ocenę relacji politycy–doradcy formułowaną przez tych drugich. Dotychczas dysponowaliśmy jedynie opiniami polityków; zapraszając do badań dostarczycieli wiedzy eksperckiej oraz osoby odpowiedzialne za współpracę pomiędzy nimi i politykami zyskaliśmy szerszą perspektywę, która umożliwiła doprecyzowanie kategorii wyznaczających charakterystyki poszczególnych typów politycznej kultury eksperckiej. Przypominając wcześniejsze ustalenia prezentujemy i wyjaśniamy przesłanki dokonanych modyfikacji. Uwzględniając rezultaty drugiej części badań w ramach projektu „Wiedza to władza: Granice doradztwa politycznego i lobbyingu w politycznym procesie decyzyjnym – polityczna kultura ekspercka w polsko-niemieckim porównaniu” proponujemy zastąpić pierwotny podział politycznej kultury eksperckiej, oparty na osi stopnia sformalizowania procesów doradczych podziałem, w którym zostanie ona zastąpiona osią stopnia zinstytucjonalizowania tych procesów.

KONCEPCJA I DEFINICJA PKE

Zgodnie z przyjętymi w projekcie założeniami, sposób i zakres wykorzystania wiedzy eksperckiej w ramach politycznego procesu decyzyjnego, mający nierzadko kluczowy wpływ na jakość podejmowanych decyzji, stanowi pochodną szerszego zjawiska tj. politycznej kultury eksperckiej (PKE). Przez PKE rozumiemy „system norm, procedur i instrumentów regulujących relacje pomiędzy ekspertami i politycznymi podmiotami decyzyjnymi, ukształtowanych w wyniku zróżnicowanych uwarunkowań systemowych, politycznych, instytucjonalnych, prawnych, historycznych oraz kulturowych w poszczególnych państwach” (Piontek, Kopka, 2018: 80–81), determinujących sposób funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w procesie pozyskiwania wiedzy eksperckiej przez decydentów politycznych. Dlatego też jednym z podstawowych zadań realizowanego projektu było wskazanie czynników kształtujących określone typy PKE, a także stworzenie modelu analitycznego umożliwiającego ich porównanie w odmiennych systemach politycznych. Zróżnicowanie uwarunkowań pozwoliło na wskazanie czterech typów PKE, wyodrębnionych w oparciu o dwie podstawowe grupy zmiennych: instytucjonalnych (formalno-prawnych) i kulturowych, tworzących unikalny dla każdego systemu model norm i zależności między politykami i podmiotami oferującymi wiedzę ekspercką jako podstawy podejmowanych decyzji (Piontek, Kopka, 2018: 81)¹.

W wyniku analizy przeprowadzonej na bazie danych empirycznych zebranych w ramach wywiadów pogłębionych z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami stwierdzono, że PKE, jaka występuje w Polsce, można określić jako „sformalizowaną, zorientowaną strategicznie”, w Niemczech zaś mamy do czynienia w typem PKE „niesformalizowanej, zorientowanej merytorycznie”. Decydującą przesłanką uzasadniającą powyższe przyporządkowanie były wprowadzone w Polsce w 2006 r. przepisy określające zarówno pojęcie działalności lobbingowej, jak i sposób funkcjonowania lobbystów w kontaktach z decydentami politycznymi oraz brak odrębnej regulacji ustawowej odnoszącej się do formalnych uwarunkowań funkcjonowania tego typu działalności w Niemczech. Wśród czynników o charakterze kulturowym różnicujących obie PKE, wyszczególnić należy skłonność polityków do preferowania ekspertów zewnętrznych lub/i wewnętrznych, znajdującą odzwierciedlenie w dystansie między politykami i ekspertami, motywy rekrutacji ekspertów oraz cele korzystania z doradztwa, sposób postrzegania jego roli w procesie podejmowania decyzji politycznych, a także horyzont czasowy decyzji podejmowanych

¹ Jako typy PKE wyodrębniono: (1) sformalizowaną zorientowaną merytorycznie PKE (s-m), (2) sformalizowaną zorientowaną strategicznie PKE (s-s), (3) niesformalizowaną zorientowaną merytorycznie PKE (n-m), (4) niesformalizowaną zorientowaną strategicznie PKE (n-s). Więcej na temat przyjętych kryteriów typologizacji zob.: Piontek, Kopka, 2018: 82–83.

przez polityków na podstawie pozyskanej wiedzy eksperckiej, zorientowanej bądź na komunikację z mediami i wyborcami, bądź na projektowanie polityk szczegółowych. Najsilniej zarysowującą się różnicę stanowił w tym kontekście znacznie większy zakres korzystania przez polskich posłów z doradztwa strategicznego (*political consulting*) niż miało to miejsce w Niemczech, gdzie zdecydowanie częściej sięgano po doradztwo merytoryczne (*policy advice*) (Kopka et al., 2018: 341).

W wyniku analizy przeprowadzonej w kolejnym kroku badawczym na podstawie wywiadów z ekspertami, w sposób wyraźny uwidoczniła się wielowymiarowość płaszczyzny instytucjonalnej, w ramach której za decydującą przyjęto przede wszystkim strukturę rozwiązań ustawowych, regulujących obszar doradztwa politycznego. Wskazała ona na konieczność uszczegółowienia kryteriów przyporządkowania do danego typu PKE i uwzględnienia dalszych czynników mających istotny wpływ na jej kształt, takich jak: stopień formalizacji kontaktów pomiędzy politykami a ekspertami, zakres instytucjonalizacji rynku eksperckiego oraz poziom profesjonalizacji podmiotów wykonujących działalność doradczą w ramach politycznych procesów decyzyjnych.

W ujęciu słownikowym, formalizacja rozumiana jest trojako – jako: (1) doskonalenie pod względem formalnym, (2) procedura prowadząca do przedstawienia danej teorii lub systemu w postaci sformalizowanej, (3) nadawanie danej organizacji nieformalnej statusu prawnego (SJP, 2022). Formalizacja w kontekście komunikowania oznacza nadawanie jej formy pisemnej (Glinka, Hensel, 2016). Dzięki formalizacji buduje się wzorce postępowania i zależności, jak i procedury działania (Piotrowski, 2018), co pozwala na bardziej efektywne ułożenie relacji pomiędzy współpracującymi ze sobą podmiotami, którymi w interesującym nas kontekście są doradcy i politycy. Ponadto systematyzuje ona podział zadań, praw i obowiązków współpracujących podmiotów, pozwala minimalizować napięcia między stronami, które mogą powstać w przypadku braku precyzyjnie określonych celów, oczekiwań czy sposobów działania. Zakres i stopień formalizacji może być różny w zależności od przyjętych rozwiązań i sytuować się pomiędzy skrajnymi wartościami przeformalizowania i niedoformalizowania (Zakrzewska-Bielawska, 2017). Pierwsza z nich opisuje sytuację nadmiernie szerokiego zakresu reguł, co ogranicza możliwości elastycznego reagowania na zmieniające się warunki, które mogą wpływać na cel współpracy, jej zakres, oczekiwania stron i komunikację między nimi. Niedoformalizowanie zaś oznaczać może nadmiar swobody w działaniach, brak przejrzystości i niską efektywność w realizowaniu celów współpracy podejmowanej przez strony. Formalizacja wydaje się być szczególnie istotna, gdy dotyczy relacji pomiędzy podmiotami, których działania finansowane są ze środków publicznych. Tak właśnie finansowane są podmioty polityczne, które powinny rzetelnie i szczegółowo sprawozdawać sposób wydatkowania fundu-

szy. Czynniki, które wpływają na stopień formalizacji wzajemnych relacji są, m.in.: stabilność otoczenia, w jakim działają organizacje doradcze i polityczne, zakres współpracy i jej częstotliwość, poziom kwalifikacji i postawa jednostek uczestniczących we współdziałaniu w imieniu podmiotów przez nie reprezentowanych.

Instytucjonalizacja może odnosić się do procesu tworzenia instytucji, czyli nadania jej sformalizowanego charakteru, jak i społecznego „utrwalenia się jakiejś wartości czy zwyczaju istotnych dla trwania i rozwoju danej zbiorowości” (SJP, 2022). Jest to jeden z ważniejszych procesów regulujących życie społeczne. Najszerze rozumienie tego terminu wywodzi się od MacIvera (1961), według którego instytucjonalizacja to wzrost stopnia jednostajności i powtarzalności działań ludzkich. Byłaby ona zwieńczeniem procesu, który zachodzi w trzech etapach (Malikowski, 1991). Pierwszy z nich to „integrowanie jednostkowych potrzeb i dążeń oraz ich ekspresja i artykulacja” (ibidem, s. 135) i oznacza organizowanie instytucji w postaci np. związków, zrzeszeń, stowarzyszeń, partii itp. W drugim etapie dochodzi do organizowania i koordynowania zachowań w celu „uruchomienia zasobów oraz zbiorowych wysiłków zmierzających do produkcji dóbr i usług zaspokajających powszechne potrzeby społeczne” oraz ustalenia ogólnych reguł społecznych i ekonomicznych dotyczących produkcji i dystrybucji dóbr (ibidem). Wreszcie trzeci etap obejmuje regulację i kontrolę zachowań w celu zapewnienia efektywności działań i powszechnego przestrzegania ustalonych reguł. Instytucjonalizacja ma zatem prowadzić do internalizacji wzorów, reguł i norm, które zmniejszają stopień indywidualności, dowolności i spontaniczności ludzkich zachowań (Bieńkowski, 1966) oraz zapewniają takie interakcje pomiędzy ludźmi, które przebiegają według utrwalonych wzorów (Turner, 2010). Utrwalanie reguł i zachowań może odbywać się w sposób zróżnicowany co do świadomości jego zachodzenia. W zależności od rodzaju mechanizmów utrwalania można mówić o trzech typach instytucjonalizacji: naturalnej/spontanicznej, normatywnej (nieformalnej i formalnej) i aksjologicznej (Malikowski, 1991). W kontekście procesów politycznych w stabilnych demokracjach, instytucjonalizacja oznacza budowanie bądź organizowanie instytucji i/lub procedur, które umożliwiają projektowanie i implementowanie, a także nadzorowanie różnych rozwiązań, projektów, polityk szczegółowych, utrwalane zarówno poprzez mechanizm rutynizacji, jak i procesy formalnej i/lub nieformalnej kontroli społecznej.

Biorąc od uwagę powyższe charakterystyki formalizacji i instytucjonalizacji, pod pojęciem instytucjonalizacji doradztwa politycznego rozumiemy ogólnie wzorce interakcji między decydentami politycznymi a ekspertami w ramach sformalizowanych procesów doradczych. Zwykle rozumie się przez to przygotowywanie i rozpowszechnianie „naukowo” stwierdzonych i zwery-

fikowanych informacji dla rządów i parlamentów, np. w ramach formalnych ciał, takich jak rady ekspertów, komisje *ad hoc*, naukowe rady doradcze przy ministerstwach na szczeblu federalnym i krajowym, ekspertyzy przedstawicieli ośrodków akademickich i badawczych itp. W przypadku doradztwa eksperckiego, w ramach reprezentacji grup interesu można przyjąć, że jest ono tym bardziej zinstytucjonalizowane i sformalizowane, im bardziej obszar ten jest uregulowany przez prawo lub w wyniku samoregulacji przez zrzeszenia zawodowe. Z kolei termin formalizacja określa zdolność do nadania trwałego charakteru strukturom i procesom zachodzącym w relacji pomiędzy oferentami a odbiorcami wiedzy eksperckiej w ramach praktyki doradczej, z wykorzystaniem formalnych i nieformalnych reguł produkcji, oceny i mediacji politycznie istotnej wiedzy specjalistycznej oraz związane z tym wyznaczanie granic między polityką a nauką, a częściowo także między polityką a grupami interesów. Pojęcie profesjonalizacji określa natomiast poziom trwałej specjalizacji w zakresie działalności eksperckiej podmiotów biorących udział w politycznych procesach doradczych. Obejmuje ono między innymi specyficzne dla danego zawodu standardy wartości i postępowania, pogłębianie i usystematyzowanie wiedzy fachowej dotyczącej danej dziedziny, w razie potrzeby, ustanowienie znormalizowanych szkoleń dla osób działających w tym obszarze. W kontekście doradztwa politycznego profesjonalizacja po stronie podaży prowadzi do zwiększenia widoczności podmiotów oferujących wiedzę ekspercką. Dlatego też wzrost profesjonalizacji uwidacznia się w postaci powstawania licznych niezależnych/samodzielnych instytutów badawczych, *think tanków* oraz fundacji zajmujących się działalnością ekspercką, a w obszarze reprezentacji interesu widoczny jest zarówno w postaci różnego rodzaju stowarzyszeń branżowych, zrzeszeń pracodawców i związków zawodowych, jak i wykwalifikowanych firm doradczych oraz lobbingowych, wyspecjalizowanych kancelarii prawnych, czy też innych podmiotów zajmujących się zawodowo działalnością w zakresie rzecznictwa interesów oraz prowadzi do ich uwzględnienia w zinstytucjonalizowanych i sformalizowanych procesach doradczych.

W oparciu o materiał empiryczny, stanowiący uzupełnienie do wcześniejszych badań zrealizowanych wśród parlamentarzystów (Kopka et al., 2018), przeprowadzono analizę sposobu postrzegania funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu przez ekspertów, jako aktorów drugiej strony doradczych interakcji w Polsce i w Niemczech. Przyjęty sposób postępowania badawczego pozwolił, aby na podstawie subiektywnych przekonań osób biorących udział w politycznych procesach doradczych dokładniej określić tzw. miękkie uwarunkowania działalności eksperckiej, stanowiące podstawę weryfikacji przyjętej wcześniej koncepcji PKE. Pozwoliło to na jej modyfikację, polegającą na uszczegółowieniu matrycy kryteriów umożliwiających do-

kładniejsze rozróżnienie czynników składających się na PKE, a tym samym bardziej precyzyjne przyporządkowanie badanych krajów do jej poszczególnych typów.

USZCZEGÓLOWIENIE KRYTERIÓW TYPOLOGIZACJI PKE

Przeprowadzone badania umożliwiły uzyskanie szerszego obrazu systemu norm, procedur i instrumentów regulujących relacje pomiędzy ekspertami i politycznymi podmiotami decyzyjnymi, co z kolei uwidoczniło konieczność uszczegółowienia przyjętych wcześniej kryteriów rozróżnienia, zwłaszcza zmiennych instytucjonalnych (formalno-prawnych). W pierwotnie przyjętym podziale kategorii w tym obszarze rozgraniczającym PKE – sformalizowaną i niesformalizowaną, przyporządkowanie do danego typu uzależniono głównie od zakresu istniejących rozwiązań prawnych dotyczących funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu. W wyniku eksploracji danych uzyskanych w ramach wywiadów z ekspertami, kryterium instytucjonalne rozszerzono o kolejne zmienne, umożliwiające przyporządkowanie poszczególnych krajów do danego typu PKE.

Dotychczasowe rozróżnienie odnoszące się w pierwszej linii do: (1) istnienia lub braku szczegółowych regulacji ustawowych oraz wiążących definicji pojęć doradztwa politycznego i lobbingu, zostały uzupełnione o następujące kryteria: (2) stopień sformalizowania relacji polityk–ekspert (jako subiektywne postrzeganie przez aktorów procesów doradczych [polityków i ekspertów] stopnia sformalizowania kanałów dostępu pomiędzy politykami a ekspertami); (3) stopień dostępności zinstytucjonalizowanych form doradztwa (jako subiektywne postrzeganie przez aktorów procesów doradczych stopnia dostępu ekspertów do komisji parlamentarnych, wysłuchań publicznych i innych zinstytucjonalizowanych gremiów eksperckich oraz ich wagi w ramach stanowienia prawa); (4) poziom profesjonalizacji podmiotów oferujących wiedzę ekspercką (jako liczba podmiotów zajmujących się zawodowo działalnością ekspercką oraz subiektywne postrzeganie przez aktorów procesów doradczych poziomu ich profesjonalizacji); (5) stopień zapotrzebowania na ekspertyzę niezależnie od jej charakteru (jako subiektywne postrzeganie przez aktorów procesów doradczych stopnia zapotrzebowania ze strony polityków na wszelkiego rodzaju ekspertyzy) oraz (6) stopień wykorzystania wiedzy eksperckiej przy podejmowaniu decyzji politycznych (jako subiektywne postrzeganie przez aktorów procesów doradczych stopnia wykorzystania przez polityków ekspertyz w ramach procesów decyzyjnych). Ponadto ze względu na stwierdzoną w ramach przeprowadzonej analizy wyraźną korelację pomiędzy stopniem prawnego uregulowania płaszczyzny eksperckiej w polityce a sposobem

różnicowania pomiędzy doradztwem politycznym i lobbingsiem (por. Jańczak, Kopka, 2018, 2022), powyższe zmienne instytucjonalne uzupełnione zostały również o kryterium odnoszące się do (7) stopnia percepcji rozgraniczenia między doradztwem politycznym a lobbingsiem (jako subiektywnego postrzegania przez aktorów procesów doradczych istnienia lub braku granicy między tymi obszarami)².

Uwzględniając powyższe kryteria, wyróżniamy zinstytucjonalizowaną i niezinstytucjonalizowaną PKE, przy czym pierwszą z nich cechuje wysoki poziom regulacji, silne sformalizowanie relacji polityk–ekspert, wysoki poziom profesjonalizacji podmiotów oferujących wiedzę ekspercką, duża dostępność zinstytucjonalizowanych form doradztwa, duże zapotrzebowanie na ekspertyzę o różnym charakterze oraz wysoki stopień wykorzystania ekspertyz przy podejmowaniu decyzji politycznych. Druga z nich ma właściwości w dużym stopniu przeciwstawne i charakteryzuje się niskim poziomem regulacji, słabym sformalizowaniem relacji polityk–ekspert, niskim poziomem instytucjonalizacji i profesjonalizacji podmiotów oferujących wiedzę ekspercką, małą dostępnością zinstytucjonalizowanych form doradztwa, małym zapotrzebowaniem na ekspertyzę o różnym charakterze oraz niskim stopniem wykorzystania wiedzy eksperckiej przy podejmowaniu decyzji politycznych.

Do drugiej grupy czynników różnicujących PKE, określonych ogólnie jako kulturowe, zaliczamy następujące zmienne szczegółowe: (1) rodzaje ekspertyz pożądaných przez polityków (jako dominująca forma pożądaných ekspertyz – merytoryczne, dotyczące polityk szczegółowych vs strategiczne, dotyczące kwestii komunikacyjno-wizerunkowych); (2) cele polityków związane z wykorzystaniem ekspertyz (jako dominująca forma wykorzystania pozyskanej wiedzy eksperckiej – racjonalizacja vs postracjonalizacja/legitymizacja) oraz (3) dystans pomiędzy politykami a ekspertami (postrzeganie ról), na który składa się: a) stopień zaufania do wiedzy eksperckiej, b) pozycja eksperta jako uczestnika procesu decyzyjnego, c) preferencje polityków odnośnie ekspertów (wewnętrzni vs. zewnętrzni) oraz d) stopień wymaganej bliskości poglądów. W ramach uszczegółowienia kryteria kulturowe zostały uzupełnione o zmienną odnoszącą się do (4) poziomu mediatyzacji wiedzy eksperckiej jako czynnika wpływającego na wykorzystanie wiedzy eksperckiej przez jej wytwórców i beneficjentów, a także jako przesłanki inicjującej współpracę między dwoma podmiotami ze względu na wynikające z logiki mediów założenie jej korelacji z dominującym rodzajem ekspertyzy.

² Kryterium to dość prosto można zdefiniować w obszarze rozwiązań instytucjonalno-prawnych, jednak w kontekście subiektywnych ocen uczestników badania rozróżnienie to jest pochodną praktyk i mniej lub bardziej utrwalonych zwyczajów, zatem mieściłoby się także w zbiorze czynników kulturowych.

Biorąc pod uwagę obecne w badaniach mediatyzacji trendy i niewielki dorobek w zakresie jej wykorzystania w analizach medialnej ekspozycji wiedzy eksperckiej (zob. Piontek, Kopka, 2018a) wątek ten wydaje się być nowym i wymagającym dalszej analizy. Należałoby na przykład rozróżnić interesy i korzyści dwóch podmiotów politycznych procesów doradczych i badać wykorzystanie wiedzy za pośrednictwem mediów z uwzględnieniem tychże. Można przyjąć, że politycy prezentując wiedzę ekspercką kierować się będą, w zależności od poziomu mediatyzacji polityki w danym systemie, logiką polityki bądź logiką mediów i założyć, że dominacja logiki polityki w medialnej aktywności polityków będzie charakteryzować *policy advice*, natomiast dominacja logiki mediów związana będzie z *political consulting*³. Bardziej skomplikowana wydaje się być analiza mediatyzacji w kontekście działań ekspertów (zob. Stasiak et al., 2016), jeśli przyjąć, że są oni aktywnymi uczestnikami procesów komunikacji masowej. W tej kwestii istotne byłoby zdiagnozowanie motywów i interesów ekspertów, które mają istotny wpływ na wybór „logiki eksperckiej”⁴ bądź logiki mediów, a które mogą być usytuowane w przestrzeni pomiędzy interesem publicznym i prywatnym, co nie wyklucza równoczesnego realizowania jednego i drugiego. Mimo bardzo wstępnego charakteru rozważań dotyczących mediatyzacji w interesującym nas obszarze zakładamy, że jest ona istotną zmienną kulturową, badania nad którą będziemy kontynuować.

Uwzględniając powyższe uwagi, w wymiarze kulturowym dzielimy PKE na merytoryczną i strategiczną. Pierwszą z nich wyróżnia zapotrzebowanie głównie na ekspertyzę merytoryczną w celu racjonalizacji (optymalizacji) decyzji politycznych, duży dystans w postrzeganiu ról eksperta i politycznego decydenta, wysoki stopień zaufania do wiedzy eksperckiej (deklarowany przez polityków), silna i niezależna pozycja eksperta, korzystanie głównie z doradców zewnętrznych. Z kolei strategiczna PKE charakteryzuje się zapotrzebowaniem głównie na ekspertyzę wizerunkową w celu postracjonalizacji i legitymizacji,

³ Na temat mediatyzacji jako koncepcji analitycznej w badaniach procesów doradczych zob. więcej Piontek, Kopka 2018. Tam też omówiono różnicę pomiędzy logiką polityki i logiką mediów. Ciekawą perspektywę proponują Stasiak et al. (2016), skupiając się na refleksji dotyczącej wpływu mediatyzacji na działania wytwórców ekspertyz. Warto również wspomnieć o badaniach Reicha (2009, 2021), które koncentrują się na dziennikarzach, źródłach ich wiedzy, a także ich wiedzy eksperckiej. Obecność różnych perspektyw pokazuje, jak wiele obszarów relacji w trójkącie: politycy–eksperci–dziennikarze wymaga eksploracji. Obecność ekspertów i udostępnianej przez nich wiedzy w mediach jest ciekawym polem badań i stanowić powinno punkt wyjścia do jakościowych, pogłębionych analiz.

⁴ Logikę ekspercką na użytek niniejszego tekstu określamy, poprzez analogię do koncepcji logiki polityki i logiki mediów, jako wynikającą z tego, czym jest produkcja wiedzy eksperckiej (źródła, wiedza, sposób wnioskowania, strategie poznawcze związane z pozycjonowaniem problemu (de Montmollin, De Keyser, 1985)) i jakie są jej podstawowe funkcje (Kopka, Piontek, 2018; Piontek, Ossowski w tym tomie).

wynikające z jej przydatności do medialnej ekspozycji, relatywnie małym dystansem w postrzeganiu ról eksperta i politycznego decydenta, który wyraża się m.in. brakiem zaufania do intencji eksperta oraz związanej z tym jego słabej pozycji jako niezależnego uczestnika procesu decyzyjnego, czego wynikiem jest przewaga korzystania przez polityków z doradców wewnętrznych oraz oczekiwanie daleko idącej bliskości poglądów eksperta do poglądów zleceńodawcy w zakresie treści pożądanej wiedzy eksperckiej.

Opisane powyżej instytucjonalne i kulturowe wymiary PKE przecinają się, tworząc następujące modelowe typy politycznych kultur eksperckich: (1) zinstytucjonalizowana zorientowana merytorycznie PKE (z-m), (2) zinstytucjonalizowana zorientowana strategicznie PKE (z-s), (3) niezinstytucjonalizowana zorientowana merytorycznie PKE (n-m), (4) niezinstytucjonalizowana zorientowana strategicznie PKE (n-s). Zaproponowany podział PKE został zilustrowany w tabeli 1.

Tabela 1. Typy politycznych kultur eksperckich wyróżnionych ze względu na zmienne instytucjonalne i kulturowe

Zmienne		Kulturowe	
		merytoryczna	strategiczna
Instytucjonalne	zinstytucjonalizowana	z-m	z-s
	niezinstytucjonalizowana	n-m	n-s

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o: Piontek, Kopka, 2018.

Analogicznie do kategorii pierwotnych (por. Piontek, Kopka, 2018), wyznacznikami zinstytucjonalizowanej i zorientowanej merytorycznie PKE (z-m) są: wysoki poziom regulacji oraz silne sformalizowanie relacji polityk–ekspert, wysoki poziom profesjonalizacji podmiotów eksperckich zapewniających dużą dostępność do zinstytucjonalizowanych form doradztwa oraz niski poziom mediatyzacji wiedzy eksperckiej. Ponadto kategorię tę cechuje zaufanie polityków do wiedzy eksperckiej, duży dystans w postrzeganiu ról eksperta i polityka oraz korzystanie przez polityków z doradców wewnętrznych i zewnętrznych przy silnym rozgraniczeniu pomiędzy obszarem doradztwa politycznego i lobbingu. Celem polityków jest wypracowanie decyzji (racjonalizacja polityki), a doradztwo postrzega się jako źródło zobiektywizowanej wiedzy mającej stanowić podstawę propozycji rozwiązania problemu, działania polityków mają perspektywę długofalową.

Dla zinstytucjonalizowanej, zorientowanej strategicznie PKE (z-s) charakterystyczne są: wysoki poziom regulacji, formalizacja doradczej interakcji, profesjonalizm działalności eksperckiej, korzystanie przez polityków z opinii głównie doradców wewnętrznych, zaufanie do wiedzy eksperckiej, o ile pochodzi ona od ekspertów sympatyzujących z poglądami polityków oraz niewielki

dystans między politykami i ekspertami. Działania polityków mają charakter taktyczny, krótko- i średnioterminowy (kampanie wyborcze, referendalne, komunikowanie kryzysowe) i zorientowane są na komunikację z mediami i wyborcami w związku z wysokim stopniem mediatyzacji wiedzy eksperckiej.

Niezinstytucjonalizowanej, zorientowanej merytorycznie PKE (n-m) przypisujemy następujące właściwości: niski poziom regulacji, znikomą formalizację procesów doradczych, niski poziom profesjonalizacji podmiotów eksperckich oraz niewielki stopień dostępności zinstytucjonalizowanych form doradztwa, duży dystans w postrzeganiu ról eksperta i polityka, duże zaufanie polityków do wiedzy eksperckiej oraz korzystanie przez polityków z opinii doradców zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych w celu wypracowania decyzji (racjonalizacja polityki) przy jednoczesnym braku wyraźnego rozróżnienia pomiędzy obszarem doradztwa politycznego i lobbingu. Mamy tu do czynienia z niewielkim stopniem mediatyzacji wiedzy eksperckiej, natomiast doradztwo postrzegane jest przez polityków jako źródło zobiektywizowanej wiedzy, która stanowić ma podstawę rozwiązania problemu, a ich działania mają charakter zarówno taktyczny (krótko- i średnioterminowy), jak i długofalowy.

Niezinstytucjonalizowaną zorientowaną strategicznie pke (n-s) cechują natomiast: niski poziom regulacji i sformalizowania kontaktów między ekspertami a doradcami, niedobór profesjonalnych podmiotów zajmujących się zawodowo działalnością doradczą, korzystanie polityków z opinii głównie doradców wewnętrznych, zaufanie do wiedzy eksperckiej, jeżeli pochodzi ona od ekspertów sympatyzujących z poglądami polityków, przy relatywnie niewielkim dystansie między politykami i doradcami. Działania polityków charakteryzuje perspektywa taktyczna, krótko- i średnioterminowa (kampanie wyborcze i referendalne, komunikowanie kryzysowe), a silna mediatyzacja wiedzy eksperckiej idzie w parze z nastawieniem na komunikację z mediami i wyborcami.

Zaprezentowane powyżej ustalenia oraz uszczegółowienie kryteriów różnicujących pozwoliły na stworzenie następującej siatki typologicznej PKE:

Tabela 2. Kryteria typologizacji PKE ze względu na zmienne instytucjonalne i kulturowe

Kategoria	Zmienne	Typ PKE	
		zinstytucjonalizowana	niezinstytucjonalizowana
1	2	3	4
Instytucjonalna	regulacje procesów doradczych	dokładne regulacje	brak regulacji
	stopień sformalizowania relacji polityk–ekspert	wysokii	niskii
	dostępność zinstytucjonalizowanych form doradztwa	wysoka	niska

1	2	3	4	
	poziom profesjonalizacji podmiotów oferujących wiedzę ekspercką	wysoki	niski	
	zapotrzebowanie na ekspertyzy niezależnie od ich charakteru	wysokie	niskie	
	wykorzystanie ekspertyzy przy podejmowaniu decyzji politycznych	wysokie	niskie	
	postrzeganie granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem	granica wyraźna	brak granicy	
Kulturowa	Zmienne	Typ PKE		
		merytoryczna	strategiczna	
	rodzaje ekspertyzy pożądanych przez polityków	merytoryczne (<i>policy advice</i>)	wizerunkowe/komunikacyjne (<i>political consulting</i>)	
	cele polityków	racjonalizacja	postracjonalizacja/legitymizacja	
	dystans pomiędzy politykami a ekspertami	zaufanie do wiedzy eksperckiej	duże	małe
		pozycja eksperta	silna	słaba
		preferencje odnośnie doradców	zewnętrzni	wewnętrzni
		wymagana bliskość poglądów	niska	wysoka
mediatyzacja wiedzy eksperckiej	niska	wysoka		

Źródło: Opracowanie własne.

Kryteria typologizacji PKE odnoszące się do sposobu percepcji granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem oraz do stopnia mediatyzacji wiedzy eksperckiej traktujemy jako pomocne i uzupełniające, ale nie pierwszoplanowe, a ich ostateczna przydatność powinna być rozstrzygnięta w dalszych badaniach. Wydały one nam się jednak na tyle ważne i interesujące, że pytaliśmy o nie ankietowanych, uzyskane zaś odpowiedzi czynią te aspekty różnicowania PKE obiecującymi i tym samym wartymi dalszych dyskusji.

Na potrzeby klasyfikacji poszczególnych zmiennych, w tabeli znajdują się wartości skrajne (wysoki–niski, duże–małe, silne–słabe, zewnętrzne–wewnętrzne), jednakże pamiętać należy, że w ramach szczegółowych rozwiązań, obecnych w funkcjonowaniu badanych systemów, pomiędzy tymi wartościami rozciągają się *continua*, na których oznaczone są aktualne, zdiagnozowane przez badaczy miejsca. W rzeczywistości wartości skrajne występują relatywnie rzadko, miejsce na skali zaś jest zmienne i zależy od wielu czynników, np. temporalnych czy sytuacyjnych. Stąd proponowane przyporządkowanie badanych w tym tomie systemów politycznych i politycznej kultury eksperckiej do poszczególnych, wyróżnionych modeli, powinno być weryfikowane w dłuższej

perspektywie. Zważywszy jednak na fakt, że zarówno czynniki instytucjonalne, jak i kulturowe mają względnie trwałe charakter i nie podlegają gwałtownym zmianom (co jednak zależy od stopnia stabilności danego systemu politycznego i trudnych do przewidzenia czynników wewnętrznych i zewnętrznych, takich jak kryzysy, np. pandemiczne czy militarne), możemy założyć, że zaproponowany przez nas model stanowi uzasadniony i stabilny punkt wyjścia do badań nie tylko polskiego i niemieckiego systemu doradztwa politycznego, obecnie i w przyszłości.

PODSUMOWANIE

Zaprezentowane w niniejszym artykule rozważania stanowią efekt badań rozpoczętych sześć lat temu. Dokonaliśmy modyfikacji pierwotnych propozycji definiowania PKE, uwzględniając korekty, głównie instytucjonalne, które zaszły w tym okresie. Przedstawiony model jest bardziej rozbudowany, doprecyzowuje poszczególne kategorie i wskazuje na ich relatywną płynność, która jednak nie ma charakteru radykalnej zmiany. Biorąc pod uwagę omówione w tekście zmiany instytucjonalne postanowiliśmy na ten wymiar położyć większy nacisk, traktując czynnik formalizacji jako składowy element szerzej definiowanego procesu instytucjonalizacji.

Z przyjętych przez nas kryteriów, będących podstawą wyodrębnienia typów politycznej kultury eksperckiej, najmniej ustrukturyzowane są dwa: granice pomiędzy doradztwem politycznym i lobbyngiem oraz mediatyzacja wiedzy eksperckiej. O ile pierwszy z nich jest dobrze osadzony w teorii, o tyle drugi wymaga dalszej refleksji ze względu na braki w tej materii. Nie da się bowiem przenieść w prosty, mechaniczny sposób koncepcji mediatyzacji polityki i logiki polityki na ideę mediatyzacji wiedzy eksperckiej i logiki eksperckiej, choć, jak wynika z naszych badań, wiele ustaleń będzie zbieżnych. Złożoność tej materii jest czynnikiem istotnym, podobnie jak relacje między logiką mediów i logiką ekspercką, które dotychczas były niemal nieobecne w refleksji naukowej. Ten obszar badań wydaje się być zatem szczególnie obiecujący jako nowa perspektywa analiz, tym bardziej, że środowisko mediów w kontekście szeroko rozumianych procesów komunikowania politycznego podlega dynamicznym i nieoczywistym zmianom. Dotychczasowe założenia o linearności procesów mediatyzacji polityki wydają się nie uwzględniać zmian, jakie zachodzą w dobie rozwoju nowych mediów i nasilających się zjawisk kryzysowych w sferze społeczno-politycznej, takich choćby jak pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie, wzmożenie ruchów populistycznych i populistycznego komunikowania politycznego, kryzysu gospodarczego i podobnych. Polityzacja mediów tradycyjnych, która jest szczególnie widoczna w nowych demo-

kracjach, czy tzw. demokracjach hybrydowych, a także rola nowych mediów, wynikająca z ich istoty, w dyskursie politycznym, zmienia dostęp do mediów wszystkich uczestników politycznych procesów decyzyjnych. Polaryzacja polityczna, którą zdają się one wzmacniać (zob. Van Bavel et al., 2021; Van Boven, Judd, Sherman, 2012), skutkować może koniecznością redefinicji roli, funkcji i pozycji ekspertów i wiedzy eksperckiej, których społeczna percepcja będzie bardziej oparta na wiarygodności wynikającej z przekonań odbiorców niż z fachowości legitymizowanej ich udokumentowanym dorobkiem naukowym i doświadczeniem zawodowym.

Przedstawione w niniejszym artykule rozważania stanowią podsumowanie badań realizowanych w ramach projektu dotyczącego politycznej kultury eksperckiej w Polsce i w Niemczech. Uzyskane wyniki zachęcają nas do dwóch wiodących rekomendacji. Pierwsza z nich dotyczy konieczności ciągłego monitorowania czynników instytucjonalnych i kulturowych, które definiują typy politycznej kultury eksperckiej. Rozwiązania instytucjonalne w stabilnych demokracjach podlegają zmianom ewolucyjnym i są zwykle odpowiedzią na zmiany w otoczeniu społecznym. Kultura polityczna, która ma istotne znaczenie dla wyznaczników kulturowych w strukturze PKE, wydaje się być również czynnikiem względnie stałym, co nie oznacza, że niezmiennym. Druga rekomendacja ma związek z badaniami postrzegania granic między doradztwem i lobbyngiem politycznym przez uczestników politycznych procesów decyzyjnych oraz mediatyzacją wiedzy eksperckiej jako kategorią analityczną i praktyką polityczną, ekspercką/lobbyngową i medialną. Obie rekomendacje czynimy z pełnym przekonaniem co do ich zasadności, otwierając nowe perspektywy badawcze nad polityczną kulturą ekspercką.

BIBLIOGRAFIA

- Bieńkowski W. (1966), *Problemy rozwoju społecznego*, Warszawa: PWN.
- de Montmollin M., De Keyser V. (1985), *Expert Logic v. Operator Logic*, "Analysis, Design and Evaluation of Man-Machine Systems", Proceedings of the 2nd IFAC/IFIP/IFORS/IEA Conference, IFAC Symposia Series, s. 43–49, <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-032566-8.50010-2>.
- Glinka B., Hensel P. (2016), *Struktury i projektowanie organizacji*, w: *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu: organizacje, konteksty, procesy zarządzania*, (red.) B. Glinka, M. Kostera, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 305–332.
- Jańczak J., Kopka A. (2018), *Analiza empiryczna granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbyngiem w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej*, w: *Doradztwo polityczne i lobbyng w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków: Wydawnictwo ToC, s. 88–118.

- Jańczak J., Kopka A. (2022), *Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w opinii dostawców wiedzy eksperckiej oraz parlamentarzystów w Polsce i w Niemczech. Interpretacja badań empirycznych*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 171–204.
- Kopka A., Minkenberg M., Piontek D. (2018), *Doradztwo polityczne i lobbienie w Polsce i Niemczech: wyniki badań i rekomendacje*, w: *Doradztwo polityczne i lobbienie w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków: Wydawnictwo ToC, s. 333–350.
- MacIver R. M., Page M. H. (1961), *Society. An Introductory Analysis*, London: Macmillan.
- Malikowski M. (1991), *Instytucjonalizacja, dezinstytucjonalizacja a zmiana społeczna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, vol. 53, nr 3, s. 133–143, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/16655/1/013%20MARIAN%20MALIKOWSKI.pdf> (dostęp: 28.11.2022).
- Piontek D., Kopka A. (2018), *Koncepcja „politycznej kultury eksperckiej” w kontekście polsko-niemieckiej analizy porównawczej doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym*, w: *Doradztwo polityczne i lobbienie w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków: Wydawnictwo ToC, s. 48–73.
- Piontek D., Kopka A., (2018a), *Doradztwo polityczne i lobbienie w demokracji medialnej – mediatyzacja wiedzy eksperckiej jako element politycznego procesu decyzyjnego na przykładzie Polski i Niemiec*, w: *Doradztwo polityczne i lobbienie w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków: Wydawnictwo ToC, s. 313–332.
- Piontek D., Ossowski S. (2022), *Ekspozycja ekspertów w programach informacyjnych telewizji publicznych w kontekście kryzysu COVID-19 w polsko-niemieckim porównaniu*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 291–305.
- Piotrowski, W. (2018), *Organizacja jako maszyna*, w: *Teoria organizacji. Nauka dla praktyki*, (red.) D. Latusek-Jurczak, T. Olejniczak, W. Piotrowski, Warszawa: Poltex, s. 92–119.
- Reich Z. (2009), *Sourcing the news: key issues in journalism – an innovative study of the Israeli press*, New York: Hampton Press.
- Reich Z., Lahav H. (2021), *What on Earth do Journalists Know? A New Model of Knowledge Brokers' Expertise*, „Communication Theory”, vol. 31, nr 1, s. 62–81.
- Słownik Języka Polskiego (2022), *Formalizacja*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/formalizacja.html> (dostęp: 15.09.2022).
- Słownik Języka Polskiego (2022), *Instytucjonalizacja*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/instytucjonalizacja.html> (dostęp: 15.09.2022).
- Stasiak D., Savinova E., Friedrichs G., Römmele A. (2016), *Mediatization of expertise? How media affects communication patterns in external economic policy advice in Germany and the United States*, „Zeitschrift für Politikberatung (ZPB)”, „Policy Advice and Political Consulting”, vol. 8, nr 2/3, s. 115–129.
- Van Bavel J. J., Rathje S., Harris E., Robertson C., Sternisko A. (2021), *How social media shapes polarization*, „Trends in Cognitive Sciences”, vol. 25, nr 11, s. 913–916, <https://doi.org/10.1016/j.tics.2021.07.013>.

- Van Boven L., Judd M., Sherman D. (2012), *Political Polarization Projection: Social Projection of Attitude Extremity and Attitudinal Processes*, „Journal of Personality and Social Psychology”, vol. 103, nr 1, s. 84–100, <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/a0028145>.
- Zakrzewska-Bielawska A. (2017), *Organizowanie działalności przedsiębiorstwa*, w: *Podstawy zarządzania: teoria i ćwiczenia*, (red.) A. Zakrzewska-Bielawska, Warszawa: Wydawnictwo Nieoczywiste, s. 253–287.

Streszczenie: 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 (2016–2018) 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 (2020–2022), 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 odmiennymi typami PKE. W artykule zaprezentowane zostały zmienne umożliwiające bardziej precyzyjne przyporządkowanie badanych krajów do danego typu PKE, rozszerzone wobec pierwotnych w wyniku eksploracji danych uzyskanych w ramach wywiadów przeprowadzonych z ekspertami z Polski i Niemiec. Tym samym uaktualniony model obejmuje cztery typy politycznych kultur eksperckich: (1) zinstytucjonalizowaną zorientowaną merytorycznie pke (zm), (2) zinstytucjonalizowaną zorientowaną strategicznie pke (z-s), (3) niezinstytucjonalizowaną zorientowaną merytorycznie pke (n-m), (4) niezinstytucjonalizowaną zorientowaną strategicznie pke (n-s).

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

The concept of “political expert culture” as an analytical model in comparative studies of political consultative processes

Abstract: According to the project’s assumptions, the manner and extent of the use of expertise within the political decision-making process is a derivative of the broader phenomenon of “political expert culture” (PEK). Therefore, one of the main tasks of the research project (2016–2018) was to identify the factors shaping certain types of PEK based on an analysis of how parliamentarians perceive the functioning of political advice, and to create an analytical model to compare them in different political systems. The research carried out in the second part of the project (2020–2022) relating to the perception of political advisory processes by the experts taking part in them made it possible to obtain a broader picture of the system of norms, procedures and instruments, governing their relations with political decision-makers, which made it possible to refine the criteria adopted earlier for distinguishing between different types of PEK. The article presents variables for more precise assignment of the studied countries to a given type of PEK expanded as a result of data collection obtained through interviews with experts from Poland and Germany. The updated model thus includes four types of political expert

cultures: (1) institutionalized content-oriented pke (zm), (2) institutionalized strategic-oriented pke (z-s), (3) non-institutionalized content-oriented pke (n-m), and (4) non-institutionalized strategic-oriented pke (n-s).

Keywords: lobbying, political advisory, experts, interest groups, political expert culture, Poland, Germany

Szymon OSSOWSKI

Dorota PIONTEK

DORADZTWO POLITYCZNE I LOBBING W KONTEKŚCIE MEDIALNYM

„Wizerunek lobbingu w Polsce jest skrajnie niekorzystny. Dziś lobbing kojarzony jest przede wszystkim z łapówkarstwem, a jego medialną «twarzą» stał się Marek Dochnal. [...] Lobbyści stali się symbolem toczącej nasz kraj korupcji, niejasnych interesów i wielkich wpływów”.

(Dobrzańska, Sankowski, 2006)

WPROWADZENIE

Problematyka wpływu mediów na odbiorców jest jedną z najczęściej podejmowanych w badaniach nad mediami, a spory o siłę oddziaływania mediów są toczone przez medioznawców od początku rozwoju nauk o mediach i komunikowaniu. Przy czym poglądy na ten temat intensywnie ewoluowały, poczynawszy od teorii wszechpotężnych mediów, następnie demitologizacji ich siły, poprzez ponowne odkrycia wielkości ich oddziaływania, na koncepcjach umiarkowanego wpływu mediów kończąc (zob. McQuail, 2021; Baran, Davies, 2007; Curran, Hesmondhalgh, 2019). Współcześnie w kontekście roli mediów w kształtowaniu wizerunku osób, instytucji, firm i innych podmiotów, a ten kontekst jest przedmiotem analizy prezentowanego artykułu, występuje powszechna zgodność co do jej wagi. Dla przykładu S. H. Britt podkreślał, że „wizerunki są publicznymi stereotypami i gdy stereotyp się ukształtuje, ludzie w większym stopniu działają pod jego wpływem, niż pod wpływem tego, co się za nim kryje” (Dąbrowski, 2013: 10). Dlatego też, jak słusznie zauważa T.J. Dąbrowski, nawiązując do koncepcji *framingu* (ibidem, s. 13–14), „z punktu widzenia kształtowania wizerunku istotne jest zatem, jakie cechy pojawiają się najczęściej w dokonywanym przez media opisie obiektów należących do danej kategorii”. Podkreśla on, że poza obecnością w przekazach medialnych, ważny jest także kontekst, w jakim są one prezentowane. Z kolei K. Wojcik zwraca uwagę, że wizerunek jest pewnym subiektywnym wyobrażeniem na temat danej osoby, organizacji lub marki, który jest kształtowany w umysłach ludzi za pomocą wielu fragmentarycznych, często

przypadkowych elementów, które najbardziej kojarzą się z daną osobą, marką lub organizacją (Wojcik, 2015: 39). W efekcie miejsce i kontekst występowania zjawiska doradztwa i doradców, lobbingu oraz lobbystów w mediach stanowi istotny, wielopłaszczyznowy problem badawczy, który może być rozwiązywany na wiele sposobów.

Grzegorz Makowski w raporcie Fundacji Batorego pt. „Czy możliwy jest przejrzysty lobbing?” słusznie zwracał uwagę, że o istnieniu lobbingu można się dowiedzieć niemal wyłącznie z doniesień medialnych. Jego zdaniem przekazy medialne prezentują „skrzywiony obraz, ponieważ zwykle dotyczą negatywnych przykładów albo nieetycznego lub nielegalnego lobbingu”, z czego wynika fragmentaryczna wiedza o zjawisku i skali lobbingu (Makowski, 2019: 15). Biorąc pod uwagę logikę współczesnych mediów, lobbing tylko w bardzo ograniczonym stopniu jest atrakcyjnym tematem dla mediów. Publikacje, gdy już się pojawiają, dotyczą głównie ułomności istniejącego ustawodawstwa i kulejącego nadzoru nad działaniami lobbystów. Makowski podkreśla, że w rezultacie nie tylko eksperci, ale także opinia publiczna niewiele wie o tym, jaka jest skala i charakter działalności lobbingowej w Polsce, gdyż źródła i dostępna wiedza są bardzo fragmentaryczne, przez co wiedza na temat lobbingu jest, jak pisze, „bardzo stereotypowa” (Makowski, 2019: 24).

Badania nad oddziaływaniem mediów dotyczą zarówno znaczenia mediów tradycyjnych (prasy, radia i telewizji), jak i nowych mediów, w tym mediów społecznościowych. Należy pamiętać, że w I kwartale 2022 r. statystyczny Polak oglądał telewizję przez 4 godziny 21 minut dziennie (Reisner, 2022: 3). Równocześnie w internecie Polacy spędzają prawie 51 godzin tygodniowo, co daje średnią ponad 7 godzin dziennie (Szafraniak, 2022). Przy czym całkowita liczba internautów wyniosła 29,6 mln. Średnio dziennie z internetu korzysta 25,3 mln osób (Polskie Badania Internetu, 2022). Podobnie wygląda sytuacja w Niemczech, gdzie średnia oglądalność telewizji za rok 2021 wyniosła 3 godziny 55 minut dziennie (*Fernsehkonsument*, 2022). Niemcy, podobnie jak Polacy, w 2021 r. spędzali w sieci około 51 godzin tygodniowo (*Deutsche verbringen in...*, 2022).

W efekcie media pełnią istotną funkcję w komunikowaniu politycznym, stanowiąc obok polityków, jeden z dwóch instytucjonalnych podmiotów tego komunikowania, które to podmioty tworzą treści przekazywane podmiotowi nieinstytucjonalnemu, jakim są obywatele, wyborcy, odbiorcy przekazów medialnych. Jest to zgodne z modelem zmian w komunikowaniu politycznym autorstwa K. Brantsa i K. Voltmer, którzy zachodzące między tymi dwoma instytucjonalnymi podmiotami zmiany określili mianem mediatyzacji (Brants, Voltmer, 2011: 4). J.G. Blumler i D. Kavanagh, opisując media podkreślają, że stają się one centrum procesu społecznego, promując koncepcję

medialnej sfery publicznej, między innymi poprzez podniesienie znaczenia roli ekspertów od komunikacji (Blumler, Kavanagh 2009: 2010–2011). Z kolei jak zauważa W. Schulz, w medialnej sferze publicznej zmniejsza się rola aktorów politycznych i obywateli, a zwiększa dziennikarzy, rzeczników prasowych i specjalistów PR. Pisze on, że środki masowego przekazu mediatyzują politykę, są ważną, często wręcz niezbędną, instancją pośredniczącą w procesach politycznych (Schulz, 2006: 68). Natomiast H.M. Kepplinger (2007: 120) zaznacza, że sposób przedstawiania rzeczywistości przez media wpływa na decyzje wyborcze i w efekcie końcowym znajduje w pewien sposób swoje odzwierciedlenie w składzie parlamentu czy rządu. Tematem przekazów medialnych są z kolei politycy i przedmioty ich działań. Kluczową rolę ma więc sposób prezentacji zdarzeń oraz wybór i ocena faktów przez media. Jednakże nie są one całkowicie autonomiczne w konstruowaniu własnych treści udostępnianych odbiorcom. Media polegają na źródłach informacji, którymi mogą być politycy, eksperci, przedstawiciele różnych instytucji publicznych, a także zwykli obywatele, wyrażający (bądź nie) zainteresowanie przekazami mediów i ramami interpretacyjnymi w nich obecnymi, o czym pisał choćby R. Entman (2003, 2008). Z kolei J. Street pisząc o roli *spin doctorów* we współczesnej komunikacji politycznej, cytował słowa jednego z nich, że „ludzie byliby przerażeni, gdyby wiedzieli, w jakim stopniu dziennikarze są gotowi się sprzedać” (2006: 128). Zwracał też uwagę, że partie polityczne i politycy starają się wywierać naciski na dziennikarzy. Dlatego tak bardzo istotne dla funkcjonowania systemu demokratycznego jest poznanie źródeł tych nacisków oraz interesów, które przekładają się na kształt praktyk dziennikarskich.

Przedmiotem zainteresowania autorów podejmujących badania w projekcie „Wiedza to władza” nie jest jednak szeroko rozumiana problematyka mediatyzacji polityki, wpływu mediów na decyzje wyborcze, czy sposób postrzegania doradztwa i lobbgingu przez opinię publiczną. Autorzy skupili się na ocenie ekspertów ich relacji z mediami i możliwych konsekwencjach tych relacji dla roli i pozycji ekspertów w procesach decyzyjnych.

MEDIATYZACJA WIEDZY EKSPERCKIEJ – OMÓWIENIE WYNIKÓW BADAŃ

W przywołanej powyżej opinii Schulza (2006) mediatyzacja określa różne rodzaje działań pośredniczących. Zdaniem badacza, media w pierwszej kolejności zbierają i selekcionują informacje polityczne i rozpowszechniają je wśród masowej publiczności. Po drugie, decydują o dostępie aktorów politycznych do sfery publicznej. Po trzecie, interpretują i oceniają bieg wydarzeń na scenie

politycznej i polityczne oczekiwania. Po czwarte wreszcie, wywierają wpływ na bieżące wydarzenia polityczne, relacjonując „pseudowdarzenia”, które następnie stają się podstawą działań politycznych (ibidem).

Dlatego też w ocenie zjawiska mediatyzacji wiedzy eksperckiej tak ważne jest poznanie perspektywy uczestników tego procesu – pozyskanie wiedzy i opinii na temat relacji zachodzących pomiędzy ekspertami a mediami i dziennikarzami, jako instytucjonalnymi podmiotami komunikowania politycznego, jak zostało to określone na wstępie. W tym celu w ustrukturyzowanych indywidualnych wywiadach pogłębionych zapytano ankietowanych ekspertów o kwestie związane z mediatyzacją wiedzy eksperckiej. W wywiadach poproszono o odpowiedź na pytania o ocenę zakresu wykorzystywania wiedzy eksperckiej przez media oraz sposób jej ekspozycji (tzw. „setka”, wywiad, ekspertyza). Pytano również o to, z jakich powodów eksperci decydują się na współpracę z mediami oraz w jaki sposób nawiązują z nimi kontakt.

Ponadto w wywiadach pojawiały się pytania szczegółowe o to, jaką drogą i w jakiej formie media zwracają się do ekspertów z ofertą współpracy, skąd media uzyskują informacje na temat ich działalności eksperckiej, wreszcie czy eksperci sami podejmują starania w celu nawiązania kontaktu z mediami. Przedmiotem naszego zainteresowania były również kwestie ewentualnego wynagradzania ekspertów przez media oraz czy media mają konkretne oczekiwania odnośnie zakresu prezentowanej wiedzy eksperckiej oraz sposobu jej prezentowania. Przy tej okazji pojawiła się istotne zagadnienie dotyczące stronniczości mediów i niezależności dziennikarskiej, zapytano bowiem czy media od ekspertów oczekują ogólnych informacji na temat danej sprawy, czy jednoznacznego stanowiska odnośnie danego problemu, czy np. uzasadnienia przez eksperta z góry przyjętych założeń.

Tematyka mediów pojawiła się również w wywiadach z pracownikami biur poselskich. Zapytano o sposób, w jaki posłanki i posłowie dobierają doradców, a w szczególności, czy istotnym kryterium selekcji jest to, czy ekspert udziela się w mediach, jest osobą znaną z mediów. Ponadto pracownicy byli pytani o to, w jakich kwestiach i sytuacjach parlamentarzyści zasięgają porady eksperta, a także zostali poproszeni o odpowiedź na pytanie, czy według ich wiedzy parlamentarzyści zainteresowani są wsparciem eksperckim w celu uzyskania jak najlepszej prezentacji swojej osoby lub własnego stanowiska, propozycji, czy programu w mediach.

Wywiady przeprowadzono wśród 28 ekspertów z Niemiec i 18 z Polski. Prawie wszyscy odpowiedzieli na pytania dotyczące ich relacji z mediami. To pozwala nie tylko na wyciągnięcie interesujących wniosków natury ogólnej, lecz przede wszystkim umożliwia dokonanie analizy porównawczej opinii ekspertów niemieckich i polskich na temat relacji doradców i lobbystów z mediami w obu państwach. Co do charakterystyki biorących udział w ustrukturyzo-

wanych wywiadach pogłębionych ekspertów z Niemiec, to należy zauważyć, że zgodnie z deklaracjami badanych złożonymi podczas wywiadów, 6 respondentów (22%) zaliczało się do grona doradców, również 6 (22%) do lobbystów, a 13 (48%) można było przypisać do obu grup. Reprezentowali różne sektory: transport, IT, sferę polityki (w tym doradztwo polityczne), public relations i public affairs, ochronę zdrowia, związki zawodowe, różne gałęzie przemysłu. W swoich organizacjach pełnili różne funkcje, głównie jednak wyższego szczebla. Byli wśród nich prezesi, dyrektorzy, rzecznicy prasowi i szefowie działów komunikacji/PR. Zdecydowaną mniejszość stanowili szeregowi pracownicy – referenci. Były to osoby, które mają szeroką wiedzę nie tylko na temat kształtowania relacji instytucji, które reprezentują, z dziennikarzami, ale również o szerszym kontekście relacji lobbystów i politycznych konsultantów z mediami. Natomiast z 18 polskich ekspertów 8 badanych (47%) określiło się mianem lobbystów, 5 (29%) mianem doradców, natomiast 2 (12%) można było zakwalifikować do obu grup. Polscy eksperci reprezentowali sektor energetyczny, doradztwo polityczne, NGO, lecz większość określała się jako rzecznicy interesów tych firm i instytucji, z którymi są aktualnie powiązani. Polscy respondenci, podobnie jak niemieccy, to osoby o dużej wiedzy i doświadczeniu. Jednakże większość stanowili nie prezesi i szefowie firm, lecz niezależni doradcy i eksperci, niezwiązani na stałe z żadną instytucją.

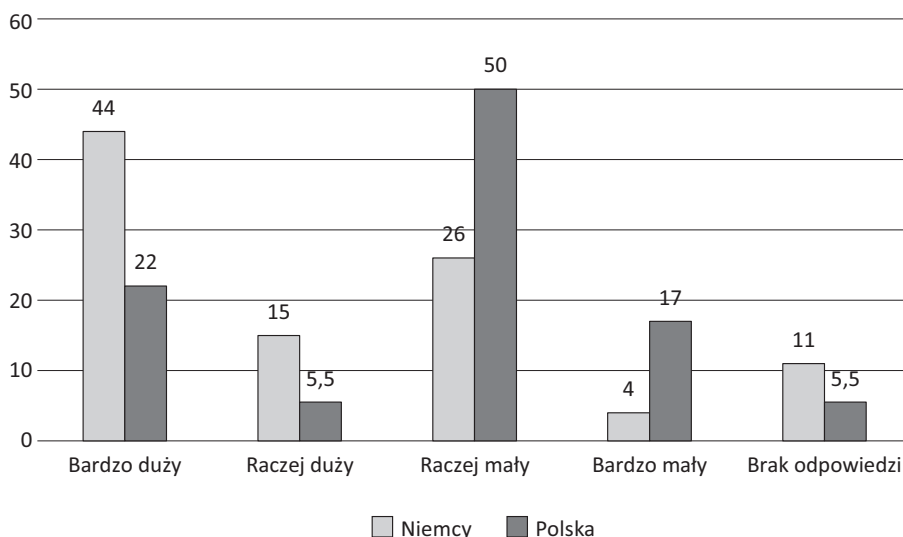
Powyższa charakterystyka ekspertów i ich instytucjonalnych umocowań pozwala na wskazanie pierwszej różnicy pomiędzy Polską i Niemcami. Zdecydowana większość niemieckich ekspertów to osoby pracujące (zatrudnione) w instytucjach (firmach, fundacjach, stowarzyszeniach) i je oficjalnie reprezentujące, także w kontaktach z dziennikarzami. Natomiast polscy eksperci to w większości osoby o statusie „wolnych strzelców” do wynajęcia, pracujący na zlecenia dla różnych instytucji, często posiadający własne firmy, świadczące podmiotom zewnętrznym usługi z zakresu doradztwa i/lub lobbingu. Warto o tych formalnych różnicach pamiętać podczas analizy odpowiedzi udzielanych przez badanych w wywiadach pogłębionych (*indepth interviews* – IDI).

Wykorzystywanie wiedzy eksperckiej w mediach

Już w ocenie wykorzystania wiedzy eksperckiej przez media widać wyraźnie różnicę pomiędzy respondentami polskimi i niemieckimi (wykres 1).

W odpowiedziach respondentów z Polski dominowała odpowiedź „raczej mały”, której udzieliła równo połowa (50%) badanych. Gdy dodamy do tego odpowiedzi „bardzo mały” okaże się, że 67% polskich ekspertów nisko ocenia zakres, w jakim media wykorzystują wiedzę ekspercką. Odwrotnie deklarowali ankieterzy Niemcy, wśród których 59% wysoko („bardzo duży” i „raczej

Wykres 1. Procentowy rozkład ocen polskich i niemieckich respondentów na temat wykorzystania wiedzy eksperckiej przez media



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

duży”) oceniło zakresy wiedzy eksperckiej wykorzystywanej przez media (dla porównania wśród Polaków odsetek ten wyniósł 27,5%). Przeciwnego zdania było tylko 30% z nich. W obu tych przypadkach odpowiedzi ekspertów z Polski i Niemiec różniły się mniej więcej dwukrotnie. Wywiady jednoznacznie wskazały, że w ocenie niemieckich badanych dziennikarze z ich kraju chętnie korzystają z wiedzy eksperckiej, podczas gdy polscy respondenci ocenili zainteresowanie wiedzą ekspercką polskich mediów jako niewielkie.

Jest to zgodne z charakterystyką niemieckiego systemu medialnego, zaliczanego przez D. Hallina i P. Manciniego do grupy państw wchodzących w skład modelu demokratycznego korporacjonizmu (północno- i środkowo-europejskich), którego cechami są między innymi silny profesjonalizm, duża autonomia dziennikarska i zinstytucjonalizowany system autoregulacji, a także silne media publiczne (Hallin, Mancini, 2007)¹. Nie dziwi więc, gdy zdaniem niemieckiego eksperta „wiedza ekspercka jest [...] wykorzystywana na dużą

¹ W 2014 r. zaproponowano odświeżenie klasycznej koncepcji Hallina i Manciniego wprowadzając podział systemów medialnych tzw. stabilnych demokracji na cztery: północny, centralny, zachodni i południowy (Brüggemann et al., 2014). Niemiecki system medialny przyporządkowano do modelu centralnego (silne media publiczne, ścisłe regulacje własności, niewielkie subsydiowanie mediów, niższy (niż w północnym) poziom profesjonalizmu dziennikarskiego, wyższy (niż w północnym) poziom politycznego paralelizmu). Nieklasyfikowany w tej typologii obecny model systemu medialnego w Polsce najbliższy byłby modelowi południowemu (najwyższy poziom paralelizmu politycznego, zróżnicowany poziom regulacji własności).

skalę. Zarówno w mediach, [...] drukowanych, jak i w sektorze cyfrowym czy audio, codziennie mamy możliwość wysłuchania ekspertów na różne tematy. W naturze rzeczy leży również to, że oba media są zainteresowane pozyskiwaniem ekspertów od aktualnych tematów. Z drugiej strony, eksperci są również zainteresowani występowaniem w mediach” (P-E10). Inny badany dodawał, że „tak, jest duże zainteresowanie [...] pytaniem: jaka jest teraz sytuacja? Tak więc, aby przedstawić informacje ogólne” (P-E12).

Z kolei polski system medialny, który nie był przedmiotem badań wspomnianych autorów, do 2015 r. w dużej mierze wypełniał charakterystykę modelu demokratycznego korporacjonizmu, choć przez polskich badaczy systemów medialnych sytuowany był pomiędzy modelem liberalnym (północnoatlantyckim) i spolaryzowanego pluralizmu (śródziemnomorskim), o czym pisała choćby Bogusława Dobek-Ostrowska (2011)². Z cech mogących stanowić uzasadnienie dla ignorowania wiedzy eksperckiej przez polskich dziennikarzy można wymienić mniejszy stopień profesjonalizacji, instrumentalizację oraz brak instytucjonalnego systemu autoregulacji, jak również wyższy stopień polityzacji mediów (ibidem).

Jeden z niemieckich ekspertów zwrócił uwagę na problem związany ze stronniczością mediów oraz stopniem ideologizacji przekazów i wpływem tych zjawisk na korzystanie lub niekorzystanie z wiedzy ekspertów. Słusznie podkreślał, że „im bardziej ideologicznie uprzedzona jest dana instytucja, a także media, tym trudniej jest uzyskać wyważoną opinię ekspercką na dany temat. Ale poza tym w szerokich mediach, zwłaszcza w centrum, robi się to całkiem niezłe” (P-E22). To może stanowić wyjaśnienie przyczyn mniejszego zainteresowania polskich mediów posiłkowaniem się wiedzą ekspercką. Wszakże o stronniczości polskich mediów w ostatnich latach pojawiło się bardzo wiele publikacji naukowych – artykułów, książek, raportów. Warto wspomnieć choćby konstatację Rafała Klepki, który na podstawie własnych badań potwierdził, że cechują się one stronniczością w relacjonowaniu kampanii wyborczych, a pomiędzy rokiem 2015 a 2019 zaobserwowano wzrost poziomu stronniczości prawie wszystkich badanych przez niego mediów. Ustalił również, że programy informacyjne nadawane przez telewizję publiczną były bardziej stronnicze w 2019 niż 2015 r., a programy informacyjne telewizji komercyjnej w 2019 r. stały się bardziej krytyczne wobec rządzących w relacjonowaniu kampanii wyborczej. Ponadto podkreślał, że komentatorzy występujący w telewizji publicznej w okresie kolejnych kampanii wyborczych dobierani byli w coraz większym stopniu tak, by uzasadniać racje programowe partii rządzącej i krytycznie oceniać programy wyborcze innych ugrupowań politycznych (Klepka, 2021: 336).

² Więcej na temat systemów medialnych Polski i Niemiec zob. Ossowski, Piontek w tym tomie.

Trudno się więc dziwić opinii polskiego eksperta, że „jest chyba niestety coraz mniej przestrzeni dla ekspertów i to też jest tak, że często te programy trwają 10–15 minut, dłużej nie można, więc też ten ekspert nie ma często czasu, żeby daną sprawę zgłębić”, dodając w dalszej części wywiadu, że „generalnie najlepiej się sprzedaje skandal, najlepiej się sprzedaje spór, najlepiej się sprzedaje, jak jeden polityk o drugim powie źle, jak jest awantura” (R-E2). Ten sam badany słusznie zauważył, iż w Polsce dziennikarze częściej zapraszają polityków niż ekspertów, jak mówił „jak się patrzy na te programy, to przede wszystkim zaprasza się dzisiaj polityków, tak? No rzadziej zaprasza się różnego rodzaju osoby czy publicystów, czy socjologów, czy politologów, ale generalnie to gdzieś tam politycy dominują w tych przynajmniej kanałach informacyjnych” (R-E2).

Nie jest to nowe zjawisko. Dla przykładu można przytoczyć badania sprzed kilku lat, z których jednoznacznie wynikało, że najczęstszymi gośćmi w polskich programach publicystycznych byli politycy, w dodatku najczęściej występowali ci sami, widoczni też w innych mediach (radio, prasa, internet). Może to sugerować, że ważniejsze według nadawców i dziennikarzy jest pokazywanie polityków i ich poglądów niż merytoryczna analiza głoszonych przez nich postulatów. Przekaz był uproszczony, atrakcyjny, lecz mniej analityczny, a bardziej sprawozdawczy. Analiza jakościowa pokazała w dodatku, że komentarz dziennikarski był bardziej emocjonalny niż racjonalny (Piontek, Ossowski, 2014: 248–249).

W ocenie badanych zjawisko to jest efektem komercjalizacji mediów i pogoni za oglądalnością, słuchalnością, czytelnością i klikalnością. Cytując dalej tego samego eksperta: „politycy mówią tak, że jak my zapraszamy nagle jakichś ekspertów, którzy ze sobą rozmawiają w sposób kulturalny o poważnych sprawach międzynarodowych czy innych, to od razu widzimy jak nam spada oglądalność” (R-E2). Inny z badanych wprost stwierdził, że „jest też trochę taki sposób myślenia w mediach, że to musi być proste i łopatologiczne” (R-E4). W sprawie samego doboru ekspertów, jeden z respondentów potwierdził też, że „każda stacja, czy portal, czy ktoś inny, zwykle ma wykaz swoich ekspertów z jakiejś dziedziny, więc jak się zatrząsie ziemia to zaraz jest pięciu ekspertów” (R-E13).

Jeden z niemieckich badanych zwrócił uwagę na kwestię mediów specjalistycznych, które częściej, niż media ogólnotematyczne, wykorzystują wiedzę ekspertów. Jak mówił jeden z nich w kontekście wykorzystywania wiedzy eksperckiej w mediach – „tak, myślę, że jest to często używane. Zwłaszcza w przypadku naszego niszowego tematu, ponieważ wiedza na ten temat jest niewielka, ludzie chętnie się do niej uciekają” (P-E19). Kolejny z niemieckich respondentów zaznaczając specyfikę współczesnych czasów mówił, że „dzisiaj wszystko musi się dziać bardzo, bardzo, bardzo szybko, natychmiast i tak da-

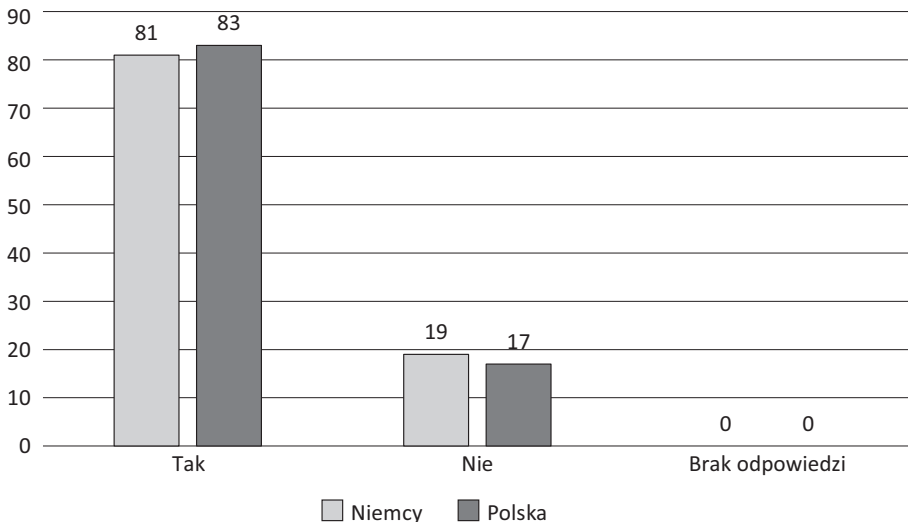
lej, że takie informacje są przekazywane dalej. Tak więc w naszym przypadku mogę powiedzieć, że – prawdopodobnie także dlatego, że mamy dobre relacje z mediami – mam wrażenie, że jest to często wykorzystywane” (P-E16).

Na koniec warto przytoczyć opinię jednego z polskich respondentów, stanowiącą pewne uogólnienie i ocenę ekspertów występujących w mediach, jak również dziennikarzy ich zapraszających. Jego zdaniem „bardzo ciężko znaleźć w Polsce ekspertów, którzy mają wiedzę, mają doświadczenie i dodatkowo są [...] [osobami] medialnymi [...], więc niestety uważam, że to jest też choroba mediów, tego jak mało płaci się w mediach dzisiaj researcherom czy wydawcom. Bo ci researcherzy i wydawcy bardzo często nie abstrahują od tego, czy ktoś ma wiedzę i doświadczenie, bo sami oni jej nie mają. Nie są w stanie tego zweryfikować. Czyli myślą w kategoriach «kogo tam zaprosić, kto by się wypowiedział?», czyli patrząc [...], czy ktoś jest medialny i czy jest dostępny” (R-E16).

Kontakty ekspertów z mediami

Nie odnotowano różnic w odpowiedziach polskich i niemieckich respondentów na pytanie o posiadanie przez nich kontaktów z mediami. Ponad 80% przedstawicieli obu państw przyznało, że mają kontakty z dziennikarzami jako eksperci, co przedstawia wyraźnie poniższy wykres.

Wykres 2. Rozkład deklaracji badanych na temat ich kontaktów w roli eksperta z mediami (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Różnice między polskimi i niemieckimi respondentami pojawiły się w deklarowanych formach współpracy z mediami. Eksperti niemieccy znacznie częściej zwracali uwagę na fakt, że kontakty z dziennikarzami są realizowane przez rzeczników prasowych oraz biura prasowe, działy komunikacji i public relations. Odpowiada to formalnemu usytuowaniu tych osób, które, przypomnijmy, najczęściej były pracownikami instytucji. Inaczej wyglądało to w przypadku Polaków, którzy zwykle nie byli zatrudnieni na oficjalnych stanowiskach, tylko prowadzili własną działalność gospodarczą. Jeden z niemieckich respondentów dobrze oddał tę specyfikę mówiąc, że „tak. Mamy regularne kontakty z mediami. Po części mam kontakty osobiste, ale jeszcze bardziej niż ja ma je dział prasowy, który oczywiście utrzymuje regularne kontakty z mediami. Zawsze są też okazje do osobistych rozmów w różnych formach, konferencji prasowych, dyskusji w tle, czyli w zasadzie całego zakresu kontaktów z mediami” (P-E10). Potwierdzał to inny z badanych, opisując swoje kontakty jako „osobiście tylko pośrednio. Mamy jednak dział prasowy, który jest w bezpośrednim kontakcie z dziennikarzami i oczywiście wspierałem ich, gdy chodziło o politykę gospodarczą, a w szczególności o kwestie polityczne” (P-E6). Podobnych opisów praktyki budowania tych relacji wśród ekspertów z Niemiec znajdujemy naprawdę dużo. Warto jeszcze przytoczyć dwie krótkie wypowiedzi. W jednym z wywiadów badany potwierdzający swe kontakty mówił również: „tak, pośrednio, mamy dział komunikacji. Przygotowuję tam treści, [...] Ale, powiedzmy, ta komunikacja z mediami – ja sam tego nie robię. Ale współpracujemy z mediami” (P-E13). Co ciekawe, pojawiły się stwierdzenia, że część ekspertów nie występuje w mediach pod swoim nazwiskiem, lecz jako firma czy instytucja. Jak mówiła jedna z takich osób: „tak, ale tylko pośrednio. [...] jako prelegenci nie jesteśmy wymieniani z nazwiska, [...] więc normalnym procesem jest to, że ja na przykład odpowiadam na pytania prasy, ale oczywiście nie pod swoim nazwiskiem”, podkreślając jednak, że „to zależy od tego, jak chcesz się publicznie zaprezentować” (P-E16). Wyeksponowana przez respondentów formalizacja kontaktów z mediami również dobrze oddaje charakter systemu medialnego Niemiec, wspomnianego demokratycznego korporacjonizmu.

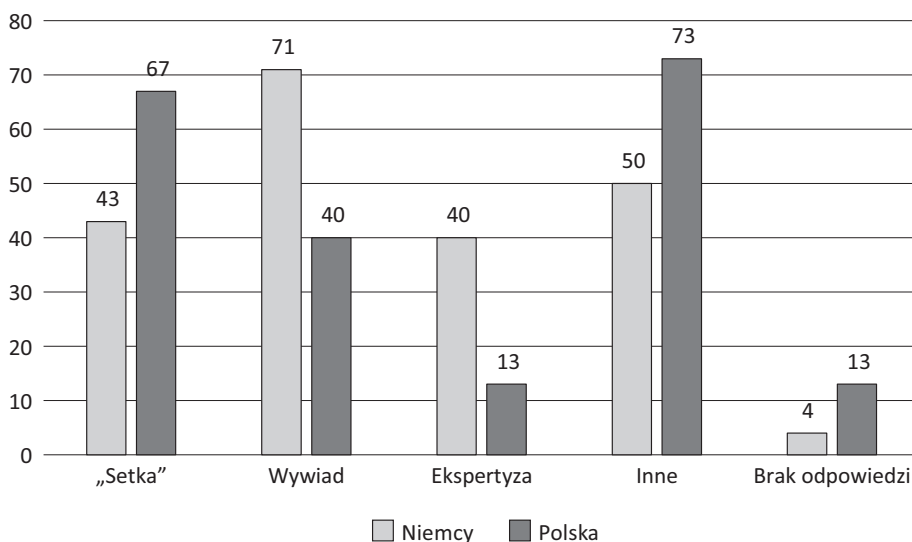
Polscy eksperci znacznie rzadziej wspominali o znaczeniu biur prasowych i działów PR, a podkreślali znaczenie własnych bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami mediów. Jak mówił jeden z nich: „ja tutaj mam oczywiście jakoś wypracowane też przez lata relacje z różnymi dziennikarzami czy mediami, [...] gdzie jestem [...] zapraszany [...] głównie do komentowania pewnych rzeczy, które też oczywiście się wiążą z przedmiotem mojej wiedzy eksperckiej [...]” (R-E8). Znaczenie bezpośredniego kontaktu osobistego pomiędzy ekspertami a dziennikarzami ilustrują również takie oto wypowiedzi: „[...] tak naprawdę regularnie dzwonią do mnie dziennikarze z pytaniami na

temat tego, co się dzieje w Europie, na temat różnych pomysłów legislacyjnych” (R-E11). W podobnym tonie brzmią słowa: „te kontakty różnie wyglądają. Czasami to my próbujemy się kontaktować z mediami i próbować ich zainteresować jakimś tematem i prosić o opisanie danego problemu, oferując jakieś informacje, notki prasowe i tak dalej, które mogliby wykorzystać. Czasami działa to w drugą stronę, że dziennikarz zwraca się do nas w sytuacji, gdy dowie się o naszej działalności w danym obszarze” (R-E12).

Forma prezentowania wiedzy eksperckiej w mediach

Zarówno polscy, jak i niemieccy eksperci w zdecydowanej większości współpracowali z mediami, jednak nieco inny był charakter tej relacji. Różnica uwidoczniła się także w formie prezentowania wiedzy eksperckiej w mediach. Zilustrowane na wykresie 3 rozkłady są konsekwencją wcześniej zarysowanych różnic, zarówno w zakresie, jak i sposobie wykorzystywania wiedzy ekspertów przez dziennikarzy obu państw.

Wykres 3. Forma prezentowania wiedzy eksperckiej w mediach (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

W polskich mediach w ocenie respondentów zdecydowanie dominowały tzw. „setki” dziennikarskie (najprostsza i najkrótsza forma przedstawiania treści w newsie – podstawowym gatunku informacyjnym), wskazało je aż 67% pytanych. Na tę formę swoje głosy oddało jedynie 43% respondentów z Nie-

miec. Według nich dużą rolę w rodzimych mediach odgrywa bardzo wymagający gatunek, jakim jest wywiad. Wymieniło go aż 71% niemieckich ekspertów (w polskich odpowiedziach gatunek ten pojawił się w 40% wypowiedzi). Można zatem wysnuć wniosek, że w ocenie badanych w Polsce dominują gatunki informacyjne, w Niemczech zaś publicystyczne, co koresponduje z cechami wspomnianych systemów medialnych – przewagą informacji w systemach liberalnych i publicystyki w systemach demokratycznego korporacjonizmu.

Niemiecki badany był zdania, że „jeśli jesteś naprawdę dobry w pewnych tematach, wtedy media pytają cię o to, wtedy dostajesz prośby o wywiad” (P-E3). Inny badany zaznaczył, że „to raczej oni dzwonią do nas, albo bezpośrednio po wywiady, albo – co też zdarza się częściej – chcą po prostu wiedzieć, do kogo mogą się zwrócić. Czyli, że tak powiem, jako wskazówki, kogo można zapytać, z kim można przeprowadzić wywiad, gdzie można uzyskać więcej informacji” (P-E9). Wynika to z faktu, że dla osób pełniących formalnie funkcję rzecznika prasowego (czy też szefa komunikacji) rola eksperta polega na proponowaniu danemu medium specjalistów z grona pracowników reprezentowanej przez siebie instytucji. Kolejne osoby z grupy niemieckich respondentów również wskazywały na wywiad jako podstawową formę prezentowania wiedzy eksperckiej w mediach. Można było w rozmowach usłyszeć: „dobrze, więc na przykład wywiady” (P-E13), albo „wywiady lub w ogłoszeniach, publikacjach” (P-E2), jak również nieco obszerniejsze stwierdzenia w rodzaju „cóż, to też są w większości wywiady, sposób, w jaki teraz rozmawiamy, a to jest forma, w jakiej się to przedstawia. Dlatego czasami piszemy również dokumentację lub raporty sytuacyjne” (P-E20). Kolejny rozmówca stwierdził: „cóż, kontakty bezpośrednie, oczywiście, kiedy wydajemy komunikaty prasowe i tak dalej, szukamy kontaktów z mediami, a także jesteśmy dostępni do wywiadów [...]” (P-E15). Można było odnieść wrażenie, że wywiad był wręcz formą preferowaną przez respondentów niemieckich, zwracali oni bowiem uwagę, że „wywiad w telewizji jest oczywiście zawsze szczególnie dobry, ponieważ jest się również na zdjęciu, w reportażu telewizyjnym” (P-E16).

Warte odnotowania jest to, że aż 40% ekspertów niemieckich wskazało ekspertyzę jako formę prezentowania wiedzy eksperckiej przez media. Podobnego zdania było jedynie 13% rozmówców z Polski. Wskazanie ekspertyz jako istotnej formy prezentowania wiedzy eksperckiej w mediach może świadczyć o bardzo merytorycznym podejściu do zagadnienia. Wywiad i ekspertyza wymaga znacznie więcej przygotowań, pracy, wiedzy na dany temat, zarówno ze strony dziennikarza, jak i jego interlokutora, w tym przypadku eksperta. „Setka” to wypowiedź do kamery czy mikrofonu na dany temat, której emisja trwa zazwyczaj kilka sekund. Nie ma więc, jak np. w przypadku wywiadu, możliwości przekazania w ten sposób pogłębionych opinii, analiz czy wniosków. Jeszcze bardziej wymagająca pod względem merytorycznym i czasowym jest ekspertyza.

Polscy eksperci jednoznacznie wskazywali na „setki” jako dominującą formę prezentacji wiedzy eksperckiej, stwierdzając: „no setka, to jak okoliczności pozwalają nakręcić tą setkę. Najczęściej to są po prostu takie telefony, telefoniczne tutaj jakieś rzeczy, dzwonią do nas, pytają się, proszą albo wysyłają pytania, albo proszą o rozmowę właśnie z kimś z zarządu o komentarz do sprawy” (R-E3), czy też „najczęściej właśnie setka, a w drugiej kolejności jest zaproszenie do programu, żeby skomentować bieżące wydarzenia polityczne, no bez wgryzania się szerzej w jakiś dany problem, czy problem istotny, w którym wiedza danego eksperta mogła być bardzo pomocna” (R-E2). Jednocześnie krytykowali oni ten stan rzeczy, podkreślając niski poziom merytoryki w tego rodzaju wypowiedziach, mówiąc między innymi, że „różnie z tym bywa, czasem są setki, czasem są rozmowy takie luźne, ale no właśnie często te rozmowy są prowadzone w taki sposób, że temu ekspertowi nie daje się do końca dojść do słowa i wypowiedzieć tej konkretnej informacji, z którą on przyszedł. Że właśnie gra się bardzo mocno na emocjach, [...] i nie daje się [...] temu ekspertowi, [...] żeby on [coś] powiedział” (R-E4).

Polscy respondenci zauważali także zmiany, jakie zaszły na przestrzeni lat w polskich mediach, co wpisuje się w proces ich tabloidyzacji, który to termin najczęściej używany jest w kontekście oceny jakości dziennikarstwa. Przypomnijmy, że według klasycznej definicji Howarda Kurtza „tabloidyzacja oznacza pojawienie się w mediach trzech tendencji: powszechnego obniżenia standardów dziennikarskich, zmniejszania się liczby informacji twardych (np. ekonomicznych, politycznych) i eksponowanie informacji miękkich, takich jak: skandal, sensacja, rozrywka, tandeta” (Kurtz, 1993: 143). Preferowanie przez dziennikarzy krótkiej formy ekspozycji wypowiedzi eksperta, jaką jest „setka”, mieści się w najogólniejszym określeniu tabloidyzacji pojmowanej jako „poświęcenie informacji na rzecz rozrywki, rzetelności na rzecz sensacji i stosowanie taktyki przedstawiania, która łapie i wykorzystuje swoje obiekty (ukryta kamera, rekonstrukcja, zaskakiwanie gości talk-show” (Piontek, Hordecki, Ossowski, 2013). Znalazło to dosłowne potwierdzenie w wypowiedziach ekspertów. Jeden z nich stwierdził, że „tak jak sobie patrzę na przestrzeni lat tam powiedzmy kilku, to dużo większe oczekiwanie w tej chwili kieruje się właśnie na taką setkę, na to «powiedz coś, co będzie chodzić, albo coś co przyciągnie uwagę», nawet z takim myśleniem, że gdyby to miało wpłynąć [...] nie w pełni na ten problem, o którym tam chcesz powiedzieć, to «coś, co przykuwa uwagę»” (R-E4).

Warto też zwrócić uwagę, że 50% niemieckich i 73% polskich respondentów wskazało inne, niż przywołane, formy wypowiedzi. Wśród nich niemieccy eksperci wymieniali najczęściej komunikaty i informacje prasowe, rozmowy ogólne i wprowadzające oraz reportaże i podcasty. Natomiast polscy rozmówcy wspominali o rozmowach telefonicznych, bardzo często o komentarzach,

a także artykułach (w tym napisanych przez eksperta). Ponadto można było w rozmowach spotkać się z podkreślaniem udziału ekspertów w programach publicystyczno-politycznych.

Powody współpracy z mediami

Pytani o powody współpracy z mediami badani eksperci w Polsce wskazywali na budowanie własnej pozycji, rozpoznawalności, jak to trafnie określił jeden z nich (R-E3) *personal branding*, inny zaś potwierdził to mówiąc, że „z mojego punktu widzenia to jest to budowanie własnej marki” (R-E14). Zwracano uwagę na zasięg tych wypowiedzi, gdy mówiono, iż „każdy, kto tak postępuje, to [...] korzyścią jest to, że jest tam oglądany czy słuchany przez nie wiem, 10 tysięcy, 100 czy 200, czy 300 tysięcy widzów słuchaczy” (R-E2). Dosłownie ujął to kolejny rozmówca „jeżeli coś nie żyje w mediach, to niestety to bardzo często nie jest widoczne [...]. No ale tak naprawdę, jeżeli chce się coś wrzucić do głównego nurtu, no to to jest właściwie ta droga przez media, co skraca bardzo często drogę do tego, żeby trochę przeskoczyć już pewne etapy mówienia, bo jak się to wrzuci medialnie, no to nabiera to żywotności, co teoretycznie można by też osiągnąć, ale mniejszymi krokami, ale dłużej by to trwało. Więc z pewnością w celu promocji tego tematu, też przyspieszenia jakichś decyzji, jakichś rozwiązań” (R-E4). Także niemieccy eksperci zwracali uwagę na *personal branding*, co dobrze oddaje stwierdzenie, że „pracujemy ramię w ramię z mediami, ponieważ z jednej strony potrzebują one wiedzy i ekspertów, którzy mogą ją sklasyfikować, a my potrzebujemy platformy, na której możemy wymieniać poglądy. Tylko w ten sposób można w ogóle prowadzić szeroko zakrojoną dyskusję” (P-E19).

Obok budowania własnej rozpoznawalności, druga płaszczyzna kontaktów z mediami dotyczyła ich występowania w imieniu swoich klientów. Jak mówił jeden z polskich badanych „tak, więc generalnie to, co mnie motywuje oczywiście, no to jest ochrona interesu klienta. Z mojej perspektywy [...], moim zadaniem, to też są elementy oczywiście strategiczne, związane z komunikacją, ale generalnie, jeżeli się pojawi jakiś artykuł, który jest bardzo szkalujący dla klienta” (R-E6). Ten sam ton przejawiał się również w opiniach ekspertów niemieckich, jeden z nich przedstawił to niezwykle jasno: „[...] ponieważ służy to podniesieniu własnej rangi, człowiek znów jest postrzegany jako ekspert, co zazwyczaj jest pomocne. Niekiedy była to również służba opisująca zadania. Zdarzało mi się pełnić funkcje, w których moim zadaniem było wyjaśnianie stanowiska organizacji, którą reprezentuję. Oznacza to, że byłem, że tak powiem, komunikatorem. Miałem nadzieję, że uda mi się to wyjaśnić tak dobrze, że opinia publiczna będzie miała większe poparcie lub zrozumienie dla tego stanowiska. A to jest bardzo, bardzo ważne dla organizacji” (P-E21).

Sposoby kontaktu z mediami

Poruszano także kwestię sposobu nawiązywania kontaktu z mediami. Dominowała tu ta sama perspektywa, co poprzednio. Wśród polskich ekspertów, pracujących w większości na własny rachunek, najczęściej pojawiały się odpowiedzi wskazujące na bezpośredni, osobisty kontakt z dziennikarzami. Jeden z badanych stwierdził, że kontakt nawiązywany jest „telefonicznie, mailowo. Jak są wydarzenia to bezpośrednio” (R-E1). Inny respondent z kolei podkreślał, że kontakty z mediami są efektem jego kariery zawodowej: „w moim przypadku, [...] przez to, że pracowałem z mediami przez wiele lat, byłem i rzecznikiem prasowym, i wcześniej w biurze prasowym pracowałem, to wielu wydawców i dziennikarzy ma mój telefon po prostu [...] Wiadomo człowiek ma telefon służbowy, ale zawsze od dwudziestu lat zachowałem swój telefon prywatny, który funkcjonuje, to nie ma problemu z odnalezieniem mnie” (R-E3). Inny z polskich ekspertów również podkreślał kluczowe znaczenie osobistych doświadczeń i budowanych przez lata relacji, co wyraził w słowach: „myśląc o swojej praktyce w dużej mierze [kontakty z mediami opierają się] na jednak kontaktach prywatnych, czy półprywatnych, poleceniu, o może tak, że ktoś kogoś zna i to jakby ten łańcuszek idzie tędy. Więc tak to chyba jest taka droga półprywatna, bo może nie prywatna, na zasadzie jakichś przyjacielskich relacji, co bardziej półprywatnie, bo szukamy dziennikarza, który podejmuje jakiś obszar tematyki i najczęściej to jednak pytamy w tym najbliższym otoczeniu, czy są już jakieś kanały wypracowane przez kogoś. Bo to też najbardziej się sprawdzało” (R-E4). Choć trzeba przyznać, że podobnie do wypowiedzi niemieckich odpowiedników, również w odpowiedziach polskich respondentów pojawiły się stwierdzenia, że odbywa się to „najczęściej przez rzecznika prasowego” (R-E3).

W wypowiedziach udzielanych przez niemieckich ekspertów, dotyczących sposobów nawiązywania współpracy z mediami, dominowały wskazania formalnej drogi, czyli odpowiedzi w rodzaju: „tak więc dział prasowy i komunikacji lub rzecznik prasowy” (P-E1). W bardziej rozbudowanej wypowiedzi ujął to inny respondent, mówiąc: „ja i mój zespół mamy tutaj wiele mediów, kontaktów z dziennikarzami, do których możemy się zwrócić. I to właśnie robimy. Ale oczywiście zawsze w porozumieniu z tymi, którzy są głównie odpowiedzialni w naszym stowarzyszeniu, czyli z naszym działem prasowym, który, mając kilku rzeczników prasowych, koncentruje się oczywiście właśnie na tej grupie dziennikarzy. To oni następnie dzwonią do prasy, tzn. kontaktują się z prasą, organizują formaty, odpowiadają na pytania. To wszystko przechodzi przez nasz dział prasowy” (P-E10). Podobnych odpowiedzi było więcej.

W wywiadach zapytano również o to, czy eksperci dostają od mediów wynagrodzenia. Wszyscy, zarówno polscy, jak i niemieccy eksperci, zgodnie

odpowiadali, że nie. Wśród Polaków pojawiały się odpowiedzi, że ktoś słyszał, że kiedyś ponoć taka praktyka była. Jeden z badanych stwierdził, że „raczej nie. Znaczy tak, mogę powiedzieć że na 95% nie. Natomiast no, znowuż tutaj taka kuchnia biznesowa jest” (R-E6). Inny ekspert odniósł się do pytania następująco: „z mojej wiedzy wynika, że nie. Ja nigdy, ani mi tego nie proponowano, ani nawet takiego nie oczekiwałem. Szczerze mówiąc słyszałem, że jeszcze czasami ktoś tam narzekał, że a bo jeszcze 10 czy 15 lat temu to tam ekspertom płacono jakieś tam stawki, to nie wiem czy 300 czy 500 zł było. I słyszałem o tym, że właśnie ktoś też narzekał, no media nie mają pieniędzy, bo już za takie zaproszenie do programu nie płacą. Ale to mówię, to jeśli takie zjawisko było, no to wtedy te media no może były też zasobniejsze, silniejsze, może też była mniejsza konkurencja, były dwie-trzy stacje” (R-E2). Większość rozmówców zdecydowanie zaprzeczała nie tylko, że im płacono, ale też, że o takiej praktyce słyszeli z wiarygodnych źródeł. Pojawiały się też wypowiedzi: „Nie, znaczy ja nigdy nie dostałem, nie ma takiej praktyki” (R-E8), „tego nie wiem, czy tak było, czy nie było, ale media używają doradców do których się zwracają, [...] podobnie jak i publiczne instytucje, bezpłatnie, bo jest to krótki komentarz – za nie się nie płaci” (R-E9), czy też „jeżeli chodzi o wynagrodzenia to nie, wszystko dzieje się bezpłatnie, także publikacje artykułów eksperckich czy innych nie są honorowane” (R-E10). Podsumowaniem niech będzie następująca wypowiedź „mnie się niestety nie zdarzyło, żeby ktoś chciał mi jakieś wynagrodzenie zaoferować, więc mówię, mogę powiedzieć ze swojej perspektywy, z perspektywy swoich współpracowników, że wszystko co robimy w tej sferze medialnej jest zwolnione z jakiegokolwiek wynagrodzenia” (R-E12). Warto zwrócić wagę na słowo „niestety” w powyższej wypowiedzi.

W przypadku ekspertów niemieckich nie tylko pojawiło się wyraźne zaprzeczenie, ale wręcz oburzenie, że taka sytuacja mogłaby mieć miejsce. Zacytujmy jednego z ekspertów, który jednoznacznie wypowiadał się, że „nie, broń Boże. Och, straszne! To mnie całkowicie przerasta. Nie. Czy nie jest to też trochę związane z powołaniem. Zyskujesz obecność, a następnie przekazujesz swoje know-how” (P-E2). Również zdaniem kolejnego rozmówcy taka sytuacja nie mogłaby mieć miejsca: „Nie, nie sądzę. [...] Nie mogę sobie tego wyobrazić, zwłaszcza w przypadku nadawców publicznych” (P-E1). Podobnie kategorycznie ujął to inny respondent „nigdy, przenigdy! Nie robimy tego. Nie płacimy za zabawę” (P-E8). Takie wypowiedzi zdecydowanie przeważały w opiniach ekspertów niemieckich.

Ostatnią kwestią poruszoną w wywiadach z polskimi i niemieckimi ekspertami była ich ocena ewentualnych oczekiwań dziennikarzy co do treści i charakteru prezentowanej wiedzy eksperckiej, a także kryteriów doboru ekspertów przez poszczególne media (poglądy ekspertów, ich zgodność z linią

programową redakcji). Polscy respondenci niejednoznacznie oceniali to zjawisko. Z jednej strony w wielu wypowiedziach można było znaleźć zaprzeczenie: „to chyba raczej nie, bardziej o tej wyrazistości, że to musi być coś bardzo konkretnego, że to będzie najczęściej i tak obcięta ta wypowiedź, która i tak już z założenia jest krótką formą, jaka jest oczekiwana, ona i tak jeszcze zostanie potem obcięta. [...] Tak jak np. spotkałam się w oczekiwaniach właśnie tych na przykład polityków, którzy chcą mieć jakieś ekspertyzy i oni tutaj grają już pod tezę ułożoną z góry, ja nie spotkałam się [z tym] w mediach” (R-E4), a także opinię, że „w takiej w rozmowie na żywo, którą najbardziej lubię, to tego nigdy nie odczułam. To muszę powiedzieć, że w żadnym medium, w którym byłam, nigdy nie odczułam, żeby oni oczekiwali, żebym powiedziała tak, a nie inaczej. No a był taki czas, że zapraszano mnie również do telewizji tej takiej bardzo prawicowej” (R-E7).

Z kolei zdaniem niektórych respondentów, media „mają oczekiwania co do tematu. Nie formułują oczekiwań, że bądźcie po tej, po tamtej stronie, albo bądźcie za, albo bądźcie przeciw. Na to sobie jeszcze nie pozwalają” (R-E10). Za to jeden z ekspertów zwrócił uwagę, że „są telefony, gdzie dziennikarz dzwoni czy wydawca, który ma rozmowę na żywo i przedstawia swoją wizję, [...] i że świetnie byłoby tę wiedzę poprzeć. Po czym dzwonią do mnie, do innych ekspertów, ale czasami trzeba powiedzieć «przepraszam bardzo, ale mam inny punkt widzenia»” (R-E14).

Na podstawie powyższych wypowiedzi można wywnioskować, że w Polsce media i dziennikarze starają się wpływać na wypowiedzi ekspertów tylko przez ich dobór, który powoduje, że nie muszą posuwać się do mniej lub bardziej otwartych prób ingerencji, gdyż nie ma takiej potrzeby – wiedzą mniej więcej, czego mogą oczekiwać po danym ekspercie. Co znamienne, często jako eksperci cytowani są czynni dziennikarze, niekoniecznie specjaliści w danym temacie. Jako przykład ilustrujący sytuację w polskich mediach warto podać wyniki analizy Press-Service Monitoring Mediów wykonanej dla „Presserwisu” z 2020 r., z których wynika, że w czerwcu w wieczornych wydaniach „Wiadomości” TVP w roli komentujących najczęściej pojawiali się: Tomasz Sakiewicz – redaktor naczelny sprzyjającej rządzącym „Gazety Polskiej” i „Gazety Polskiej Codziennie”, ich publicysta Adrian Stankowski, Miłosz Manasterski z Agencji Informacyjnej i politolog Artur Wróblewski³. Jako że nie dysponujemy dostępem do podobnych badań niemieckich, nie możemy formułować żadnych wniosków wynikających z porównania *explicite*, jednak biorąc pod

³ Jak podały źródła w czerwcu, Tomasz Sakiewicz wypowiadał się dla „Wiadomości” 15 razy, a jego wypowiedzi trwały łącznie 173 sekundy. Pod względem czasu o 4 sekundy wyprzedził go Adrian Stankowski, który miał 13 wystąpień. Tyle samo miał ich Miłosz Manasterski, jego wypowiedzi trwały w sumie 145 sekund. O sekundę wyprzedził politologa z Uczelni Łazarskiego Artura Wróblewskiego (*Krótką ławka ekspertów TVP*, 2020).

uwagę inne badania (Piontek, Ossowski, 2022) i wypowiedzi respondentów niemieckich, nie ma w tej materii analogii między mediami polskimi i niemieckimi.

W Niemczech sytuacja prezentowała się odmiennie. Tam rozmówcy zwracali uwagę na to, że dziennikarze w ich kraju określają merytoryczne obszary ekspertyzy, nie ma natomiast mowy o żadnych innych sugestjach. Eksperci przywoływali sytuacje, że „oni [dziennikarze] zawsze chcą, już mówiłem, zawsze chcą mieć jakieś historie związane z losem, coś w tym rodzaju. Zawsze musi być ona bardzo przykładna i bardzo żywa. Czasami się to udaje, ale oczywiście nie zawsze” (P-E17), ponadto „w przeszłości eksperci często mieli tendencję do wygłaszania dłuższych wypowiedzi, popadania w monologi i przedstawiania własnych opracowań. Myślę, że media mają duży wpływ na kształtowanie świadomości, że takie rzeczy nie mają już miejsca” (P-E18), czy też zwracali uwagę, że media lubią „wyraźne tezy, ostre tezy, on musi umieć mówić, musi. Więc albo jest wariant superatrakcyjny i «wow, jak ktoś taki może studiować fizykę, on wygląda naprawdę świetnie», albo totalnie roztrzępany profesor z brodą Einsteina, czy coś w tym stylu, to nadal działa, więc nadal musi być marką, która zawsze jest całkiem niezła, przynajmniej w telewizji, i która bardzo silnie dominuje w naszym dyskursie” (P-E28). Respondenci wyraźnie zaznaczali, że „nigdy nie słyszałem: «Proszę powiedzieć to i tamto». Nie wiem, czy ktokolwiek z nas to słyszał” lub „nie formuluje się tu wobec nas żadnych oczekiwań” (P-E19).

WNIOSKI

Zaprezentowane wypowiedzi dają obraz dwóch, różniących się dość znacznie sposobów budowania relacji pomiędzy ekspertami, zarówno lobbystami, jak i politycznymi konsultantami, a mediami i dziennikarzami. W Niemczech relacje te są w praktyce znacznie bardziej sformalizowane niż w Polsce – niemieccy badani zazwyczaj pełnili określone funkcje w instytucjach, które reprezentowali, Polacy natomiast pracowali jako niezależni doradcy. W efekcie relacje pomiędzy polskimi ekspertami i dziennikarzami były często osobiste i bezpośrednie, w Niemczech budowane były głównie poprzez biura prasowe itp. W Niemczech były też zdecydowanie bardziej merytoryczne, co dobrze oddają formy medialne stosowane w wypowiedziach ekspertów – wywiady oraz ekspertyzy w Niemczech i „setki” w Polsce. To, co łączyło oba systemy, to fakt, że w zdecydowanej większości badani z mediami współpracowali, widząc konieczność kontynuowania i pogłębiania tej współpracy, z korzyścią albo dla siebie (budowanie marki osobistej), albo reprezentowanej instytucji (realizowanie jej żywotnych interesów). Można powiedzieć, że nie ma lobbingu i do-

radztwa politycznego bez mediów i dziennikarzy – obie grupy tworzą dwie strony specyficznej barykady, która jest i nadal będzie oparta na symbiozie między nimi.

Zrelacjonowane powyżej badania dostarczyły interesujących danych, których analiza i uzyskane w jej wyniku wnioski stanowią istotne przesłanki do refleksji na temat politycznych kultur eksperckich w Polsce i Niemczech. Świadczą również o tym, że obszar badań relacji między ekspertami i mediami jest wielowymiarowy oraz ważny w kontekście mediatyzacji i polityzacji wiedzy eksperckiej, zaś brak opracowań naukowych dotyczących tej materii dotkliwy. Przeprowadzone badanie można potraktować jako pilotaż przyszłych projektów obejmujących perspektywę porównawczą nie tylko polsko-niemiecką, ale również wykraczającą poza te dwa systemy polityczne i medialne. Biorąc pod uwagę trudną do przecenienia rolę mediów we współczesnych demokracjach, naukowa refleksja nad relacjami między podmiotami doradzającymi/lobbującymi i mediami jest ważna, mogą one bowiem wpływać na polityczny proces decyzyjny.

BIBLIOGRAFIA

- Baran S.J., Davis D.K. (2007), *Teorie komunikowania masowego*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Blumler J.G., Kavanagh D. (1999), *The Third Age of Political Communication: Influences and Features*, "Political Communication", vol. 16, nr 3, s. 209–230, <https://doi.org/10.1080/105846099198596>.
- Brants K., Voltmer K. (2011), *Introduction: Mediatization and Decentralization of Political Communication*, w: *Political Communication in Postmodern Democracy. Challenging the Primacy of Politics*, (red.) K. Brants, K. Voltmer, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brüggemann M., Engesser S., Büchel F., Humprecht E., Castro L. (2014), *Hallin and Mancini Revisited: Four Empirical Types of Western Media Systems*, "Journal of Communication", vol. 64, nr 6, s. 1037–1065, <https://doi.org/10.1111/jcom.12127>.
- Curran J., Hesmondhalgh D. (red.) (2019), *Media and Society*, 6th edition, New York–London: Bloomsbury Academic.
- Dąbrowski T.J. (2013), *Rola mediów w kształtowaniu wizerunku*, „Marketing i Rynek”, nr 9, s. 10–15, http://www.pwe.com.pl/files/1276809751/file/dabrowski_mir9_2013.pdf (dostęp: 17.11.2022).
- Deutsche verbringen in der Woche durchschnittlich 51 Stunden im Internet* (b.d.), <https://www.all-about-security.de/news/deutsche-verbringen-in-der-woche-durchschnittlich-51-stunden-im-internet/> (dostęp: 21.11.2022).
- Dobek-Ostrowska B. (2011), *Polski system medialny na rozdrożu. Media w polityce, polityk w mediach*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dobrzańska M., Sankowski M. (2022), *Zawód lobbysta*, <https://www.proto.pl/artykuly/zawod-lobbysta> (dostęp: 22.08.2022).

- Entman R.M. (2003), *Cascading Activation: Contesting the White House's Frame After 9/11*, "Political Communication", vol. 20, nr 4, s. 415–432, <https://doi.org/10.1080/10584600390244176>.
- Entman R.M. (2008), *Theorizing Mediated Public Diplomacy: The U.S. Case*, "The International Journal of Press/Politics", vol. 13, nr 2, s. 87–102, <https://doi.org/10.1177/1940161208314657>.
- Fernsehkonsument: Tägliche Sehdauer der Deutschen in Minuten nach Altersgruppen in den Jahren 2020 und 2021 (2022), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2913/umfrage/fernsehkonsument-der-deutschen-in-minuten-nach-altersgruppen/> (dostęp: 30.11.2022).
- Gołębiowski P. (2013), *Siedem lat lobbingu w Polsce. Witold Michałek w rozmowie z MP*, „Marketing Polityczny”, 20 maja 2013 r.
- Hallin D.C., Mancini P. (2007), *Systemy medialne. Trzy modele mediów i polityki w ujęciu porównawczym*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kepplinger H.M. (2007), *Demontaż polityki w społeczeństwie informacyjnym*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Klepka R. (2021), *Polityka w krzywym zwierciadle mediów. Stronniczość polityczna mediów w relacjonowaniu parlamentarnych kampanii wyborczych w 2015 i 2019 roku*, Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Krótką ławkę ekspertów TVP (2020, 27 lipca), <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/trzej-muszkietierowie-tvp-oto-eksperci-tvp/srx8qfd> (dostęp: 20.11.2022).
- Kurtz H. (1993), *Media Circus – The Trouble with America's Newspapers*, New York: Crown.
- Makowski G. (2019), *Czy możliwy jest przejrzysty lobbing? Raport o potrzebie lepszych regulacji i dobrych praktyk działalności lobbingowej*, Fundacja im. S. Batorego, <https://www.batory.org.pl/publikacja/czy-mozliwy-jest-przejrzysty-lobbing-raport-o-potrzebie-lepszych-regulacji-i-dobrych-praktyk-dzialalnosci-lobbingowej/> (dostęp: 22.08.2022).
- McQuail D. (2021), *Teoria komunikowania masowego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ossowski S., Piontek D. (2014), *Co tam, panie, w polityce? Politycy w programach publicystycznych*, „Zeszyty Prasoznawcze”, nr 57(2), s. 234–250.
- Piontek D., Ossowski S. (2022), *Ekspozycja ekspertów w programach informacyjnych telewizji publicznych w kontekście kryzysu Covid-19 w polsko-niemieckim porównaniu*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 291–305.
- Polskie Badania Internetu (2022), *Wyniki badania Mediapanel za lipiec 2022*, <https://pbi.org.pl/badanie-mediapanel/wyniki-badania-mediapanel-za-lipiec-2022/> (dostęp: 22.08.2022).
- Reisner J. (2022), *Informacja o widowni telewizyjnej w Polsce w I kwartale 2022 roku*, Warszawa: Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
- Schulz W. (2006), *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Street J. (2006), *Mass media, polityka, demokracja*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Szafraniak D. (2022), *Ile czasu Polacy korzystają z internetu w ciągu tygodnia? Odpowiedź może Cię zaskoczyć, a nawet przerazić*, <https://www.tabletowo.pl/ile-czasu-polacy-korzystaja-z-internetu-badanie/> (dostęp: 22.08.2022).
- Wojcik K. (2015), *Public relations – wiarygodny dialog z otoczeniem*, Warszawa: Wolters Kluwer.

Streszczenie: W artykule omówiono relacje zachodzące pomiędzy ekspertami, zarówno lobbyistami, jak i politycznymi konsultantami, a mediami i dziennikarzami. Na podstawie wywiadów pogłębionych 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 lobbingu 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

POLITICAL CONSULTING AND LOBBYING IN A MEDIA CONTEXT

Abstract: The article discusses the relationship between experts, both lobbyists and political consultants, and the media and journalists. The answers given by Polish and German experts were compared. The multidimensionality and relevance of this issue was pointed out, setting the analysis in the context of the mediatization and politicization of expert knowledge. The conclusions of the study illustrate significant differences between the construction of these relationships in Poland and Germany. The analysis shows clearly that there is no lobbying and political consulting without media and journalists – both groups form two sides of a specific barricade, which is and will continue to be based on the symbiosis between them.

Keywords: mediatization, experts, media relations, politicization of media

Dorota PIONTEK

Szymon OSSOWSKI

EKSPOZYCJA EKSPERTÓW W PROGRAMACH INFORMACYJNYCH TELEWIZJI PUBLICZNYCH W KONTEKŚCIE KRYZYSU COVID-19 W POLSKO-NIEMIECKIM PORÓWNANIU

WPROWADZENIE

Logika mediów informacyjnych, niezależnie od technologii, w ramach której działają, zakłada posiłkowanie się przez nie wiedzą ekspertów w celu legitymizowania prezentowanych wydarzeń i ich interpretacji. W warunkach rutyny wydawniczej, kiedy informacje dotyczą wydarzeń codziennych, powtarzalnych, przewidywalnych i mieszczących się w ramach struktur poznawczych odbiorców, wypowiedzi ekspertów stanowią jeden z elementów standardowej konstrukcji newsa. W przypadku pojawienia się sytuacji niecodziennych, nowych, wcześniej nieznanymi, można założyć, że media powinny eksponować swoją podstawową funkcję informowania, dostarczając równocześnie wiedzy, która umożliwi odbiorcom zrozumienie tego, co nie mieści się w ich dotychczasowych osobistych lub zapośredniczonych doświadczeniach. Tym samym zasadne wydaje się przyjęcie założenia, że w takich właśnie przypadkach media intensywniej powinny korzystać z wiedzy ekspertów, dzięki czemu mogą obronić się przed posądzeniem o niekompetencję dość oczywistą w przypadku zjawisk nowych i niebędących integralnym elementem wiedzy dziennikarzy. Wszak ich rolą nie jest omnipotencja, a umiejętność znajdowania właściwych źródeł wiarygodnej i rzetelnej informacji, którymi niewątpliwie są eksperci o uznanym dorobku.

W celu zweryfikowania powyżej przedstawionego założenia, 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 zawężaliśmy media, których relacje były badane, do telewizji publicznych Niemiec i Polski, z przynajmniej trzech następujących powodów: (1) zarówno w Polsce, jak i Niemczech działają stacje telewizyjne,

których status jako publicznych nadawców wynika z uregulowań ustawowych; (2) jako publiczne, wymienione podmioty powinny realizować zadania wynikające bezpośrednio lub pośrednio z ich statusu, związane z informowaniem i edukowaniem społeczeństwa (zob. UNESCO, 2001; Jakubowicz, 2006; Hendy, 2013); (3) biorąc pod uwagę różnice w systemach medialnych obydwu państw, jedynie telewizyjni nadawcy publiczni mogli spełnić kryteria umożliwiające ich porównanie.

METODA

Przedmiotem badań, których założenia i ustalenia są istotą niniejszego artykułu, jest reprezentacja ekspertów w głównych programach informacyjnych telewizji publicznej w Polsce („Wiadomości” TVP1) i Niemczech („Tagesschau” ARD). Główną funkcją mediów publicznych jest służba publiczna (*public service*), której realizację wspierają różne źródła finansowania ich działalności, tj. opłaty licencyjne (abonamenty), dotacje budżetowe i środki z prowadzenia aktywności komercyjnej. Jednym z najważniejszych elementów wspomnianej służby publicznej jest informowanie obywateli, które dokonuje się za pośrednictwem programów informacyjnych. Ich celem jest informowanie odbiorców o ważnych dla społeczeństwa jako całości (lub poszczególnych jego grup) wydarzeniach, których przebieg i/lub konsekwencje angażują potencjalnie duże i często trudne do oszacowania zasoby. Mimo iż informowaniem publiczności zajmują się media mające różny status, to jednak realizacja tej funkcji spoczywać powinna szczególnie na mediach publicznych, z powodów wcześniej wspomnianych. Media te powinny dołożyć szczególnej staranności w weryfikowaniu zdobywanych przez siebie informacji i rzetelnym ich prezentowaniu. Media publiczne ponadto mają obowiązek prezentowania stanowiska władz państwowych w kluczowych dla społeczeństwa sprawach, w tym ich zadaniem jest nagłaśniać i wyjaśniać decyzje podejmowane przez organy administracji państwowej, dotyczące szczególnie ważnych kwestii.

Pandemia będąca rezultatem globalnej niekontrolowanej dyfuzji koronawirusa SARS-CoV-2, była zjawiskiem zarówno niespodziewanym, jak i nieznanym współczesnym Europejczykom. Społeczeństwa rozwinięte od lat 30. XX w. nie doświadczyły takiej skali zachorowań i zgonów, która nie tylko pokazała (mniejszą czy większą) niewydolność krajowych systemów ochrony zdrowia, ale także spowodowała efekt określony jako infodemia (WHO, 2020): „Infodemia to zbyt wiele informacji, w tym informacje fałszywe lub wprowadzające w błąd, w środowisku cyfrowym i fizycznym podczas epidemii choroby. Powoduje zamieszanie i ryzykowne zachowania, które mogą

szkodzić zdrowiu. Prowadzi również do braku zaufania do organów ds. zdrowia i pomniejsza reakcje w zakresie zdrowia publicznego”. Rozwój mediów społecznościowych niewątpliwie nasilił występowanie informacji niesprawdzonych, niepotwierdzonych, a także umożliwił nagłaśnianie rozmaitych teorii spiskowych. Wprowadzało to chaos poznawczy, stymulowało napięcia w wymiarze indywidualnym i społecznym, co potęgowało poczucie dezorientacji i niepewności. Jak stwierdzono w dokumencie *Cross-Regional Statement on 'Infodemic' in the Context of Covid-19* (2020), będącym inicjatywą państw – członków ONZ, „Kryzys COVID-19 pokazał kluczową potrzebę dostępu do bezpłatnych, niezawodnych, wiarygodnych, rzeczowych, wielojęzycznych, ukierunkowanych, dokładnych, jasnych i opartych na nauce informacji, a także zapewnienia dialogu i udziału wszystkich zainteresowanych stron i zainteresowanych społeczności w czasie przygotowań, gotowości i reagowania. Potwierdził również kluczową rolę wolnych, niezależnych, odpowiedzialnych i pluralistycznych mediów w zwiększaniu przejrzystości, odpowiedzialności i zaufania, które są niezbędne do uzyskania odpowiedniego wsparcia i przestrzegania przez społeczeństwo zbiorowych wysiłków na rzecz ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa”. Gwarantem zaspokojenia tych potrzeb powinny być szczególnie media publiczne z powodów, o których wspomnieliśmy wcześniej. Jakość i rzetelność przekazywanych informacji zapewnić zaś mogą głosy ekspertów, których rola w kryzysowych okolicznościach jest szczególna i, jak założyliśmy, wyjątkowo eksponowana przez media.

Rozważania dotyczące tego, kim jest ekspert, zawarliśmy we wcześniejszej publikacji (Piontek, Kopka, 2019), jednakże, gwoli uzupełnienia, warto przywołać propozycję dwóch podejść do studiowania wiedzy eksperckiej, zaproponowanych przez Chi (2006). Określa je ona jako podejście absolutne (*absolute approach*) i relatywne (*relative approach*) zakładając, że każde z nich ma znaczenie dla sposobu oceny wiedzy fachowej (ibidem, s. 21). W podejściu absolutnym przedmiotem zainteresowania badaczy są jednostki o wyjątkowych w swoich dziedzinach osiągnięciach, przy czym dziedziny te mogą mieć charakter nieformalny (szycie, gotowanie), jak i formalny (nauka). W celu identyfikacji kogoś jako wyjątkowego eksperta można posłużyć się kilkoma metodami: retrospektywną, pomiaru, niezależnego indeksowania (ibidem, s. 21–22). Idąc tym tropem należy przywołać koncepcję Hoffmana (1996), który zestawiał pojęcie eksperta z innymi kategoriami odnoszącymi się do poziomu rozwoju poznawczego. Wyróżnił on niedoświadczonych (*naivete*), nowicjuszy (*novice*), początkujących (*initiate*), praktykantów (*apprentice*), czeladników (*journeyman*), ekspertów (*expert*) i mistrzów (*master*) (ibidem, s. 84–85). Ekspertem jest zatem wybitny lub błyskotliwy czeladnik, wysoko ceniony przez kolegów, którego sądy są niezwykle trafne i rzetelne, którego

działania wykazują wytrawne umiejętności i ekonomikę wysiłku, i który potrafi skutecznie sobie radzić z pewnymi rodzajami rzadkich lub „trudnych” przypadków (ibidem, s. 86).

Podejście relatywne, wskazane przez Chi, definiuje eksperta w relacji do nowicjusza i zakłada, że wiedza specjalistyczna jest poziomem biegłości, który mogą osiągnąć nowicjusze (Chi, 2006, s. 22). Za eksperta może być zatem uznany ktoś, kto lepiej orientuje się w danej dziedzinie niż nowicjusz, kto jest bardziej kompetentny niż nie-ekspert.

Na potrzeby badania przyjęliśmy, iż ekspertów definiować będziemy zgodnie z pierwszym podejściem zaproponowanym przez Chi, poszerzając je o następujące uszczegółowienie: ekspert to osoba, która (1) proponuje lepsze lub najlepsze rozwiązania problemu, (2) widzi i uwzględnia zagadnienia, których nie widzą nie-eksperti, (3) poddaje rzeczywistość analizie jakościowej, uwzględniając specyficzne i ogólne uwarunkowania, (4) ma rozeznanie co do własnych ograniczeń, (5) używa wszelkich dostępnych źródeł, nawet jeśli nie są bezpośrednio związane z problemem. Jako że niemożliwa jest ocena tych cech na podstawie kilku-kilkunastosekundowych wypowiedzi, przyjęliśmy, że przedmiotem naszej analizy będą wypowiedzi osób wskazanych jako eksperci przez dziennikarzy przygotowujących materiał, podpisane w sposób umożliwiający weryfikację ich pozycji. Przyjęliśmy również, że powinny być to osoby niezwiązane z instytucjami państwowymi prowadzącymi działania wobec/odnoszące się do pandemii, tym bardziej nie powinny być to osoby, które mając legitymację ekspercką, pełnią funkcję rzecznika prasowego instytucji państwowych. Powyższe zastrzeżenie spowodowane jest tym, iż wiedza ekspercka w ramach instytucji politycznych, które ją wspierają, często wykorzystywana jest instrumentalnie w celu racjonalizacji podjętych decyzji. Ponadto, przedmiotem naszego zainteresowania nie były podmioty polityczne, a media jako autonomiczne instytucje realizujące określone cele informacyjne i edukacyjne, zatem analizie poddaliśmy wypowiedzi osób określonych przez media jako eksperci.

Podstawą podjęcia badania była chęć uzyskania odpowiedzi na pytanie: jak programy informacyjne telewizji publicznych – polskiej i niemieckiej – eksponowały wiedzę ekspertów podczas kryzysu COVID-19. Celem doprecyzowania pytania głównego sformułowano następujące pytania szczegółowe: (1) do jakiego typu ekspertów odwołują się media? (2) w jakim kontekście programy informacyjne odwołują się do ekspertów? (3) w jaki sposób przywołano wypowiedzi ekspertów? (4) jaką funkcję pełnią eksperci w mediach? (5) czy w badanym materiale znajdują się komentarze do opinii ekspertów? (6) czy media pokazują różnych ekspertów? Pytanie pierwsze ma znaczenie ze względu na proces framingu i politycznej agendy mediów, bowiem dobór ekspertów mógłby wskazywać na jakiś ogólny cel mediów, np.

informacyjny, edukacyjny czy propagandowy. Pytanie drugie pozwoli ustalić, w kontekście jakich tematów prezentowano wypowiedzi ekspertów i jaką funkcję pełniły one w konkretnym kontekście, zaś pytanie trzecie umożliwi zdiagnozowanie czy eksperci byli cytowani bezpośrednio, czy też ich wypowiedzi były relacjonowane przez dziennikarza przygotowującego materiał. Ma to istotne znaczenie dla interpretowania intencji cytującego/referującego. Rolą cytatu w materiale dziennikarskim jest z jednej strony uwiarygodnienie przedstawionych informacji, umożliwienie odbiorcom dostępu do opinii, poglądów cytowanej osoby, z drugiej natomiast ożywienie i urozmaicenie relacji, wprowadzenie treści wartościujących, kontrowersyjnych, nacechowanych emocjonalnie (Modrzejewska, 2012), które nie mieszczą się w kanonie tradycyjnie rozumianego dziennikarstwa jakościowego. Bazuje ono bowiem na generalnej zasadzie obiektywizmu rozumianego jako połączenie faktyczności (prawdziwości i ważności) i bezstronności (równowagi i neutralności) (McQuial, 2020).

Zdaniem autorów odpowiedź na kolejne, czwarte pytanie, pozwoli na określenie powodów, dla których wypowiedzi ekspertów były przez badane media cytowane i czy legitymizują one treści zawarte w materiale dziennikarskim. Stosunek dziennikarzy do wypowiedzi ekspertów ocenić można dzięki zbadaniu, czy komentują oni te wypowiedzi, zajmują wobec nich stanowisko, czy też nie podejmują żadnych działań, co zgodne byłoby z zasadą neutralności. Wreszcie, odpowiedź na pytanie, czy media eksponują różnych ekspertów, pozwoli ustalić otwartość mediów na różne opinie, brak uprzedzeń i preferencji, co jest istotne dla ich wiarygodności. Jako że interesuje nas sposób ekspozycji ekspertów w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej, te same pytania postawione zostały w odniesieniu do wszystkich zebranych materiałów, pozyskanych z telewizyjnych programów informacyjnych nadawców publicznych w Polsce i Niemczech.

W badaniu przyjęto metodę analizy zawartości, łącząc podejście ilościowe i jakościowe. Pozwala to na systematyczny i intersubiektywnie uzasadniony opis badanej treści i jej formalnych cech (Früh, 2017, s. 29). Dzięki perspektywie ilościowej możliwe jest dokonanie formalnej charakterystyki zawartości badanych treści, perspektywa jakościowa zaś pozwala na wnikliwą analizę danych, interpretację i identyfikację ewentualnych związków i korelacji.

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. Zgromadzono materiał emitowany między 1 marca i 31 maja 2020 roku. Takie ramy czasowe nie są przypadkowe, wyznaczone zostały w oparciu o wydarzenia, które miały wówczas miejsce, a które były efektem decyzji i działań rządów. Warto zwrócić uwagę na fakt, że podob-

ne działania niektórych rządów europejskich, w tym polskiego i niemieckiego, były podejmowane niemal w tym samym czasie; mowa tu zwłaszcza o wprowadzeniu *lockdownu* i związanych z tym restrykcji oraz poluźnieniu tychże w miarę słabnięcia pandemii. Wyróżniono trzy fazy pierwszej fali: przed *lockdownem* (1.03–21.03.2020), *lockdownu* (22.03–6.05.2020) i luzowania restrykcji (7.05–31.05.2020). Daty te uzgodniono w oparciu o wspomniane wcześniej działania rządów, które choć blisko osadzone w czasie, nie pokrywały się co do dnia. Zbadanie trzech różnych faz pandemii pozwolić powinno na uchwycenie ewentualnych zmian w eksponowaniu ekspertów w różnych etapach kryzysu. Jak pisał McQuail (2020), stan kryzysu może mieć silny krótkotrwały wpływ na media, zatem może utrudniać uogólnianie wniosków dotyczących rutynowych ich działań, w tym praktyk korzystania z wiedzy eksperckiej.

W celu ograniczenia roli czynników sytuacyjno-temporalnych, które mogłyby znacząco zdominować treść newsów, przyjęto pewne zasady konstruowania próby. I tak założono, że w próbie powinien znaleźć się każdy dzień tygodnia i tydzień każdego miesiąca. Wiadomości telewizyjne w ciągu tygodnia i w weekendy mogą się różnić co do treści, rozłożenia akcentów, długości trwania poszczególnych jednostek, charakterem newsów itp., dlatego za odpowiednie uznano uwzględnienie w próbie wszystkich dni tygodnia. Zatem każdy dzień tygodnia był wybierany przynajmniej raz, co w konsekwencji doprowadziło do skonstruowania „sztucznych tygodni” (tabela 1). Wybrano tę metodę, aby uniknąć jednostronnej selekcji, a tym samym „nietypowej” sprawozdawczości. Czas prowadzenia badania powiązany został z decyzjami politycznymi dotyczącymi tego samego tematu (Kolb, 2005, s. 163), w tym przypadku COVID-19. Umożliwiło to obserwację ekspozycji ekspertów w badanych materiałach dziennikarskich przed i po podjęciu decyzji politycznych, co z kolei dawało szansę na zbadanie ewentualnych korelacji pomiędzy ekspozycją ekspertów w programach informacyjnych i działaniami władz w trakcie pierwszej fali pandemii.

Tabela 1. Próba badawcza

Miesiąc	Okres	Poniedziałek	Wtorek	Środa	Czwartek	Piątek	Sobota	Niedziela
1	1.03.2020–31.03.2020	16.03.20	31.03.20	11.03.20	26.03.20	6.03.20	21.03.20	1.03.20
2	1.04.2020–30.04.2020	20.04.20	28.04.20	15.04.20	23.04.20	3.04.20	11.04.20	19.04.20
3	1.05.2020–31.05.2020	4.05.20	12.05.20	20.05.20	28.05.20	8.05.20	16.05.20	31.05.20

Źródło: Opracowanie własne.

Jednostkę pomiaru stanowił materiał reporterski, zamknięty w newsie wyraźnie oddzielonym od innych przez zapowiedź prowadzącej/prowadzącego, w sposób bezpośredni lub pośredni poświęcony COVID-19. Oznacza to, że przedmiotem badań były te materiały reporterskie, które dotyczyły bezpośrednio COVID-19, jak i te, w których wirus SARS-CoV-2 występował jako kontekst dla innych informacji. Po wyabstrahowaniu materiałów, w których mowa była o wirusie i pandemii, zastosowano kolejne kryterium selekcji materiału badawczego. Analizie szczegółowej poddano te materiały reporterskie, w których odnotowano obecność ekspertów, przy czym brano pod uwagę zarówno obecność w postaci dosłownego cytatu (wypowiedź eksperta w materiale audiowizualnym), jak i obecność pośrednią (przycoczenie/zreferowanie wypowiedzi eksperta przez reportera).

Jako że celem badania obecności ekspertów w głównych programach informacyjnych telewizyjnych nadawców publicznych w Polsce i Niemczech było ustalenie sposobu ich ekspozycji, jak również odpowiedź na wcześniej przedstawione pytania, pod uwagę wzięto następujące kryteria dotyczące ekspertów: (1) liczba ekspertów w badanym materiale, (2) obszar ekspertyzy, (3) informacja identyfikująca i afiliacyjna, zawierająca nazwisko, instytucję, funkcję w instytucji, (4) sposób cytowania eksperta w materiale, (5) rola eksperta (informacja, diagnoza, prognoza, ocena, rekomendacja, wsparcie tezy materiału, spekulacja itp.).

WYNIKI

Analiza wyselekcjonowanej populacji danych zebranych w opisanej procedurze doprowadziła do sytuacji, której nie przewidziano, mimo iż wcześniej przeprowadzono pre-test, którego celem było zweryfikowanie poprawności klucza kodowego. O ile w przypadku badanego programu informacyjnego niemieckiego nadawcy publicznego możliwe było przeprowadzenie pełnej procedury badawczej, o tyle nadawca polski nie dostarczył materiału badawczego wystarczającego do dokonania porównania w oparciu o przyjęte kryteria. W polskim programie informacyjnym tylko w nielicznych jednostkach informacyjnych pojawili się eksperci bądź ich wypowiedzi, zatem trudno wnioskować o sposobach ekspozycji ekspertów na tak ograniczonej podstawie. W badanym materiale „Wiadomości” TVP1 obecność ekspertów była na tyle nieznaczną, że cele badania zostały zrealizowane częściowo, jedynie w odniesieniu do „Tagesschau” ARD, natomiast z powodu braku porównywalnych danych ilościowych niemożliwe okazało się sformułowanie szczegółowych wniosków dotyczących ewentualnych podobieństw/różnic w eksponowaniu ekspertów w relacjonowaniu pandemii przez nadawców publicznych. Sytuacja

ta jednak wskazuje na zasadniczą różnicę, która szerzej zostanie omówiona w dalszej części artykułu.

W badanym okresie główne audycje informacyjne obu nadawców publicznych zdominowane były informacjami związanymi z COVID-19, co zrozumiałe ze względu na sytuację. Co więcej, zainteresowanie to rozkładało się równomiernie, niezależnie od przyjętego przez nas umownie podziału na trzy okresy pierwszej fali pandemii. Zatem materiał badawczy był bogaty, jednak z perspektywy celu badania tylko część z materiałów dotyczących pandemii została poddana analizie. W przypadku „Tagesschau” 63% jednostek badawczych poświęconych pandemii zawierało wypowiedź eksperta, podczas gdy w przypadku „Wiadomości” było to 13%. Warto zwrócić uwagę na fakt, że ekspozycja ekspertów znacząco różniła się w przypadku „Tagesschau” w zależności od fazy pandemii: w okresie *lockdownu* było ich znacząco więcej¹ (odpowiednio 21:78:21). Różnicy takiej nie odnotowano w przypadku „Wiadomości”. Poza jednostkowymi przypadkami eksperci w obydwu programach byli podpisani imieniem i nazwiskiem, wskazywano także ich afiliację instytucjonalną. Eksperti reprezentowali różne podmioty organizacyjne, w audycji nadawcy niemieckiego w badanym okresie dominowali przedstawiciele nauki i szeroko rozumianych organizacji pozarządowych, natomiast nadawca polski eksponował naukowców i przedstawicieli instytucji publicznych, które pozostają w jakiejś relacji z organami władzy państwowej (organizacja transportu, państwowy fundusz rozwoju, bank państwowy itp.). Eksperti, niezależnie od nadawcy, najczęściej prezentowani byli w materiałach, których głównym tematem była bieżąca polityka w kontekście COVID-19 (53% materiałów – nadawca niemiecki, 72% – nadawca polski), natomiast różnice wystąpiły, jeśli chodzi o drugi wiodący temat newsów. W przypadku nadawcy niemieckiego były to materiały dotyczące ochrony zdrowia, nadawca polski przywoływał zaś wypowiedzi ekspertów w materiałach traktujących o kwestiach gospodarczych (odpowiednio 29% i 13%).

Udzielanie wypowiedzi, które z założenia podlegać będą dziennikarskiemu opracowaniu, stawia ekspertów w dość trudnej sytuacji, jako że możliwości zachowania kontroli nad przekazem wypowiadającego się eksperta są niewielkie, o ile w ogóle są. Jest rzeczą oczywistą, że w materiale, ze względu na logikę tworzenia informacji, wypowiedź eksperta będzie cytowana selektywnie i realizować będzie cele, które przypisze jej tworzący materiał dziennikarz. Pytanie o to, dlaczego konkretne redakcje/dziennikarze/wydawcy publikują konkretne (fragmenty) wypowiedzi konkretnych ekspertów, należałoby zadać dziennikarzom, jednak nie mając tej sposobności można wyciągać wnio-

¹ Liczba ekspertów nie oznacza, że tyle różnych osób występowało w tej roli. Niektórzy eksperci występowali częściej niż jeden raz, liczba oznacza zatem częstość ekspozycji niezależną od rzeczywistej liczby osób.

ski analizując kontekst, w jakim wypowiedź jest umieszczona. Od lat 80. XX wieku, kiedy w telewizyjnych programach publicystycznych i informacyjnych w USA zaobserwowano tendencję wzrostu obecności ekspertów, tłumaczono to w odniesieniu do polityki w dwojaki sposób (Soley, 1994). Pierwszy z nich, odwołujący się do koncepcji Hermana i Chomsky'ego (1988), zakładał, że zjawisko to wynikało z chęci zapewnienia przez media „właściwej perspektywy” dla prowadzenia debaty, w której eksperci wzmacniali opinie i stanowiska reprezentowanych przez siebie podmiotów. Druga interpretacja opierała się na koncepcji, której twórcą był Gandy (1982). Według niej dziennikarze wchodzili z ekspertami w relacje wymiany, które mają cechy tradycyjnej gospodarki rynkowej. Eksperci mieli dostarczać reporterom telewizyjnym łatwe w odbiorze wizualizacje i argumenty, które umożliwiają dotrzymywanie terminów publikacji materiałów, w zamian za co zyskiwali rozgłos, który powodować miał zwiększone zapotrzebowanie na ich usługi ze strony różnych interesariuszy². Przedmiotem prezentowanego badania nie było jednak rozstrzygnięcie kwestii relacji media–eksperti, a raczej odpowiedź na pytanie, jaką rolę można przypisać ekspertom obecnym w analizowanych materiałach dziennikarskich. Ważnym pytaniem jest to, które dotyczy celów, dla jakich przywoływano wypowiedź eksperta, a konkretnie, czy miała ona legitymizować, czy też delegitymizować przedstawiane w materiale stanowiska (niezależnie od tego, czy mowa o stanowiskach twórców materiałów, czy innych niż eksperci aktorach).

Funkcje ekspertów w przekazach skategoryzowane zostały następująco: neutralny opis/wyjaśnienie faktu, dostarczanie faktów, spekulowanie co do przyszłości, krytyka, rekomendacja/żądanie. Jak wyjaśniono wcześniej, ekspertów cechuje ponadprzeciętna wiedza z danej dziedziny, co oznacza, że odnosząc się do kwestii COVID-19 i działań podjętych przez zarządzające kryzysem podmioty eksperci mogą to zrobić, wydając zalecenia dotyczące radzenia sobie z pandemią lub wypowiadając się na temat *status quo* i podjętych wcześniej działań. Te ostatnie mogą przyjąć postać krytyki. Jednak funkcje takie jak krytyka, zalecenia lub żądania należy odróżnić od neutralnego przekazywania faktów. Pierwsze opierają się na subiektywnej ocenie jednostki, zaś oparte na faktach dostarczanie informacji oznacza obiektywność, ponieważ generalnie nie ma tu miejsca na interpretację. W przypadku obu redakcji, w czasie, którego dotyczyły badania, eksperci pełnili różne funkcje w zależności od tego, na jaki temat się wypowiadali. Jeśli materiał dotyczył medycznych aspektów pandemii, dominowały wypowiedzi, które miały charakter eksplanacyjny i deskryptywny, a także informacyjny, u niemieckiego nadawcy pojawiały się również rekomendacje, których nie było w materiałach polskiego nadawcy.

² Nie podejmując się rozstrzygnięcia, co decyduje o ostatecznych decyzjach redakcji, warto jednak zwrócić uwagę, że podejście Gandy'ego może być jedną z przesłanek aktywności ekspertów w mediach, o czym więcej zob. Ossowski, Piontek w tym tomie.

Funkcja legitymizowania/delegitymizowania przez ekspertów treści informacji dotyczących pandemii, publikowanych w badanych programach informacyjnych, ujawniona być mogła tylko w tych materiałach, w których eksperci odnosili się do informacji zawartych w materiałach dotyczących faktów (dane liczbowe, charakterystyka przebiegu procesu, akty prawne itp.), jak i działań podjętych lub planowanych przez instytucje powołane do zarządzania kryzysem. W przypadku nadawcy niemieckiego, podobnie jak i polskiego, nie odnotowano wypowiedzi, które miałyby charakter delegitymizujący treści zawarte w newsie. W przypadku „Tagesschau” 55% wypowiedzi ekspertów można uznać za legitymizujące zawarte w materiale treści, natomiast 45% jako neutralne. Zbliżony rozkład występuje w przypadku „Wiadomości” (odpowiednio 63% i 37%), jednak warto zauważyć, że polski nadawca publiczny zdecydowanie częściej niż niemiecki publikował wypowiedzi, które legitymizowały treści związane z bieżącą polityką oraz działaniami rządu i prezydenta. W badanym okresie ani razu nie odnotowano wypowiedzi, w której krytyce podlegałyby poczynania rządu czy prezydenta, zaś 32% było neutralnych. W porównaniu do tego, nadawca niemiecki opublikował 45% wypowiedzi legitymizujących działania w obszarze polityki, zaś 55% miało wydźwięk neutralny.

Celem zbadania różnorodności ekspertów ekspozowanych przez badane redakcje, co mogłoby świadczyć o różnorodności prezentowanych perspektyw, ocen i opinii, to zauważyć należy, że podczas gdy zróżnicowanie to było ograniczone w „Tagesschau” i w „Wiadomościach”, to jednak powody tego faktu były odmienne. W przypadku niemieckiego nadawcy eksperci obecni w newsach reprezentowali głównie organizacje pozarządowe i instytucje naukowe. Najczęściej cytowanym ekspertem był prof. dr Lothar H. Wieler, prezydent Instytutu Roberta Kocha oraz wirusolog Christian Drosten, dyrektor Instytutu Wirusologii uniwersyteckiego szpitala Charité w Berlinie. Instytut Roberta Kocha przedstawia się jako „rządowa centralna instytucja naukowa w dziedzinie biomedycyny. Jest to jeden z najważniejszych organów zajmujących się ochroną zdrowia publicznego w Niemczech” (RKI, 2021), zaś w badanym okresie prowadził ciągłą obserwację sytuacji, dokonywał ocen wszystkich dostępnych informacji, szacował ryzyko dla populacji w Niemczech, opracowywał rekomendacje dla jednostek zajmujących się ochroną zdrowia oraz prowadził własne badania nad COVID-19 (RKI, 2021). Ch. Drosten uczestniczył także w konferencjach prasowych organizowanych przez rząd federalny, co mogłoby potwierdzać częściowo założenia Gandy’ego, gdyby nie fakt, że został konsultantem rządowym zanim zaistniał w przestrzeni medialnej.

Ekspertów takiego formatu nie było w przypadku polskiego nadawcy. Jeśli sporadycznie pojawiali się eksperci powiązani z opieką zdrowotną, to były to osoby związane raczej z organizacją procesu leczenia (lekarze, pielęgniarki, technicy medyczni) niż z ważnymi instytucjami badawczymi. Generalnie dość

wąską reprezentację ekspertów w audycjach nadawcy polskiego tłumaczyć można nie tyle rodzajem czy rangą instytucji, w których byli afiliowani, czy obszarem ich ekspertyzy, ile swoistym kluczem zaufania. W „Wiadomościach”, niezależnie od tematu, występowali eksperci najczęściej powiązani z prawą stroną polskiej sceny politycznej (NB, 2021).

WNIOSKI

Planując badania porównawcze sposobu ekspozycji ekspertów w głównych programach informacyjnych telewizyjnych nadawców publicznych w Polsce i Niemczech podczas pierwszej fali COVID-19, przyjęliśmy pewne założenia dotyczące tak charakteru szczególnego statusu nadawcy, jak i szczególnej sytuacji kryzysu, który objął swoim zasięgiem cały świat. Co do zasady, założenia te okazały się słuszne, bowiem nadawcy szeroko i szczegółowo relacjonowali sytuację kryzysu pandemicznego, poświęcając tej kwestii zdecydowaną większość materiałów publikowanych w badanym okresie. Natomiast nie sprawdziły się, bądź sprawdziły połowicznie, przypuszczenia, że nowa sytuacja, wykraczająca poza dotychczasowe doświadczenia redakcji, skutkowałą będzie intensywnym korzystaniem z wiedzy ekspertów. Nie czyniliśmy żadnych założeń co do skali ekspozycji ekspertów w porównaniu do czasów codziennej rutyny, w takim bowiem przypadku musielibyśmy przyjąć inne kryteria konstrukcji próby, a także wykroczylibyśmy poza cele, zdefiniowane w projekcie badawczym, którego prezentowane wyniki stanowią jeden z aspektów. Interesowało nas natomiast, jak nadawcy o podobnym statusie, działający w bardzo podobnych warunkach kryzysu, będą wykorzystywać i eksponować wiedzę ekspertów, aby realizować kluczową w takiej sytuacji funkcję informowania.

Zebrany materiał nie dostarczył wystarczających przesłanek, które upoważniają do odpowiedzi na pytania szczegółowe, postawione na etapie konstruowania badania. Dysproporcja w liczbie jednostek analizy spełniających przyjęte przez nas kryteria zdeterminowała generalny wniosek dotyczący różnic w sposobie przygotowania materiałów przez dwie badane redakcje. Polski nadawca skupił się na relacjonowaniu sytuacji pandemicznej na świecie i w Polsce oraz na działaniach i ich zapowiedziach, podejmowanych przez władzę wykonawczą. Głównym zatem źródłem informacji przekazywanych w „Wiadomościach” były międzynarodowe agencje informacyjne (gdy mowa o pandemii poza granicami Polski) oraz politycy rządowi odpowiedzialni za zarządzanie sytuacją kryzysową w kraju. Eksperti i ich wypowiedzi eksponowani byli rzadko, jednak nawet w tej niewielkiej liczbie materiałów z ich obecnością brakowało ekspertów z obszaru zdrowia, epidemiologii czy organizacji służby zdrowia. Wypowiedzi ekspertów, głównie związanych z ekonomią i bie-

żącą polityką, wykorzystywane były instrumentalnie, do wspierania tez materiałów dziennikarskich, będących w dużej mierze promocją działań rządu.

Inaczej przedstawiała się sytuacja w przypadku nadawcy niemieckiego. Silna była ekspozycja ekspertów i ich wypowiedzi, a choć grono wypowiadających się było dość ograniczone, to reprezentowali oni instytucje kluczowe dla walki z pandemią, jak i organizacje pozarządowe zaangażowane w zbieranie danych i organizowanie pomocy. Co jednak warto odnotowania, w przypadku ekspertów wywodzących się z grona akademików, nie zawsze podawano do wiadomości dyscypliny i dziedziny ich specjalizacji. Dominował ton informacyjny, neutralny, obecne były także rekomendacje, które brane były pod uwagę przez polityków podejmujących decyzje dotyczące zarządzania kryzysem (Granc, 2021). Co warto podkreślić reprezentowane były różne, stojące ze sobą w pewnym konflikcie stanowiska. To ostatnie przemawia za realizowaniem przez niemieckiego nadawcę publicznej zasady pluralizmu. Opinie ekspertów w wielu przypadkach prezentowane były w kontekście politycznym (materiały, w których bieżąca polityka była wiodącym tematem), jednakże ich zróżnicowanie merytoryczne i instytucjonalne pozwala stwierdzić, że nadawca kierował się zasadą autonomii i niezależności w tworzeniu własnych treści. Częsta obecność przedstawicieli Instytutu im. Roberta Kocho, urzędów państwowych i innych ekspertów bliskich rządowi sugeruje, że nadawca niemiecki korzystał z zasobów „politycznych” i reprezentował je w świetle własnej logiki. Z drugiej strony, eksponowanie niezależnych od rządu ekspertów, reprezentujących różnego rodzaju stowarzyszenia, szpitale, instytucje opieki zdrowotnej czy międzynarodowe uniwersytety, pokazuje, że kierował się własną agendą i niekoniecznie polegał na ekspertach, którzy byli w jakiś sposób powiązani z rządem. Tego rodzaju wniosków nie można sformułować w odniesieniu do nadawcy polskiego, głównie ze względu na niewystarczającą próbę, choć nie jest to jedyna przesłanka.

Konfrontując się z nowym wyzwaniem władze państwowe przyjmowały różne strategie zarządzania kryzysem w pierwszej fali pandemii (Golinowska, Zabdyr-Jamroz, 2020). W Niemczech 12 marca 2020 r. powołano sztab kryzysowy w drodze ustaleń kanclerz z premierami landów, działania regionalne i lokalne były koordynowane w ramach konferencji ministrów zdrowia i regularnych spotkań kanclerz z premierami landów, co tydzień spotykał się tzw. mały gabinet koronawirusowy (Corona Cabinet), instytucje polityczne w swoich działaniach opierały się na ustaleniach specjalistów, organizowano codzienne briefingi Instytutu im. Roberta Kocho. W Polsce natomiast w trakcie *lockdownu* nie powołano sztabu kryzysowego³, działano w ramach istniejących rozwiązań administracyjnych, nie powołano specjalnej instytucji koordy-

³ Sztab kryzysowy został powołany 20 lipca 2020 r.

nacyjnej, powstał jednak zespół ds. strategii zwalczania COVID-19 z udziałem Ministerstwa Zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Instytucje polityczne nie wprowadziły żadnych specjalnych procedur współpracy z instytucjami profesjonalnymi, zarządzanie kryzysem zdominowane zostało przez instytucje polityczne i to ich przedstawiciele komunikowali się z obywatelami (briefingi ministra zdrowia i głównego inspektora sanitarnego, początkowo z udziałem prezydenta i/lub premiera) (ibidem, s. 8). Wskazane różnice musiały mieć wpływ na treści publikowane w głównych programach informacyjnych telewizyjnych nadawców publicznych w Niemczech i Polsce, w tym także na ekspozycję ekspertów.

Wydaje się jednak, że przyczyny odmienności w omawianej materii tkwią nie tylko w różnym podejściu do zarządzania kryzysem COVID-19. Mają one charakter systemowy, wynikający z faktu, że działania informacyjne polskiego nadawcy publicznego od 2015 roku zdominowane zostały przez funkcje propagandowo-ideologiczne, nie zaś *stricte* informacyjne. (Nie)obecność ekspertów w badanych materiałach mieści się w zmianie paradygmatu działania mediów publicznych w Polsce oraz ich autonomii. Ma to istotne znaczenie dla relacji między światem polityki i światem mediów, w których to obszarach obecni są również eksperci, zatem wpływa także na kształt politycznej kultury eksperckiej. Formułowanie jednak takich wniosków wykracza poza ustalenia poczynione na podstawie referowanego badania, które miało charakter wycinkowy, dotyczący bardzo konkretnego przypadku. Spostrzeżenia poczynione w oparciu o jego wyniki mogą stanowić inspirację do podjęcia badań nad szerszym problemem modelu mediów publicznych w interesujących nas systemach społeczno-politycznych, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień polityzacji i mediatyzacji wiedzy eksperckiej.

BIBLIOGRAFIA

- Chi M.T.H. (2006), *Two Approaches to the Study of Experts' Characteristics*, w: *The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance*, (red.) K.A. Ericsson, N. Charness, P.J. Feltoich, R.R. Hoffman, Cambridge: Cambridge University Press, s. 21–30.
- Cross-Regional Statement on 'Infodemic' in the Context of Covid-19* (2000), Permanent mission of France to the United Nations in New York *et al.*, https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf/cross-regional_statement_on_infodemic_final_with_all_endorsements.pdf (dostęp: 15.02.2022).
- Früh W. (2017), *Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis*, Verlag: UVK Verlag.
- Gandy O.H. Jr. (1982), *Beyond Agenda Setting: Information Subsidies and Public Policy*, Norwood, NJ: Ablex Publishing.
- Golinowska S., Zabdyr-Jamroz M. (2020), *Zarządzanie kryzysem zdrowotnym w pierwszym półroczu pandemii COVID-19. Analiza porównawcza na podstawie opinii ekspertów z wybranych krajów*, „Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, vol. 18, nr 1, s. 1–31, <https://www.>

- e-journals.eu/Zdrowie-Publiczne-i-Zarzadzanie/2020/Tom-18-zeszyt-1/art/17399/ (dostęp: 15.11.2022).
- Granc F. (2021), *Mediatization of expertise – on the verge of a media-driven democracy? An analysis of the portrayal of experts in the “Tagesschau” during the Covid-19 pandemic*, Niepublikowana praca magisterska, EUV Frankfurt Oder.
- Hendy D. (2013), *Public Service Broadcasting. Key Concerns in Media Studies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Herman E.S., Chomsky N. (1988), *Manufacturing Consent*, New York: Pantheon Books.
- Hoffman R. (1996), *How Can Expertise be Defined? Implications of Research From Cognitive Psychology*, w: *Exploring Expertise*, (red.) R. Williams, W. Faulkner, J. Fleck, Edinburgh: University of Edinburgh Press, s. 81–100.
- Jakubowicz K. (2006), *Media publiczne. Początek końca czy nowy początek*, Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Kolb S. (2005), *Mediale Thematisierung in Zyklen. Theoretischer Entwurf und empirische Anwendung*, Köln: Herbert von Halem.
- McQuail D. (2020), *Mass Communication Theory. An Introduction*, London: Sage.
- Modrzejewska E. (2012), *Lógos, éthos, pathos w praktyce medialno-politycznej. Środki przekonywania w cytowanych wypowiedziach opozycji*, „Forum Artis Rhetoricae”, nr 2, s. 55–78, https://retoryka.edu.pl/wp-content/uploads/2018/05/far2_2012_art5.pdf (dostęp: 17.11.2022).
- NB (2021, 2 marca), *Stale ci sami eksperci w „Wiadomościach”*, <https://www.wirtualnemedi.pl/artykul/stali-eksperci-wiadomosci-ty-p-opinie-adrian-stankowski-artur-wroblewski-tomasz-sakiewicz-milosz-manasterski-kto-to-jest> (dostęp: 10.05.2021).
- Piontek D., Kopka A. (2019), *Politikberatung und Lobbyismus in der Mediendemokratie: Die Mediatisierung von Expertenwissen als Element des politischen Entscheidungsprozesses am Beispiel Deutschlands und Polens*, w: *Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Wiesbaden: Springer Fachmedien, s. 239–254.
- Robert Koch Institut [RKI] (2021), https://www.rki.de/DE/Home/homepage_node.html (dostęp: 3.06.2022).
- Soley L.C. (1994), *Pundits in print: “Experts” and their use in newspaper stories*, “Newspaper Research Journal”, vol. 15, nr 2, s. 65–75.
- UNESCO (2001), *Public Broadcasting: Why? How?*, World Radio and Television Council, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000124058> (dostęp: 13.02.2022).
- WHO (2020), *Infodemic*, https://www.who.int/health-topics/infodemic#tab=tab_1 (dostęp: 10.02.2022).

Streszczenie: Logika mediów informacyjnych zakłada posiłkowanie się przez nie wiedzą ekspertów w celu legitymizowania prezentowanych wydarzeń i ich interpretacji. W warunkach rutynowej wydawniczej wypowiedzi ekspertów stanowią jeden z elementów standardowej konstrukcji newsa. W przypadku sytuacji niecodziennych media powinny szczególnie odpowiedzialnie informować opinię publiczną, 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 zawęziliśmy media, których relacje były analizowane, do telewizji publicznych Niemiec i Polski. 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 r.

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

THE REPRESENTATION OF EXPERTS IN PUBLIC TELEVISION NEWS BROADCASTS IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 CRISIS IN A GERMAN-POLISH COMPARISON

Abstract: The logic of the news media assumes that they use the knowledge of experts in order to legitimize the presented events and their interpretation. In the conditions of publishing routine, experts' statements are one of the elements of a standard news structure. In the case of unusual situations, the media should provide information responsibly, using expert knowledge more intensively than usual. The ability to find the right sources of credible and reliable information, which are undoubtedly experts with recognized achievements, is one of the basic elements of journalistic work. As part of the research project, the authors undertook to examine whether, and if so, how the German and Polish media used the knowledge of experts when reporting on the events related to the first wave of the COVID-19 epidemic. When designing the study, we narrowed down the media whose coverage was examined to public televisions in Germany and Poland. The subject of the research, the assumptions, and findings of which are the essence of the presented article, is the representation of experts in the main news programs of public television in Poland (“Wiadomości” TVP1) and Germany (“Tagesschau” ARD). The study adopted a content analysis method, combining a quantitative and qualitative approach. The material was collected during the so-called the first wave of the pandemic, which started around the same time in Poland and Germany, i.e. in March 2020.

Keywords: experts, media, news programs, COVID-19, Poland, Germany

Helena WYLIGAŁA

Marlena PIOTROWSKA

EFEKT DRZWI OBROTOWYCH W NIEMIECKIEJ I POLSKIEJ PRAKTYCE POLITYCZNEJ

WPROWADZENIE

Reprezentowanie interesów społecznych jest kluczową cechą systemu demokratycznego. Nie powinien więc budzić zastrzeżeń wpływ różnych grup interesu na proces podejmowania decyzji, jeśli jest jawny, przejrzysty i oparty na przepisach prawa. Mimo istniejących regulacji dotyczących lobbingu i doradztwa, wpływanie na politykę publiczną przez różnego rodzaju podmioty może stanowić przedmiot kontrowersji w przestrzeni politycznej. Bliskie kontakty indywidualne polityków z przedstawicielami przedsiębiorstw, stowarzyszeń, sieci itp., niezależnie od czasu ich trwania, stanowią zarzewie emocji i krytyki. Ich podłożem jest potencjalny konflikt interesów, kiedy to osoba podejmująca decyzję podlega dwóm przeciwstawnym sobie zobowiązaniom lub celom, a zwłaszcza jeśli wykorzystuje swoje kompetencje zawodowe lub urzędowe dla korzyści osobistych. W zależności od okoliczności proces decyzyjny może więc zostać zakłócony lub nawet zagrożony, gdy interes osobisty lub reprezentowany przez danego decydenta negatywnie wpływa na ostateczny kształt podejmowanej decyzji, często korzystnej dla innego, trzeciego podmiotu. Istnieje możliwość neutralizacji potencjalnie negatywnego skutku konfliktu interesów w wyniku nie tylko samoregulacji, stosowania etyki zawodowej, polityki otwartości i jawności, ale także przepisów nakazujących określone zachowania.

W niniejszym tekście rozpatrywany jest przede wszystkim problem reprezentacji interesów społecznych, najczęściej środowisk biznesowych, przez osoby (polityków), które pełniły służbę publiczną, reprezentując ogólny interes publiczny i miały wpływ na ostateczny kształt podejmowanych decyzji, jednak po zakończeniu swojej misji publicznej wykorzystują sieć kontaktów, wiedzę i powiązania do reprezentowania interesów podmiotów sektora gospodarczego. Kontestowana jest zwłaszcza zmiana roli ustawodawcy i regulatora na rolę reprezentanta sektora czy branży, której dotyczą regulacje. Badania Transparency International z 2017 r. wskazują, iż „30% byłych posłów

Parlamentu Europejskiego oraz ponad 50% byłych komisarzy Komisji Europejskiej pracuje dla organizacji znajdujących się w rejestrze lobbystów Unii Europejskiej” (Freund, Bende, 2017). Analogia „zmiany strony” lub „drzwi obrotowych” ukazuje przejście od roli polityka do roli lobbysty i odwrotnie. Z kolei „efekt drzwi obrotowych” oznacza metaforę dla skutków zmiany tych ról i stanowisk, umożliwiającej ich łączenie, ukierunkowane na określony cel, najczęściej indywidualny i/lub branżowy, niż ogólnospołeczny. Zasadne jest więc sprawdzenie, czy zjawisko to jest rozpoznawane w przestrzeni politycznej Polski i Niemiec, jak jest ono postrzegane i oceniane przez uczestników procesów doradczych, czy wskazują oni możliwe sposoby neutralizacji potencjalnych konfliktów interesów związanych z przejściem z polityki do biznesu i odwrotnie. Dlatego celem niniejszego rozdziału jest zbadanie 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, na tle analizy uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych.

EFEKT DRZWI OBROTOWYCH

W literaturze przedmiotu można odnaleźć różne definicje problemu „zmiany strony”. Na potrzeby rozdziału posługujemy się także terminem „efektu drzwi obrotowych” (dalej: EDO) (*Drehtüreffekt, Seitenwechesel, revolving door*). D. Coen i M. Vannoni określają go jako „wymianę personelu między sektorem publicznym i prywatnym” (Coen, Vannoni, 2016: 812–826). Pojęcie *revolving door* opisuje „proces przechodzenia polityków z polityki do świata biznesu przy jednoczesnym wykorzystaniu przez nich uprzywilejowanych informacji zdobytych podczas pełnienia funkcji publicznych” (Claessen, Bailer, Turner-Zwinkels, 2021: 25). Za M. Rau można wskazać, że zjawisko drzwi obrotowych oznacza „przechodzenie byłych członków rządu do działalności lobbingsowej po odejściu od sprawowania władzy” (Rau, 2021: 22). E.M. Wirsching określa zjawisko *revolving door* jako „przepływ kadr z polityki rządowej (*government offices*) do jednostek gospodarczych i vice-versa” (Wirsching, 2018: 3).

Zjawisko zmiany strony cechuje się dwukierunkowością. Oznacza możliwość wielokrotnego przechodzenia z polityki do sfery biznesu i odwrotnie, a liczba tych przejść nie jest limitowana, np. przepisami.

Transparentność procesu oznacza, że zachowana jest kontrola (formalna, etyczna, społeczna) nad czasem wyjścia i wejścia z jednego obszaru do drugiego, przedmiotem aktywności i jej uwarunkowaniami. Wśród tych ostatnich istotnymi czynnikami mogą być: szczebel zmiany strony (lokalny, centralny,

międzynarodowy), wymiar zjawiska (motyw indywidualny lub korporacyjny), zakres (np. stopień zbieżności tematyki), mechanizmy przeciwdziałania nadużyciom (prawne – systemowe, samoregulacyjne – branżowe, kodeksy etyczne, kultura polityczna, społeczne – presja opinii publicznej, organizacje typu watchdog). Zdaniem A.S. Nartowskiego, byłego prawnika w organach spółek handlowych i eksperta rynku *corporate governance*, „na rynkach mniej rozwiniętych przepisy przeważają nad zwyczajem, na bardziej rozwiniętych rola zwyczaju wzrasta” (Nartowski, 2015).

W literaturze przedmiotu wskazuje się na korzystne efekty wynikające z zatrudniania osób po zmianie strony. Należą do nich: zwiększenie fachowości działania i ekspertyzy, zwiększenie legitymizacji działań danego podmiotu, wzrost dochodów organizacji, zwiększenie zamówień i kontraktów ze sfery publicznej, a nawet zmniejszenie płaconych podatków i liczby kontroli ze strony organów państwowych (Egerod, van der Ploeg, Rasmussen, 2019). W opracowaniu OECD z 2021 r. wskazuje się, że „przemieszczanie się między sektorem prywatnym i publicznym przynosi wiele pozytywnych rezultatów, w szczególności transfer wiedzy i doświadczenia. Może jednak również zapewnić nieuzasadnioną lub nieuczciwą przewagę wpływania na politykę rządową, jeśli nie jest odpowiednio uregulowane” (OECD, 2021).

Regulacje formalne, zapobiegające konfliktowi interesów w sytuacji przejścia z polityki do biznesu, obejmują najczęściej okres karencji, dotyczący zakazu zatrudniania w podmiotach, wobec których urzędnik lub polityk podejmował decyzje, jak też zawieszenia w pełnieniu obowiązków, wypłaty odszkodowań lub rekompensat ze środków publicznych za czas przymusowego braku aktywności zawodowej. Istotne są także wszelkie zobowiązania o charakterze etycznym, zawodowym i branżowym, zogniskowane w spisach zasad, czy kodeksach etycznych. W przypadku wejścia lobbysty lub biznesmena do polityki, środki kontroli mogą przebierać formę karencji przed podjęciem przez niego decyzji o zaangażowaniu politycznym, ograniczenia jego aktywności zawodowej na czas określony, ujawnienia interesów przed lub po objęciu funkcji, wytycznych etycznych i kontroli uczciwości. Ograniczenia te służą prewencji w zakresie wykorzystania informacji poufnych, nagradzaniu przeszłych decyzji, zniechęcaniu do wywierania wpływu, unikaniu wszelkich podejrzeń, dlatego proponuje się, aby regulacje zawierały: zakaz doradztwa i działalności lobbingsowej lub obrony spraw wobec organizacji, z którą funkcjonariusz publiczny był powiązany w czasie sprawowania urzędu, zakaz wykorzystywania informacji niedostępnych publicznie i udzielania porad z nimi związanych, ograniczanie członkostwa w zarządach i zatrudnienia w podmiotach, z którymi urzędnik lub polityk miał wcześniej kontakty służbowe. Nakładanie sankcji za naruszenie regulacji nie jest łatwe i nie zawsze możliwe, gdyż nie przewidują ich przepisy. Monitoring wykroczeń jest ułomny, a wyzwaniem jest sprawdzenie faktycznego naruszenia ugody między

urzędnikiem a sektorem publicznym. W wielu przypadkach specjalnie powołane komisje decydują o skróceniu okresów przejściowych na zatrudnianie polityka w biznesie. Wobec powyżej nakreślonej sytuacji kluczowe jest więc tworzenie takich regulacji prawnych chroniących uczciwość i transparentność procesów politycznych, które charakteryzowałyby się pewną równowagą między zakazami i sankcjami z jednej strony, a stopniem ingerencji zarówno w kariery polityczno-biznesowe, jak i dobrym funkcjonowaniem administracji i wydajnością usług publicznych z drugiej.

SYTUACJA W NIEMCZACH I W POLSCE

Kluczowymi aktami prawa regulującymi sposób postępowania polityków w Niemczech są Regulamin Bundestagu (*Geschäftsordnung*, 2021) z załącznikiem nr 2a stanowiącym Kodeks postępowania dla lobbystów i ustawa o wykonywaniu mandatu posła i stosunkach prawnych z niego wynikających (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder*, 2021). Wynika z nich, że poza mandatem możliwe jest podejmowanie działalności zawodowej. Zabrania się przyjmowania określonych świadczeń pieniężnych, zaś na parlamentarzystach spoczywają obszerne obowiązki informacyjne: o ostatniej działalności zawodowej, o działalności zarobkowej poza mandatem, funkcjach w spółkach oraz korporacjach i instytucjach prawa publicznego, funkcjach w klubach, stowarzyszeniach i fundacjach, a także udziałach w spółkach kapitałowych lub osobowych, o zawieranych umowach dotyczących przyszłej działalności lub korzyściach finansowych, darowiznach, prezentach czy nawet funkcjach wolontariackich (*Verhaltensregeln für Mitglieder*, 2021).

W osobnych aktach prawa zawarte były regulacje dotyczące transparentności zatrudnienia, wynagradzania, zapobiegania korupcji wśród wysokich rangą urzędników i sekretarzy parlamentarnych (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen*, 2015) oraz korzystania z pracowników niepublicznych (osób zewnętrznych) w administracji federalnej (*Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz*, 2008). Do 2015 r. członkowie rządu federalnego mogli podejmować zatrudnienie po zakończeniu pełnienia urzędu bez żadnego okresu przejściowego bądź oczekiwania (karencji), lecz było to przedmiotem szerokiej krytyki publicznej.

Szczególne znaczenie dla niemieckiego systemu politycznego miała ustawa o wprowadzeniu okresu karencji w Niemczech z 2015 r. (*Gesetz zur Änderung des Bundesministergesetzes*, 2015). Ustanowiła ona regulację dotyczącą niepodjęcia przez polityków władzy wykonawczej i urzędników wysokiego szczebla zatrudnienia w podmiotach rynkowych, jeśli istnieje ryzyko konfliktu interesów. Oznaczała ona wprowadzenie dla członków rządu i parlamentar-

nych sekretarzy stanu obowiązku powiadomienia organu doradczego o zamiarze podjęcia pracy poza służbą publiczną w ciągu 18 miesięcy po opuszczeniu urzędu i możliwość zakazania zatrudnienia do 12 miesięcy w przypadku wystąpienia potencjalnej szkody dla interesu publicznego i maksymalnie do 18 miesięcy, jeśli szkoda miałaby charakter naruszenia poważnego. W tym czasie zainteresowanemu przysługuje zasiłek przejściowy za okres oczekiwania. Jest to instrument prewencji wobec potencjalnych nadużyć oraz braku transparentności w działaniach lobbingsowych. Istnienie tego przepisu nie jest jednak gwarantem braku nadużyć, gdyż problem negatywnych skutków zmiany strony wymaga stałego monitoringu i kontroli. Dokonuje się jej na poziomie międzynarodowym w ramach raportów Komisji Europejskiej o stanie mechanizmu praworządności (2020), w Radzie Europy przez Komitet GRECO ds. walki z korupcją, czy OECD w zakresie przeciwdziałania korupcji i zachowania uczciwości w sektorze publicznym.

Przykładowo w sprawozdaniu GRECO z 2020 r. zwrócono uwagę, że istniejące ówczesne przepisy „mają ograniczoną wartość praktyczną w tworzeniu przejrzystości w zakresie utrzymywania kontaktów wysokiego szczebla” (GRECO, 2020). Stowarzyszenie LobbyControl informuje o strukturach władzy i strategiach wpływu, śledzi procesy lobbingsowe oraz uwypukla patologie związane ze zmianą strony w Niemczech, np. prowadzi od 2005 r. i stale aktualizuje listę „zmieniaczy stron” – kanclerzy, ministrów, sekretarzy stanu i szefów departamentów, przechodzących z polityki do biznesu – *Seitenwechslerliste* (LobbyControl, 2022).

W efekcie nacisku opinii publicznej, kontroli i zaleceń, także ze strony Komisji Europejskiej (Europäische Kommission, 2021), z dniem 1 stycznia 2022 r. wprowadzono w Niemczech rejestr lobbystów (*Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters*, 2021) jako instrument wpływający na zwiększenie transparentności procesu stanowienia prawa w niemieckim parlamencie oraz związany z nim kodeks postępowania dla lobbystów (Deutscher Bundestag, 2021)¹.

Dokumentami regulującymi funkcjonowanie i sposób działania polityków w Polsce są Regulamin Sejmu (*Uchwała Sejmu*, 2022), Regulamin Senatu (*Uchwała Senatu*, 2022) oraz ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (*Ustawa*, 2006). Znajdują się w nich zapisy dotyczące właściwego postępowania, podlegania karom oraz kierowania się zasadami etyki – bezinteresowności, jawności, rzetelności, odpowiedzialności, dbałości o dobre imię Sejmu (*Uchwała Sejmu*, 1998). Biorąc pod uwagę treść i wagę tych zasad, można przyjąć, że osoba piastująca ważne funkcje polityczne powinna kierować

¹ Szerzej na temat aktualnych regulacji prawnych w obszarze doradztwa politycznego i lobbingu w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej zob. Vetulani-Cęgiel, Kopka w niniejszym tomie.

się interesem publicznym i nie powinna wykorzystywać swojej funkcji w celu uzyskania korzyści dla siebie i osób bliskich oraz przyjmować korzyści, które mogłyby mieć wpływ na jego działalność. Dokumenty te nie regulują działania posłów i senatorów po zakończeniu pełnienia mandatu.

Polska ustawa z 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (*Ustawa*, 1997) określa, że osoby zajmujące wcześniej kierownicze stanowiska państwowe oraz pracownicy urzędów państwowych, w tym członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący stanowiska kierownicze, muszą ograniczyć do 12 miesięcy swoją działalność gospodarczą bądź zatrudnienie w podmiotach gospodarczych, wobec których podejmowali decyzje. W Polsce brakuje regulacji dotyczących dłuższej karencji (pow. 12 miesięcy), obejmującej adekwatne wynagrodzenie, zaś obowiązujące zasady dotyczące okresu po ustaniu zatrudnienia mają zastosowanie wyłącznie do urzędników najwyższego szczebla.

Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa z 2005 r. nie odnosi się do fenomenu drzwi obrotowych. W sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat samorządności w Polsce wyrażane są wątpliwości dotyczące rejestru lobbystów, prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (*Rozporządzenie*, 2011), z uwagi na nieliczne wskazania lub ich brak w zakresie działalności lobbingsowej w Sejmie, mimo wpisów takich organizacji do rejestru.

Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji Europejskiej na temat praworządności w Polsce z 2021 r. „istnieją wątpliwości co do wykonania głównych zadań legislacyjnych [...], w szczególności w odniesieniu do dalszego procedowania ustawy o jawności życia publicznego, publikacji projektu nowych przepisów regulujących składanie oświadczeń majątkowych oraz działalności lobbingsowej. [...] W 2020 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne zbadało 2353 przypadki konfliktu interesów w Ministerstwie Zdrowia i Ministerstwie Obrony Narodowej (2477 w 2019 r.), z udziałem 1949 osób (w porównaniu z 2187 w 2019 r.), i nie skierowało żadnej sprawy do prokuratury” (Komisja Europejska, 2021).

W raporcie GRECO z 2021 r. wskazywano na nieprzejrzystość procedur uchylania immunitetów i ich praktyczną nieskuteczność. Postulowano, aby w odniesieniu do wysokich urzędników sprawujących funkcje wykonawcze przeprowadzić dogłębną reformę systemu immunitetów w celu ułatwienia ścigania przestępstw korupcyjnych (GRECO, 2021: 12–13). W wyniku tej interwencji powstał poradnik dla urzędników publicznych dotyczący konfliktów interesów towarzyszący przepisom dotyczącym lobbingsu (CBA, 2020).

W Polsce od 2017 r. w opracowaniu znajduje się ustawa o jawności życia politycznego. Jej celem jest określenie zasad przeciwdziałania praktykom korupcyjnym w sferze gospodarczej, jak i w życiu publicznym, przez stworze-

nie wewnętrznych procedur antykorupcyjnych w przedsiębiorstwach. Projekt ustawy utknął w Komitecie Stałym Rady Ministrów (Izdebski, 2018), tj. z jego statusu w Rządowym Centrum Legislacji wynika, iż znajduje się ciągle w opiniowaniu (*Ustawa – projekt*, 2017).

Szczególną uwagę opinii publicznej przykuwają politycy, którzy po zakończeniu aktywności politycznej znajdują zatrudnienie na wysokich stanowiskach w sektorze prywatnym. Wśród polityków z Polski, którzy dokonali zmiany strony, wymienia się m.in.: Kazimierza Marcinkiewicza (Instytut Myśli Państwowej), Jana Krzysztofa Bieleckiego (Bank Pekao), Adama Hofmana (Agencja R4S), Andrzeja Olechowskiego (Bank Handlowy), Romana Giertycha (Instytut Myśli Państwowej), Waldemara Pawlaka (Warszawska Giełda Towarowa), czy Janusza Piechocińskiego (Tuw Medicum). Należy uzupełnić, iż obecny premier Polski, Mateusz Morawiecki, również dokonał zmiany strony, jednakże przeszedł on z sektora prywatnego do polityki – był prezesem zarządu Banku Zachodniego WBK. Z kolei wśród niemieckich polityków, których dotyczy efekt drzwi obrotowych, najczęściej wymienia się Gerharda Schrödera (Gazprom), Joschkę Fischera (Nabucco), Dirka Niebela (Rheinmetall), Marianne Tritz (Deutscher Zigarettenverband), Matthiasa Berningera (Bayer), Steffena Kampetera (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) czy Ronalda Pofallę (Deutsche Bahn). Przykładem przejścia ze sfery pozarządowej do rządowej jest objęcie w marcu 2022 r. przez Jennifer Morgan, ówczesną dyrektorkę wykonawczą Greenpeace International stanowiska sekretarza stanu w Auswärtiges Amt i specjalnej przedstawicielki ds. międzynarodowej polityki klimatycznej Niemiec (Kucharczyk, 2022).

Celem przepisów dotyczących „drzwi obrotowych” powinno być ograniczenie lub niedopuszczenie do potencjalnych konfliktów interesów zarówno osób pełniących funkcje publiczne, jak i lobbystów, przedstawicieli grup interesu w momencie zakończenia ich karier. Dlatego wprowadzenie okresu karencji, w ramach którego byłemu parlamentarzysty, czy członkowi rządu nie wolno podjąć zatrudnienia w biznesie przez jakiś okres, podobnie jak lobbyście, który zamierza zostać politykiem, jest możliwym rozwiązaniem problemu. Penalizacja nieprzestrzegania tej formalnej zasady, jak też monitoring zatrudnienia byłych posłów w innym podmiocie, stanowią mogą formalne instrumenty kontroli procesu przechodzenia między polityką a biznesem. Jednakże, o ile rozwiązanie dotyczące karencji wobec polityków zajmujących wysokie stanowiska decyzyjne ma zastosowanie w niektórych państwach (Wiszwaty, 2021: 62), w tym RFN, o tyle autorkom nie są znane przypadki regulacji w odniesieniu do lobbystów wchodzących do czynnej polityki. Warto wziąć pod uwagę, iż potencjalne nadużycia nie muszą występować natychmiast po wejściu/wyjściu z polityki, co tylko utrudnia ich wykrycie. Ponadto wskazać należy, że

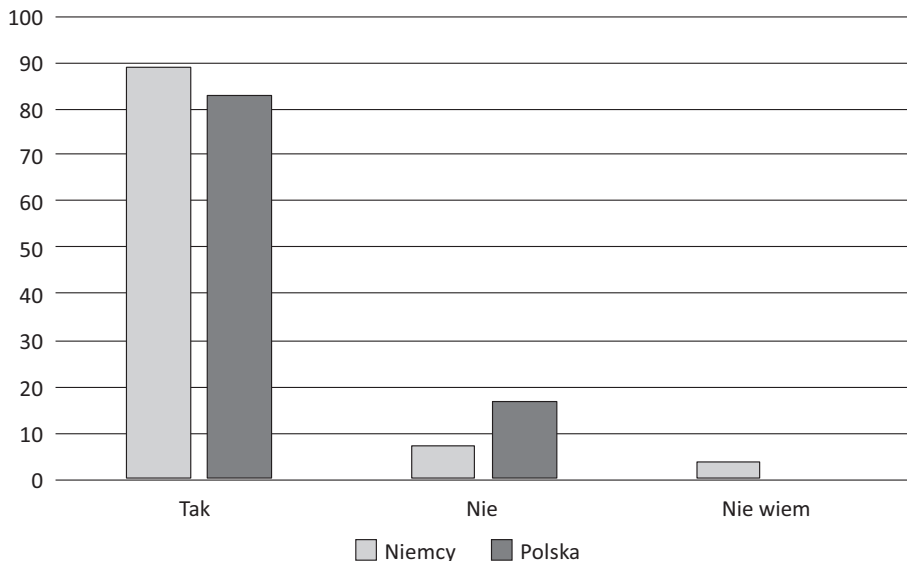
działalność polityka legitymizowana przez akt wyborczy może być traktowana jako pewna zawodowa misja, która zaczyna się i kończy w określonym przez kodeks wyborczy momencie (zakończenie mandatu). Odzyskana przez polityka swoboda działania rozumiana jako prawo jednostki do samostanowienia i prowadzenia działalności gospodarczej nie powinna być ograniczana przez fakt wcześniejszej aktywności politycznej. Jednak jest to mało realny postulat, gdyż generowałby koszty budżetowe utrzymania byłych polityków i byłby niespójny z brakiem ograniczeń na wejściu do polityki przyszłych polityków czy lobbystów.

ANALIZA PORÓWNAWCZA EFEKTU DRZWI OBROTOWYCH W POLSCE I NIEMCZECH

Mimo dużego znaczenia tematu drzwi obrotowych dla opinii publicznej, w literaturze przedmiotu niewiele jest osadzonych w empirii badań o zależnościach między karierą polityczną i sektorem prywatnym. Niniejsze badanie zostało przeprowadzone na podstawie analizy ilościowej i jakościowej danych empirycznych pozyskanych w ramach wywiadów przeprowadzonych w latach 2020–2021 z polskimi i niemieckimi doradcami politycznymi oraz lobbystami. Komplementarnie jako tło opracowania, analizowano uwarunkowania prawne powiązane ze zjawiskiem drzwi obrotowych w obu państwach. Jednym z elementów badania ilościowego było określenie, czy eksperci spotkali się z efektem drzwi obrotowych (wykres 1). W niektórych rozmowach osoby prowadzące wywiad musiały doprecyzować, co kryje się za nazwą „efekt drzwi obrotowych” lub „zmiany strony”, jednak odpowiedzi uczestników badania wyraźnie wskazują, iż jest to zjawisko powszechnie występujące w obu państwach. Zarówno w przypadku ekspertów z Niemiec, jak i z Polski, dominowała odpowiedź twierdząca: 89,3% ekspertów z Niemiec i 83,3% ekspertów z Polski przyznało, że spotkało się ze zjawiskiem zmiany strony. Negatywnej odpowiedzi udzieliło tylko 7,1% respondentów z Niemiec i 16,7% z Polski.

Eksperti dostrzegający występowanie efektu drzwi obrotowych w Niemczech nie zawsze spotkali się z nim osobiście, tj. w codziennej pracy, natomiast podkreślali, że zjawisko to jest obecne i przez nich dostrzegane. Respondenci zwracali głównie uwagę na przejścia byłych polityków do biznesu. Należy podkreślić, iż na ogół przejście osoby zajmującej wysokie stanowisko w biznesie na wysokie stanowisko polityczne nie budziło szczególnych kontrowersji. Kolejnym elementem badania było sprawdzenie, czy respondenci obserwują angażowanie się w proces legislacyjny byłych polityków jako ekspertów (wykres 2). W odpowiedzi na to pytanie zaobserwować można większą różnorodność

Wykres 1. Świadomość występowania efektu drzwi obrotowych w Niemczech i w Polsce (w %)



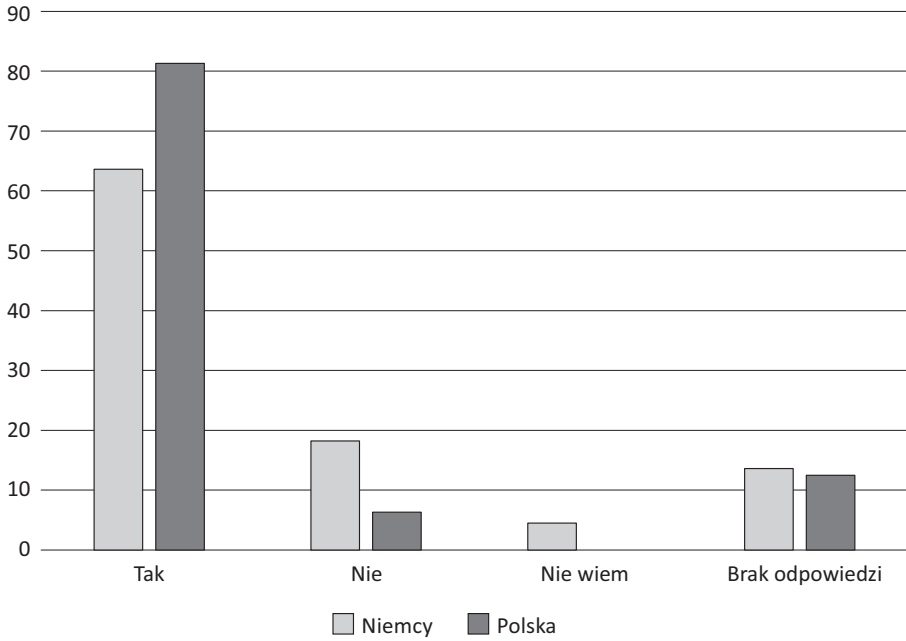
Źródło: Opracowanie własne.

wypowiedzi. Podobnie jak w poprzednim zagadnieniu, w tym również dominowała odpowiedź pozytywna, jednakże różniła się skala odpowiedzi twierdzących. W Polsce aż 81,3% ekspertów dostrzegło angażowanie się w proces legislacyjny byłych polityków. Niemieccy eksperci udzielili ponad 17 punktów procentowych mniej odpowiedzi twierdzących (63,6% ekspertów), 18,2% ekspertów z Niemiec nie zaobserwowało tego zjawiska – dla porównania w Polsce tylko 6,3% ekspertów nie dostrzega angażowania się w proces legislacyjny byłych polityków jako ekspertów.

Polscy respondenci zwrócili uwagę na różnice w poziomach aktywności i występowaniu efektu drzwi obrotowych nie tylko wśród polityków na szczeblu centralnym, ale też samorządowym (lokalnym, regionalnym). Wskazywane były także „różne typy przejścia”.

Co ważne, nie wszędzie skala występowania efektu drzwi obrotowych u byłych już polityków była uznawana za nadmierną. Jeden z respondentów z Niemiec wskazał, że jego zdaniem za mało jest wymiany personelu między obszarem polityki i biznesu. Taka wymiana nie musiałaby odbywać się na najwyższym poziomie (tj. decydenckim). Nasilenie się tego zjawiska mogłoby spowodować powstanie zrozumienia w środowisku biznesowym dla tworzonej polityki, jak i wśród polityków mogłaby polepszyć się znajomość specyfiki funkcjonowania gospodarki: „Uważam jednak – i jest to również prawda – że mamy raczej za mało niż za dużo wymiany między polityką a biznesem, w obu

Wykres 2. Angażowanie się w proces legislacyjny byłych polityków jako ekspertów (w %)



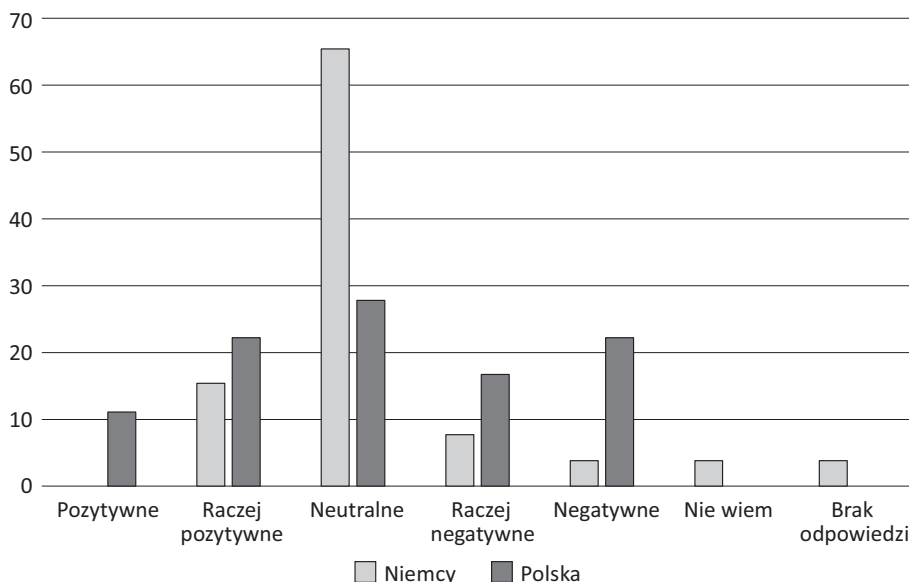
Źródło: Opracowanie własne.

kierunkach. Zbyt mało jest ludzi, którzy przechodzą ze świata biznesu do polityki i którzy – powiedziałbym – rozumieją politykę. Jest też zbyt mało ludzi, którzy rozumieją politykę lub rozumieją ekonomię i w końcu wywodzą się z polityki. Dlatego też zawsze popieram taką wymianę [...]” (P-E10).

Istotne z punktu widzenia analizy efektu drzwi obrotowych w polskiej i niemieckiej praktyce parlamentarnej było również określenie percepcji zjawiska zmiany strony przez ekspertów niemieckich i polskich (wykres 3). Respondenci różnie oceniają występujący efekt drzwi obrotowych. Odmiennie postrzeganie (pozytywne, negatywne lub neutralne) było w zróżnicowany sposób argumentowane przez osoby udzielające wywiadów. Zarówno w Niemczech, jak i w Polsce dominuje neutralna ocena występowania efektu drzwi obrotowych, lecz znacznie różnią się wartości odpowiedzi neutralnych, jakich udzielili eksperci z tych dwóch państw. Dla przykładu warto podać, iż neutralnie zjawisko zmiany strony ocenia 65,4% respondentów z Niemiec i 27,8% z Polski. Jasnej oceny pozytywnej nie wystosował żaden z niemieckich ekspertów – dla porównania: 11,1% udzielających wywiadów z Polski. Raczej pozytywnie ocenia to zjawisko 15,4% respondentów z Niemiec i 22,2% z Polski. Kiedy przyjrzymy się odpowiedziom negatywnym widzimy, iż 16,7% respondentów z Polski

ocenia je raczej negatywnie, a aż 22,2% negatywnie. W Niemczech w odpowiedziach doradców efekt ten oceniany jest negatywnie przez 7,7% ekspertów i raczej negatywnie przez 3,8% osób, które uczestniczyły w badaniu. Zdaniem autorek, te zauważalne różnice wynikają z dominujących w danych krajach modeli kultury politycznej.

Wykres 3. Ocena zjawiska zmiany strony w Niemczech i Polsce (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

Chociaż polscy doradcy wypowiadali się zdecydowanie mniej pozytywnie na temat efektu drzwi obrotowych, to dostrzegali również, że osoba zmieniająca stronę może wnieść do danego obszaru nową jakość dzięki wcześniejszemu obyciu w polityce. Warto zaznaczyć, iż uwaga respondentów skupiała się bardziej na przejściu do biznesu niż odwrotnie. Z kolei zdaniem niemieckich ekspertów, efekt drzwi obrotowych może zostać wykorzystany pozytywnie – sam efekt nie jest bowiem problemem, lecz to, w jaki sposób wykorzystywana jest zmiana strony przez „zmieniaczy”. Wiele zależy zatem od kultury i sposobu realizowania interesów po zmianie strony.

Respondenci z Polski zwrócili również uwagę na to, że ze zjawiskiem drzwi obrotowych wiąże się nie tylko dyskusja dotycząca korupcji, ale też, że w praktyce życia publicznego ujawniają się problemy związane z ograniczonym rynkiem doradców, tj. w niektórych krajach byli politycy, specjalizujący się w konkretnych politykach sektorowych, w przypadku nałożenia zakazu mogą mieć problem ze znalezieniem pracy. Zatrudnienie w firmach związanych z dzia-

łałnością i obszarem zainteresowania (byłego) polityka, wydaje się być więc czymś naturalnym, zwłaszcza w przypadku ograniczonego rynku ekspertów z danej dziedziny.

Niemieccy respondenci, podobnie jak polscy, zwracali uwagę na ograniczoną liczbę ekspertów, którzy zajmują się merytorycznie danym obszarem. W związku z tym przejście polityka do biznesu, w celu zajmowania się konkretnym obszarem, wydaje się zrozumiałe. Badani zwracali również uwagę na istniejące sieci kontaktów nawiązywanych w trakcie prac w środowisku biznesowym lub polityce, co ułatwia dostęp do tych osób i informacji po zmianie środowiska aktywności zawodowej. Istotne dla respondentów z Niemiec wydaje się być jednak to, do realizacji jakich interesów wykorzystuje się te kontakty: partykularnych czy publicznych. Te wartościujące stwierdzenia powodują, że otwarte są pytania dotyczące motywacji, jaka stoi za zmianą strony oraz jakości tworzonej polityki. Występowanie sieci kontaktów powoduje również, że byli politycy, w których ścieżce kariery wystąpił efekt drzwi obrotowych, mogą angażować się także niebezpośrednio w proces ustawodawczy. Eksperci z Niemiec dokonali też rozróżnienia na stanowiska osób, które dokonują zmiany strony, nie każde bowiem przejście z polityki do biznesu jest dla nich równoważne. Istotne w ich opinii jest to, jaką funkcję pełnił polityk przed wystąpieniem efektu drzwi obrotowych: „Efekt drzwi obrotowych oceniam pozytywnie u ludzi, którzy szukają równowagi, niezależnie od tego, gdzie pracują, gdzie się znajdują. A potem obserwuję efekt drzwi obrotowych u ludzi, którzy zmieniają strony i działają w sposób bardzo skoncentrowany, jednostronny, oparty na interesach” (P-E10).

Negatywna ocena EDO przyjmowała różne wymiary. Jeden z respondentów z Polski wskazał, że w krajach anglosaskich efekt drzwi obrotowych uznawany jest za zjawisko pozytywne, w Polsce i krajach postsocjalistycznych za negatywne. Inni zwracali uwagę natomiast na kompetencje osób zmieniających stronę. Jeden z ekspertów swoją krytyczną ocenę argumentował w ten sposób: „Dla mnie to zjawisko negatywne, ponieważ osoby te nie mają merytorycznych kompetencji. To znaczy, one nie są skuteczne dlatego, że posiadają wiedzę ekspercką, tylko dlatego, że mają kontakty osobiste. I to zjawisko na tym jest przede wszystkim oparte. Więc one potrafią po prostu przekonywać konkretne osoby, decydujące o różnych kwestiach, do pewnych pomysłów wyłącznie z uwagi na jakieś swoje osobiste kontakty czy predyspozycje. Natomiast to nie są eksperci. Oczywiście, nie wykluczam sytuacji [...], gdy [...] były poseł, który przechodzi do świata lobbingu, zatrudnia sobie ekspertów, czy też korzysta z opinii ekspertów i działa w związku z tym bardzo rzetelnie [...]. To pewnie się zdarza, ale jednak częściej, jak mi się wydaje, rzeczywiście istnieje ryzyko, że to będzie takie typowe załatwianie oparte na bardzo bliskich relacjach interpersonalnych między byłym politykiem a obecnymi politykami” (R-E12).

Respondenci z Polski dokonywali również rozróżnienia zatrudniania byłych polityków w spółkach Skarbu Państwa ze względu na to, że są przedstawicielami określonego obozu politycznego, a nie wybitnymi ekspertami z danej dziedziny: „Jeśli ktoś był nauczycielem akademickim, architektem, lekarzem, adwokatem, to łatwo sobie poradzi, jeśli ktoś był posłem i oznaczało to dość znaczny awans społeczny, np. był posłem zawodowym trzy, cztery kadencje, a wcześniej [...] pracował w jakiejś jednostce samorządowej, czy innej, [...] czy był burmistrzem, to często taki poseł może mieć trudność w odnalezieniu się gdzieś tam w życiu. [...] może być wtedy dobrym, czy też pożądanym [...] aktywnym dla firm, lub instytucji, które potem chcą mieć dobre kontakty z obozem politycznym, czy z władzą, jeśli ten poseł był członkiem tego obozu, nie? [...] Chyba najczęściej ostatnio spotykane jest, jak ktoś zdaje mandat, czy odchodzi z polityki, to jest taka droga, że dostaje się dobre stanowisko w spółce Skarbu Państwa. Tych przypadków prasa podawała co najmniej kilkanaście. [...] A potem też pojawi się pewnie zazdrość w ławach poselskich, bo tam posłowie muszą za te 8 tysięcy pracować, a przechodząc z ław poselskich zarabiają 5–6, czy 10 razy więcej” (R-E2).

Przez niektórych ekspertów z Niemiec efekt drzwi obrotowych traktowany jest jako zagrożenie dla transparentności – widoczne jest to na przykładzie polityków, którzy oprócz wypełniania mandatu świadczą również działalność dodatkową. Znamienny jest tu przykład Philippa Amthora, który stał się „otwieraczem drzwi” (*Türöffner*) dla amerykańskiej spółki Augustus Intelligence (Reyher, 2021), co było doniosłym tematem w dyskusjach publicznych w Republice Federalnej Niemiec.

W kwestii percepcji EDO dominujące jest jednak, zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, traktowanie przechodzenia z polityki do biznesu jako naturalnego elementu w procesie rozwoju kariery, która jest utożsamiana z nabywaniem umiejętności i poszerzaniem kompetencji, co miałyby wpływ na jakość procesu doradczego. Dążenie do profesjonalizmu ujęte jest w następującej wypowiedzi: „Jeśli to, co robią jest zgodne z prawem, nie widzę w tym żadnych przewinień, i myślę, że dojdziemy do takiej kultury, takiego formatu, żeby zostać lobbystą na wysokim poziomie. To kojarzy mi się z państwami anglosaskimi. Najpierw będziemy musieli awansować, czyli wygrywać kampanie. Przedszkolem będzie bycie radnym bądź parlamentarzystą, a potem jakaś praca w tych instytucjach ustawodawczych. Fajnie byłoby też w wykonawczych, ale to później, po tej formie nauki, będzie można zostać lobbystą, który będzie miał pewną wiedzę, co do przekazywania informacji lokalnej, kanałów komunikacji. To byłoby fajne” (R-E14).

Większość niemieckich ekspertów postrzega efekt drzwi obrotowych jako zjawisko, które w swej naturze nie jest czymś złym, choć może się nim okazać, gdy grupy interesu będą wykorzystywały podstawową wiedzę, jaką posiada

były już polityk. Jeden z respondentów, oceniając zjawisko neutralnie, argumentował, że ostatecznie decyzje należą do polityków, a nie do oddziałujących na nich lobbystów: „[...] muszą istnieć przejrzyste zasady gry, które pozwolą nam rozpocząć karierę czytelną z zewnątrz, która nie będzie budzić wątpliwości” (P-E19).

Wśród ocen neutralnych pojawiały się także rozważania nad tym, że wszystko jest zależne od wspomnianych wcześniej motywacji, jakimi kierował się polityk zmieniając stronę. Respondenci wskazywali również na powszechność i nieuchronność zjawiska zmiany strony: „Nie sądzę, aby można było temu zapobiec, trzeba po prostu z tym żyć. Ale to się zdarza we wszystkich dziedzinach. Trzeba jakoś zadbać o to, żeby było trochę zasady równości stron, a to jest trudne” (P-E1). Otwartość na zróżnicowaną reprezentację polityczną i profesjonalizację jakości polityki potwierdzają słowa: „Ale jeszcze ważniejsze jest to, że polityka przyciąga także ludzi, którzy nie tylko zajmowali się polityką. Myślę, że jest to o wiele ważniejsze w przeciwnym kierunku” (P-E2).

W kontekście powyższych rozważań wydaje się istotne, jak można przeciwdziałać negatywnym skutkom efektu drzwi obrotowych. Eksperti zarówno z Niemiec, jak i z Polski wskazywali na różne działania ograniczające negatywny wymiar EDO. Doradcy z Polski dostrzegają, że problemy, jakie wiążą się z efektem drzwi obrotowych, często są wynikiem systemowych rozwiązań (np. likwidacji służby cywilnej). Wśród działań ograniczających negatywne skutki EDO warto wymienić takie o szerokim zakresie – przekształcenie dominującego modelu kultury politycznej, w tym także stosowanie kodeksu etycznego, który obowiązywałby aktorów życia publicznego, a także działania w wąskim wymiarze takie jak, np. wprowadzenie i stosowanie okresu karencji, a nawet zwiększenie wynagrodzenia polityków. Uwidacznia się to w wypowiedziach ekspertów z Polski: „[...] dopóki będzie taka przepaść płacowa między lobbystami, ekspertami, doradcami firm konsultingowych a ludźmi odpowiedzialnymi za tworzenie prawa w Polsce, to to prawo będzie wyglądało tak, jak wygląda i niestety ta szara strefa, czy też ta mętna woda będzie ciągle funkcjonowała, bo to po prostu tak z natury rzeczy skazani jesteśmy na tego typu sytuacje, więc ja akurat jestem za tym, żeby podnieść pensje posłów. [...] na pewno bym podniósł pensje wiceministrów, minister to jest trochę inna sytuacja, bo minister jest zawsze z politycznego nadania [...], ale wiceministrowie to są małe mrówki, które muszą bardzo często podejmować bardzo trudne decyzje, zarabiają bardzo małe pieniądze. Często mniejsze niż dyrektorzy departamentów” (R-E16).

Normy etyczne i poszanowanie dla transparentności było również istotne dla polskich rozmówców: „[...] na pewno jakiś okres karencji jest ważny. Ale jeżeli do tego nie mamy jakiegoś takiego kodeksu etycznego, pytanie – jak go

mądrze zapisać i jak sprawdzać, że on jest przestrzegany, czy też jakiejś transparentności. Transparentności, bo myślę, że to jest słowo klucz przy tym całym procesie rzeczniczym czy lobbystycznym. Kiedy jest to transparentny proces i wszyscy wiemy, kto siedzi przy stole – tak, jak też wspomniałam, mówiąc o organizacjach pozarządowych, można prezentować różne punkty widzenia, do których masz prawo, całe szczęście, że mamy prawo do tego [...] Odpowiadając na to pytanie, to okres karencji jest ważny. Tylko oprócz tych twardych zapisów potrzebne jest jeszcze coś takiego właśnie, jak kwestia etyczna i transparentność” (R-E4).

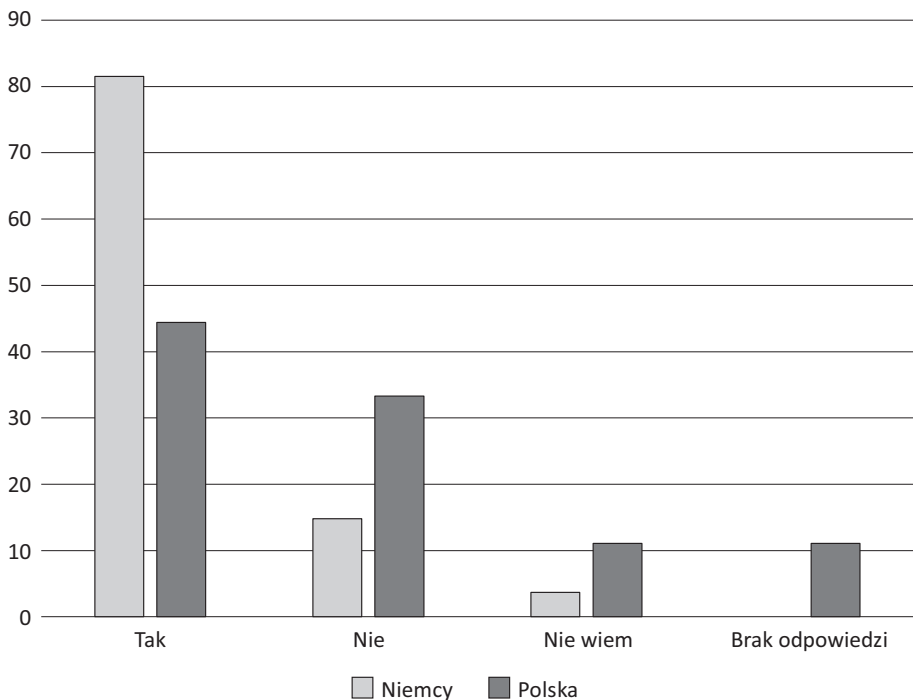
Respondenci z Niemiec wskazywali, że przeciwdziałać negatywnym skutkom EDO mogą wszelkie działania zmierzające do przejrzystości procesu podejmowania decyzji oraz informowania o spotkaniach polityków z lobbystami.

KARENCA JAKO ŚRODEK OGRANICZAJĄCY NEGATYWNE SKUTKI EFEKTU DRZWI OBROTOWYCH

W kontekście powszechności występowania efektu drzwi obrotowych, konieczności zapewnienia transparentności parlamentarnego procesu decyzyjnego oraz chęci przeciwdziałania negatywnym zjawiskom, które mogłyby obniżyć jakość demokracji przedstawicielskiej, istotne wydaje się również sprawdzenie, jaki jest stosunek ekspertów do mechanizmów ograniczających ewentualne negatywne skutki tego zjawiska (wykres 4). Na ogół stosunek ekspertów do wprowadzenia i stosowania okresu karencji, rozumianego jako czas, który musi minąć od ustąpienia z istotnego stanowiska w polityce do objęcia ważnej pozycji w biznesie, jest krytyczny. Wyniki badań pozwalają dostrzec, że aż 81,5% niemieckich ekspertów i 44,4% ekspertów z Polski popiera stosowanie okresu karencji. Negatywnie wobec tego mechanizmu opowiada się 33,3% ankietowanych z Polski i 14,8% z Niemiec.

Pozytywne opinie względem tego mechanizmu związane były z długością czasu, jaki potrzebny jest na rozluźnienie relacji czy sieci powiązań. W niektórych wypowiedziach postulowano wydłużenie czasu zawieszenia: „[...] wprowadzenia znacznie dłuższego okresu zakazu przechodzenia przez drzwi obrotowe, no i zwiększania czy poszerzenia katalogu podmiotów, które przez te drzwi obrotowe przechodzić nie mogą, szczególnie parlamentarzystów. Dla mnie to jest największy problem, że parlamentarzyści mają taką łatwość w przenikaniu tych dwóch światów. Zresztą, to się często zdarza, nie tylko w Polsce, ale i na poziomie unijnym i w innych krajach, gdy to przechodzenie z jednego świata do drugiego jest wielokrotne i ktoś w jednych wyborach przechodzi, a więc staje się tym doradcą, po kadencji, bądź też dwóch – wraca. I tak się kręci właśnie przez te drzwi obrotowe” (R-E12).

Wykres 4. Zasadność wprowadzenia okresu karencji (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

Pojawiło się również wiele głosów przeciwnych karencji, związanych z krępowaniem wolności wyboru miejsca pracy. Ekspersi z obu krajów dostrzegli, iż wprowadzenie okresu „zawieszenia” działalności publicznej łączy się z koniecznością finansowego rekompensowania strat, jakie ponosić będą politycy podlegający okresowi karencji.

Okres karencji dla kanclerza, ministrów federalnych i parlamentarnych sekretarzy stanu został wprowadzony w Niemczech w 2015 r. i wynosi 18 miesięcy od ustąpienia z urzędu, co ma zapobiec konfliktowi interesów (*Karenzzeiten*, 2022: 1). Niektórzy respondenci z Niemiec wskazywali na niedoskonałość funkcjonującego okresu karencji i możliwość umawiania się, że dana firma zatrudni byłego polityka po tym okresie. Okres karencji prowadzi jednakże do osłabienia sieci kontaktów, a co za tym idzie współzależności czy wpływu w środowisku politycznym, jednak nie można stwierdzić, że zostaną one całkowicie wyeliminowane. Należy przy tym podkreślić, że stosowanie okresu karencji nie było w Niemczech oceniane jednoznacznie pozytywnie. Ekspert z Niemiec dostrzegł, iż „ten, kto chce być skorumpowany, znajduje inne sposoby, a potem po prostu powołuje się na innego człowieka. Dlatego uważam, że trzeba opracować inteligentniejsze, nieco sprytniejsze instrumenty. [...] Uwa-

zam, że mówienie, iż nie wolno pracować w sektorze prywatnym tylko dlatego, że pracowało się dla państwa na stanowisku kierowniczym, jest trochę prymitywne jako instrument” (P-E13).

W porównaniu z ekspertami z Niemiec, polscy doradcy przejawiają mniejszy entuzjazm względem wprowadzenia okresu karencji. Głosy przeciwko dotyczą, m.in. poszerzenia kolejnego obszaru życia o zbędne regulacje: „Wydaje mi się, że po prostu to był kolejny obszar niepotrzebnie regulowany, raczej powiedziałabym, że jakby brak takiej tolerancji dla tych praktyk, to jest ta właściwa droga, że trzeba się jakoś społecznie napiętnować, że tak to ma większe znaczenie, a nie w konkretnym celu. Uważam, że akt prawny, takie administracyjne uregulowania, to nie jest właściwa droga, tutaj nic by nie wniosła. Myślę, że to są ludzie zdeterminowani, oni to obejdą, albo będą iść w zaparte. Wiele takich przykładów mamy w życiu politycznym, więc myślę, że nie tędy droga” (R-E1). Kolejnym z argumentów przeciwko wprowadzeniu okresu karencji była możliwość omijania przepisów: „one do niczego nie prowadzą. Zawsze się je jakoś ominie. Ale, poza tym uważam, że to jest pozytywne. [...] Politycy, przechodząc na stronę biznesu czy lobbingu [...] muszą... mnóstwo czasu i lat zainwestować, żeby być w tym dobrzy. To wcale nie jest tak, że jak ktoś jest politykiem świetnym, to będzie świetnym lobbyistą” (R-E3).

Polscy respondenci wskazywali również na kwestie finansowe związane z wprowadzeniem okresu karencji: „To jest pytanie, na ile stać nas jako państwo [...]. Jak rozumiem, musielibyśmy – państwo by musiało – za taki okres karencji zapłacić. Myślę, że to jest do ustalenia w zależności od tego, jakie stanowisko dana osoba piastuje. Pewnie można by było ustalić, że na jakichś niższych stanowiskach, typu dyrektora departamentu, to byłoby kilka miesięcy, a sekretarza stanu może trochę dłużej. Myślę, że warto by było też zobaczyć, po prostu porównać, jaka jest sytuacja w innych państwach. No i oczywiście, jeżeli taka osoba by przechodziła do jakiegoś innego urzędu państwowego, to tego okresu nie musiałoby być” (R-E6). Ponadto, wprowadzenie okresu karencji, zdaniem jednego z ekspertów, mogłoby zniechęcić ekspertów do aktywności politycznej z obawy, że po jej zakończeniu, nie mogliby wrócić do swojej pracy: „Nie, nie wyobrażam sobie, jakie pieniądze musielibyśmy płacić tym osobom, które ta karencyjność by obowiązywała. Za okres postoju również musielibyśmy płacić, ale nie wiem, czy wówczas specjaliści danej dziedziny godziliby się, aby wejść na takie stanowiska, mając świadomość, że potem przez jakiś czas muszą czekać. To jest chore” (R-E14).

W tym kontekście pojawiły się po raz kolejny rozważania dotyczące różnienia (gradacji) stanowisk, jakie zajmują osoby, które miałyby dokonać zmiany strony: „wszystko zależy od tego, o czym mówimy. Jeśli ktoś jako Szef Wywiadu chce pójść gdzie indziej, no to karencja musi być dłuższa, niestety. Jeśli ktoś był wiceministrem od spraw sadzenia kwiatków czy obsiewania pól

w województwie małopolskim, to można mu pozwolić, po roku pewnie, podjąć się już działalności doradczej” (R-E9).

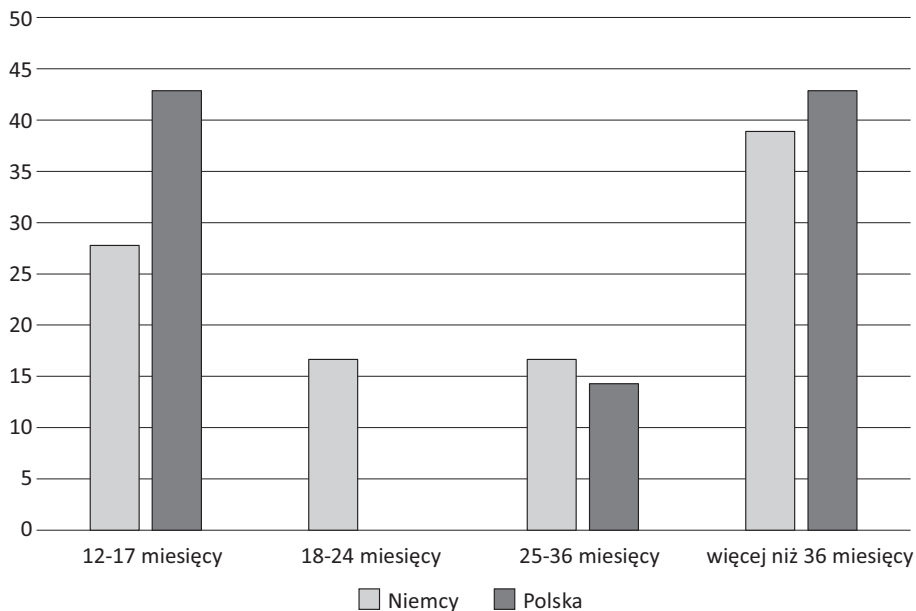
Ostatni z argumentów dotyczący nieefektywności okresu karencji odnosił się do nieformalnych powiązań, jakie występują między politykami a lobbystami: „[...] byłby to przepis martwy z tego względu, że jest to zjawisko oparte na korzyściach polityków, którzy odchodzą z polityki i wchodzi do biznesu, lobbingu. Kontakty i tak są nieformalne, to znaczy, że żaden przepis i tak nie zabroni tych nieformalnych relacji. Najpierw trzeba by było wyczyścić sprawę tych relacji i tego, żeby nie było nieformalnego wpływu na proces legislacyjny. Wtedy można zastanawiać się nad pewną karencją. Dzisiaj byłby to absolutnie martwy przepis” (R-E17).

Respondenci, którzy pozytywnie odnieśli się do pomysłu wprowadzenia karencji, poproszeni zostali o wskazanie, ile – ich zdaniem – powinien wynosić ten okres (wykres 5). Wśród odpowiedzi niemieckich ekspertów dominował pogląd, że okres karencji powinien przekraczać 36 miesięcy – w skrajnych przypadkach osoby odpowiadające wskazywały nawet 5 lat. Odpowiedzi ekspertów z Polski były podzielone – najwięcej respondentów opowiedziało się za okresem wynoszącym od 12 do 17 miesięcy (42,86% ekspertów) oraz więcej niż 36 miesięcy (również 42,86% ekspertów). Poglądy niemieckich ekspertów na długość okresu karencji były bardziej zróżnicowane – większość z nich opowiedziała się za okresem karencji dłuższym niż 36 miesięcy (39%), drugim okresem najczęściej wskazywanym przez niemieckich respondentów był czas między 12 a 17 miesiącami. Nikt z respondentów zarówno z Niemiec, jak i z Polski, nie wskazał okresu tzw. „zamrożenia” trwającego krócej niż 12 miesięcy.

Ciekawe były opinie dotyczące uzasadnienia długości okresu karencji, które pojawiły się zarówno po stronie polskiej, jak i niemieckiej. Niektórzy doradcy wskazywali bowiem pięć lat jako odpowiedni czas „zamrożenia”: „Co najmniej w pięciu latach, bo ten polityk, na swój sposób się doskonali, Skarb Państwa mu płaci, on staje się lepszym ekspertem w danej dziedzinie. Powinien jeszcze co najmniej przez 5 lat pracować w branży i powinien być dostępny do zatrudnienia i zarazem zapewniona powinna być przejrzystość u kogo on będzie pracował i z jakiego tytułu. [...] Wydaje mi się, że jakkolwiek przez pięć lat powinien on jeszcze działać na rzecz, jak to się mówi – swoich przejrzystych działań dla społeczeństwa, bo z polityki przechodzi się w kwestię prywatną co najmniej przez 5 lat. My powinniśmy wiedzieć co ci ludzie, kontrola, co oni wyprawiają” (R-E15). Wskazanie na pięć lat okresu karencji związane jest z długością kadencji parlamentu – zarówno polskiego Sejmu, jak i niemieckiego Bundestagu, która wynosi cztery lata. Inne osoby wskazywały natomiast, iż do rozluźnienia sieci kontaktów wystarczający jest okres karencji wynoszący połowę kadencji tych organów przedstawicielskich.

Ekspert z Polski wskazali na możliwość powiązania okresu karencji z długością czasu aktywności politycznej: „W tej chwili ten okres karencji trwa rok,

Wykres 5. Opinie na temat długości okresu karencji (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

więc być może można by tak, jak na przykład GRECO nam sugerowało, że powinniśmy przyjąć trzy lata. Więc być może można by zastosować taki trik, że przy pierwszym przejściu to jest rok, ale już przy kolejnych to są trzy lata. Przy czym musiałyby to obejmować przechodzenie w obie strony, bo w tej chwili przejście z polityki do innych dziedzin, zwłaszcza do biznesu ma tę karencję. Ale, jeżeli ktoś przechodziłby tak kilkakrotnie, to wtedy musiałyby też w drugą stronę działać, przechodzenie do polityki z biznesu, czyli jeżeli ktoś był politykiem, wybiera biznes i jeszcze raz chce wejść do polityki, no to niech trochę odczeka. Poza tym kolejna sprawa to jest taka, że w zasadzie można tej karencji łatwo zapobiec, ponieważ jest komisja, która daje zezwolenie na skrócenie tego okresu i w związku z tym, gdyby ta komisja działała bardziej analitycznie i sensownie analizowała te sprawy, które do niej wpływają, to może rządziej by te zwolnienia były dawane i nie tylko tym, których się nie lubi, ale tym, gdzie i merytorycznie jest to uzasadnione” (R-E7).

PODSUMOWANIE

Efekt drzwi obrotowych (EDO) jako zjawisko wielowymiarowe wywołuje zarówno skutki pozytywne, jak i negatywne. Do pierwszej grupy zaliczyć na-

leży poprawę jakości polityki, gdy budowana jest większa świadomość polityków dotycząca spraw gospodarczych, gdy w procesie decyzyjnym pojawia się więcej ekspertyzy i profesjonalizmu, gdy dochodzi do zrozumienia zawłości procesów zachodzących w gospodarce oraz wpływu, jaki decyzje polityczne mogą mieć na gospodarkę. Ponadto szeroka reprezentacja interesów różnych grup społecznych jest gwarancją demokracji. Do negatywnych skutków związanych z EDO zaliczyć należy brak transparentności politycznych procesów decyzyjnych i powiązane z nim niezadowolenie społeczne. Potencjalne nadużycia finansowe i patologie, takie jak np. zatrudnianie według klucza partyjnego, a nie kompetencji, są zagrożeniem dla przebiegu i jakości parlamentarnego, czy rządowego procesu decyzyjnego. W związku z powyższym, ocena efektu drzwi obrotowych jest niejednoznaczna.

Wynikająca z badań empirycznych neutralność w postrzeganiu EDO w Niemczech i Polsce spowodowana jest niejednoznacznością stosunku badanych do zjawiska oraz jego wielowymiarowością, ale także świadomością trudności wprowadzenia skutecznych w praktyce regulacji.

Kontrowersje wzbudza zwłaszcza szybkie przejście do biznesu polityka po zakończeniu przez niego pełnienia ważnych funkcji politycznych o charakterze decyzyjnym i z wysoką pozycją parlamentarną czy rządową. Natomiast wejście lobbysty/doradcy/biznesmena do polityki jest rzadziej poruszonym wątkiem. Być może wynika to z ukierunkowanego zapytania w badaniu, jak też asymetrii, która związana jest z częstszym występowaniem EDO w wariacie z polityki do biznesu niż odwrotnie.

Przyjęte do analizy jakościowej i ilościowej kryteria, tj. postrzeganie EDO w Polsce i Niemczech, sposoby przeciwdziałania i regulacji oraz kwestia karencji, pozwoliły na wykazanie następujących różnic między polskimi i niemieckimi doradcami:

1. EDO występuje zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, i jest dostrzegany przez zdecydowaną większość respondentów z obu państw. EDO zauważalne jest na szczeblu centralnym, jednak na szczeblu lokalnym ma dla respondentów znaczenie marginalne. Jeśli zachodzi, jest tam bardziej „uzasadnione” ze względu na niedobór ekspertów i potrzebę profesjonalizacji.
2. W Niemczech wyrażane jest większe zrozumienie i przychylność dla EDO niż w Polsce. Nad Wisłą zjawisko to postrzegane jest w większości neutralnie, lecz odwrotnie niż w Niemczech – z dużym odsetkiem poglądów negatywnych.
3. Zdaniem respondentów istotna w ocenie EDO jest motywacja danej osoby do zmiany stanowiska. Jeśli działa ona na rzecz dobra publicznego lub reprezentuje szerszy interes grupowy, to EDO jest bardziej akceptowalne. Zdaniem autorek, realizacja „partykularnych” (indywidualnych, intratnych) interesów w ramach EDO spotyka się z negatywnym odbiorem tego

zjawiska. Jeśli pozycja danego polityka jest wysoka, to krytyka jego działań w ramach EDO jest duża, natomiast jeśli polityk pełnił swoją funkcję krótko (np. jedną kadencję, epizod parlamentarny), to spotka się z mniejszym negatywnym odbiorem lub brakiem reakcji na zmianę strony. Wejście lobbysty czy biznesmena do polityki, zwłaszcza w ramach procesu legitymizującego jego rolę polityczną w akcie wyborczym, nie wywołuje większych kontrowersji.

4. Pomysły na metody przeciwdziałania nadużyciom w ramach EDO są odmienne wśród respondentów obu państw. W Polsce wskazuje się na konieczność podwyższenia pensji polityków i „ucywilizowania” kultury politycznej. W Niemczech zaś wskazuje się na konieczność wdrażania wszelkich sposobów zmierzających do poprawy transparentności procesów decyzyjnych.
5. W odniesieniu do karencji jako sposobu regulacji i zapobiegania potencjalnemu konfliktowi interesów, mimo w większości neutralnego stosunku do EDO, rozmówcy zarówno polscy, jak i niemieccy wyrażali wysokie poparcie dla dość długiego okresu wstrzymania się polityka od działalności biznesowej, tj. 3 lat, a nawet dochodzącego do 5 lat. W Niemczech częściej prezentowana jest wola wydłużenia karencji w czasie. W Polsce karencja wzbudza więcej kontrowersji w związku ze skutkami finansowymi, jakie tworzy. Z jednej strony blokuje zarobkowanie, zwłaszcza potencjalną możliwość zarobienia „dużych pieniędzy”, a z drugiej generuje problem utrzymania polityka ze środków budżetowych w czasie trwania jego karencji – zagwarantowania mu godziwego wynagrodzenia, rekompensaty ewentualnych strat.
6. Rozmówcy wskazują na niedoskonałość karencji jako narzędzia regulacji i prewencji negatywnych skutków „zmiany strony”, trudno jest bowiem wyznaczyć moment potencjalnego wystąpienia nadużycia. Wskazywano, że konflikt interesów może być „odroczone w czasie”, zachodzić *post factum*, po odczekaniu umówionego okresu powstrzymywania się od relacji biznesowych. Regulacja skutków EDO jest więc problematyczna. Karencja postrzegana jest też jako krępowanie wolności wyboru i podejmowania działalności gospodarczej po zakończeniu kadencji, czy swobody decydowania o wejściu do polityki ze strony lobbysty lub doradcy. Okres zawieszenia jest czynnikiem powodującym osłabienie sieci kontaktów i wpływu w środowisku politycznym lub biznesowym, stąd też obserwuje się obchodzenie reguł karencji przez możliwość szybszego zwolnienia się z niej w wyniku decyzji komisji.

Podsumowując, efekt drzwi obrotowych nie jest zjawiskiem jednowymiarowym. Mogą wiązać się z nim pozytywne oraz negatywne konsekwencje dla przebiegu i jakości parlamentarnego procesu decyzyjnego, co można zauważyć

zarówno w Niemczech, jak i w Polsce. Niezbędne wydaje się zatem prowadzenie dalszych badań nad tym zjawiskiem wpływającym na kulturę polityczną, w tym polityczną kulturę ekspercką, obu państw.

BIBLIOGRAFIA

- Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008* (2008), https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_17072008_O4013300111.htm (dostęp: 15.06.2022).
- CBA (2020), *Wytoczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF*, Wydział Informacji i Edukacji Antykorupcyjnej Centralnego Biura Antykorupcyjnego, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wydawnictwa-cba/14083,Wytoczne-antykorupcyjne-dla-administracji-publicznej-w-zakresie-jednolitych-rozw.html> (dostęp: 30.06.2022).
- Claessen C., Bailer S., Turner-Zwinkels T. (2021), *The winners of legislative mandate: An analysis of post-parliamentary career positions in Germany and the Netherlands*, "European Journal of Political Research", vol. 60, nr 1, s. 25–45, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12385>.
- Coen D., Vannoni M. (2016), *Sliding doors in Brussels: A career path analysis of EU affairs managers*, "European Journal of Political Research", vol. 55, nr 4, s. 812–826, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12151>.
- Deutscher Bundestag (2021), *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss). Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Einführung einer Anlage 2a (Verhaltenskodex)*, Drucksache 19/30885, 21.06.2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/308/1930885.pdf> (dostęp: 15.05.2022).
- Egerod B., van der Ploeg J., Rasmussen A. (2019), *Organized Interests & the Revolving Door: The political and economic effects of hiring revolvers in the European Union*, Paper prepared for presentation at the conference of the European Union Studies Association in Denver, 9–11 May 2019, <https://www.eustudies.org/conference/papers/download/738> (dostęp: 13.11.2020).
- Europäische Kommission (2021), *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021. Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland*, SWD (2021), 706 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0706&from=DE> (dostęp: 26.07.2022).
- Freund D., Bende Y. (2017), *Access all areas – When EU politicians become lobbyists*, Transparency International EU, <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/01/Access-all-areas.pdf> (dostęp: 23.05.2022).
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* (2021), B. v. 02.07.1980 BGBl. I S. 1237; zuletzt geändert durch B. v. 10.12.2021 BGBl. I S. 5203, <https://www.buzer.de/gesetz/3966/index.htm> (dostęp: 24.07.2022).
- Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG)* (2021), neugefasst durch B. v. 21.02.1996, BGBl. I S. 326; zuletzt geändert durch

- Artikel 1 G. v. 08.10.2021, BGBl. I S. 4650, <https://www.buzer.de/gesetz/2348/index.htm> (dostęp: 24.07.2022).
- Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG)* (2015), G. v. 24.07.1974 BGBl. I S. 1538; zuletzt geändert durch Artikel 2 G. v. 17.07.2015 BGBl. I S. 1322, <https://www.buzer.de/gesetz/1094/index.htm> (dostęp: 15.06.2022).
- Gesetz zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 17.07.2015* (2015), BGBl. I 2015, Nr. 31 24.07.2015, S. 1322, https://www.gesetze-im-internet.de/parlstg_1974/BJNR015380974.html (dostęp: 15.06.2022).
- Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG) vom 16. April 2021* (2021), BGBl. 2021 I S. 818, <http://www.gesetze-im-internet.de/lobbyrg/BJNR081800021.html> (dostęp: 13.04.2022).
- GRECO (2020), *Fünfte Evaluierungsrunde Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden Evaluierungsbericht Deutschland* (2020), Verabschiedet durch GRECO auf der 86. Vollversammlung (Straßburg, 26.–29. Oktober 2020), GrecoEval5Rep(2019)6, <https://rm.coe.int/funfte-evaluierungsrunde-korruptionspraevention-und-integritatsforderun/1680a0b8d9> (dostęp: 15.04.2022).
- GRECO (2021), *Piąta runda ewaluacyjna. Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania. Raport Zgodności – Polska, GrecoRC5(2021)4, Przyjęty przez GRECO na 87. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 22–25 marca 2021 r.)*, <https://rm.coe.int/piata-runda-ewaluacyjna-zapobieganie-korupcji-i-promowanie-uczciwosci-/1680a3f03c> (dostęp: 28.04.2022).
- Izdebski K. (2018), *Monitoring procesu legislacyjnego na etapie rządowym – Projekt ustawy o jawności życia publicznego UD314*, Fundacja im. Stefana Batorego, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/KIzdebski_ust%20o%20jawnosci%20zycia%20publicznego_etap%20rzadowy.pdf (dostęp: 28.04.2022).
- Karenzzeiten von Mitgliedern der Bundesregierung und Parlamentarischen Staatssekretären* (2.02.2022), Kurzinformation, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD3-3000-012/22, <https://www.bundestag.de/resource/blob/889458/ec06ebad8f03d2622b336c2f2464a450/WD-3-012-22-pdf-data.pdf> (dostęp: 29.06.2022).
- Komisja Europejska (2020), *Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. – Komunikat i rozdziały dotyczące poszczególnych krajów*, https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pl (dostęp: 26.07.2022).
- Komisja Europejska (2021), *Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, Bruksela, dnia 20.7.2021 r.* SWD(2021) 722 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0722&from=PL> (dostęp: 30.06.2022).
- Kucharczyk M. (2022), *Amerykanka w Berlinie: Szefowa Greenpeace zajmie się niemiecką polityką klimatyczną*, Euractiv.pl z 10.02.2022, <https://www.euractiv.pl/section/energia-i-srodowisko/news/amerykanka-w-berlinie-szefowa-greenpeace-zajmie-sie-niemiecka-polityka-klimatyczna/> (dostęp: 24.06.2022).
- LaPira T.M., Thomas H.F. (2014), *Revolving door lobbyists and interest representation*, “Interest Groups & Advocacy”, 3(1), s. 4–29, <https://doi.org/10.1057/iga.2013.16>.

- LobbyControl (2022), *Seitenwechsler in Deutschland im Überblick*, https://lobbypedia.de/wiki/Seitenwechsler_in_Deutschland_im_%C3%9Cberblick (dostęp: 15.03.2022).
- Nartowski S.A. (7.10.2015), *Karencja*, <https://www.andrzejnartowski.pl/karencja/> (dostęp: 13.04.2022).
- OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity an Access*, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en> (dostęp: 15.06.2022).
- Rau M. (2021), *Prawnoporównawcze ujęcie lobbingu w wybranych państwach*, Seria: Prawo karne i kryminologia, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/05/IWS_Rau-M._Prawnoporownawcze-ujecie-lobbingu-w-wybranych-panstwach.pdf (dostęp: 3.06.2022).
- Reyher M. (2021), *Wie Philipp Amthor zum Türöffner für Augustus Intelligence wurde*, Abgeordnetenwatch.de z 6.05.2021 r., <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/lobbyismus/wie-philipp-amthor-zum-tueroeffner-fuer-augustus-intelligence-wurde> (dostęp: 29.06.2022).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową* (2011), Dz. U. 2011, nr 136, poz. 803, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20111360803> (dostęp: 30.04.2022).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. – Zasady etyki poselskiej* (1998), M.P. 1998, nr 24, poz. 338, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm> (dostęp: 18.06.2022).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (2022), M.P. 2022, poz. 560, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> (dostęp: 15.06.2022).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (2022), M.P. 2018, poz. 846, M.P. 2020, poz. 306, 499, 500 i 1129, M.P. 2022, poz. 65, <https://www.senat.gov.pl/o-senacie/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu> (dostęp: 15.06.2022).
- Ustawa o jawności życia publicznego – projekt UD314* (24.10.2017), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351> (dostęp: 28.04.2022).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (1996), Dz. U. 1996, nr 73, poz. 350 ze zm., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19960730350> (dostęp: 15.06.2022).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (1997), Dz. U. 1997, nr 106, poz. 679 ze zm., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971060679> (dostęp: 15.04.2022).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (2005), Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1414, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051691414> (dostęp: 20.04.2022).
- Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages* (2021), Textsammlung, Deutscher Bundestag, Stand: Oktober 2021, https://www.bundestag.de/resource/blob/194754/587380ffe13174071810677313667ea0/web_Verhaltensregeln_2021-data.pdf (dostęp: 15.04.2022).
- Wirsching E.M. (2018), *The Revolving Door for Political Elites: An Empirical Analysis of the Linkages between Government Officials' Professional Background and Financial Regulation*, OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Wirsching.pdf> (dostęp: 27.07.2022).

Wiszowaty M.M. (2012), *Regulacja prawna lobbingu w państwach europejskich – najnowsze przykłady i pierwsze podsumowania na tle tendencji światowych*, „Przegląd Sejmowy”, vol. 20, nr 5(112), s. 51–65, <https://orka.sejm.gov.pl/przegląd.nsf/0/0CA79967FDD23E-58C1257ABB00389466/%24File/ps112.pdf> (dostęp: 15.04.2022).

Streszczenie: 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

THE REVOLVING DOOR EFFECT IN GERMAN AND POLISH POLITICAL PRACTICE

Abstract: Contemporary democracies are still struggling with problems in the area of political culture that remain largely unrecognised and raise ethical questions. One of these is the so-called ‘revolving door effect’, defined as the ‘exchange of personnel between the public and private sectors’ (Coen, Vannoni, 2016), occurring when a politician is switched into a lobbyist and vice versa, which can lead to pathologies in public life – conflicts of interest, corruption, etc. This text aims to explore the multidimensionality of the revolving door phenomenon in German and Polish politics in recent years on the basis of empirical data from interviews with political advisers from Poland and Germany. The research provides answers to questions about the potential consequences of the revolving door effect on the political culture in both countries and the ways in which they can respond to it. The exploration of qualitative and quantitative data against the institutional-legal background made it possible to conclude that the vast majority of advisors from both countries have encountered the phenomenon of the revolving door effect. The analysis and interpretation of the content of the interviews indicated the ways in which the phenomenon is perceived in Poland and Germany, as well as allowed to formulate conclusions on the positive and negative effects of the revolving door, including ways to counteract

the unethical practices related to it and to limit its negative impact on public life by introducing a cooling-off period. The research shows that the assessment of the revolving door effect is inconclusive, while politicians and advisors are aware of the difficulties of implementing effective regulatory practices in this area.

Keywords: revolving door effect, cooling-off period, German, Poland, German-Polish relations, political culture, lobbying, conflict of interest, political advisory

Dorota STASIAK

Daniel OPPOLD

GŁOS DORADCZY SPOŁECZEŃSTWA: PANELE OBYWATELSKIE W POLSCE I NIEMCZECH

WPROWADZENIE

W demokracjach przedstawicielskich wykształciły się różne formy partycypacji politycznej obywateli. Najbardziej znaną jest możliwość wybierania osób sprawujących urzędy polityczne lub samodzielnego kandydowania na te stanowiska. Jednak również inne formy uczestnictwa, takie jak możliwość działania w partiach politycznych lub ich zakładania, udział w demonstracjach i petycjach, a także korzystanie z narzędzi demokracji bezpośredniej, by współdecydować o sprawach politycznych, są zinstytucjonalizowane i zakorzenione w większości demokracji (Parkinson, Mansbridge, 2012).

Oprócz sformalizowanych form partycypacji istnieją jednak również mniej ugruntowane możliwości uczestnictwa, które w ostatnich latach nabierają coraz większego znaczenia. Mowa m.in. o procesach, jakie stosuje się w celu aktywnego angażowania obywateli w merytoryczny rozwój rozwiązań politycznych. Szczególną ich odmianą są formaty oparte na losowaniu (OECD, 2020). Obywateli wybiera się tu losowo z rejestru ludności lub innych odpowiednich do tego zbiorów danych i zaprasza, by w ramach procesu partycypacji opracowali pomysły i możliwe rozwiązania kwestii politycznych oraz by doradzili instytucji zlecającej, np. radzie miasta lub burmistrzowi, ze swojej perspektywy. W dyskursie anglojęzycznym rodzinę procesów partycypacji, które podążają za tą logiką, określa się zbiorczym terminem *deliberative mini-publics* (Ryan, Smith, 2014). Jako szczególny rodzaj, mini-publiki upowszechniają się w krajach niemieckojęzycznych procedury partycypacji znane jako *Bürgerräte* („rady obywatelskie”). Ich odpowiedniki w języku polskim nazywane są „panelami obywatelskimi”, po angielsku zaś *citizen assemblies*. W ramach paneli obywatelskich wytypowanych losowo obywateli wspierają profesjonalni facylitatorzy. Przy pomocy odpowiednich metod dbają oni o to, aby wszyscy uczestnicy mogli w takim samym stopniu przekazać swoje doświadczenia, pomysły i myśli oraz sformułować jako grupa wspólne zalecenia dla adresatów procesu decyzyjnego. Panele obywatelskie nie podlegają jednolitej regulacji i bywają

projektowane w bardzo różny sposób – w zależności od kontekstu, omawianej kwestii czy szerokości politycznego, na którym są wykorzystywane (Harris, 2019). I tak, panele obywatelskie na poziomie ogólnokrajowym są zazwyczaj znacznie bardziej rozbudowane niż ich odpowiedniki na szczeblu lokalnym – zarówno pod względem liczby uczestniczących w nich obywateli, jak i czasu trwania współpracy oraz zakresu powierzonych im zadań. Podczas gdy lokalne panele obywatelskie często wypracowują swoje rozwiązania w ciągu zaledwie kilku dni przy udziale około 15 uczestników, procesy ogólnokrajowe lub ogólnopństwowe angażują często ponad 100 osób, które niekiedy spotykają się wielokrotnie przez kilka miesięcy.

Aby dopełnić nakreślony w tym tomie krajobraz kultury eksperckiej, w kolejnych krokach dokonamy analizy doradczej roli obywateli – zarówno z perspektywy koncepcyjnej, jak i empirycznej. Naszym punktem wyjścia jest koncepcja ukierunkowanego na politykę doradztwa społecznego (UPDS), jaką sformułowali Römmele i Schober (2011). Pozwala ona umiejscowić obywateli w różnych konstelacjach doradczych w zależności od podziału ról pomiędzy społeczeństwem, ekspertami i decydentami. Podążając za sformułowaniem przez autorów tej heurystyki otwartym pytaniem o konkretne metody formułowania „konsultacyjnego głosu obywateli”, w kolejnym kroku zajmiemy się panelami obywatelskimi, które stanowią przykład operacjonalizacji doradztwa społecznego (choć ich funkcje nie ograniczają się wyłącznie do tego wymiaru). Po nakreśleniu ich genezy, cech i funkcji, podążamy za perspektywą porównawczą obraną w niniejszym tomie, szkicując pokrótce wykorzystanie tego instrumentu w Niemczech i w Polsce. W dyskusji kończącej rozdział przedstawiamy warunki sprzyjające wykorzystaniu paneli obywatelskich dla celów doradztwa politycznego oraz formułujemy pytania istotne dla akademickich i praktycznych rozważań nad tym zjawiskiem.

UKIERUNKOWANE NA POLITYKĘ DORADZTWO SPOŁECZNE

Jaką rolę odgrywa głos obywateli w doradztwie politycznym? Do niedawna odpowiedź brzmiałaby: niewielką. Dominujące formy praktycznie zawężyły przestrzeń doradztwa politycznego do interakcji na styku rządzących i ekspertów. Obywatele rzadko bywali angażowani jako podmiot, częściej jako obiekt lub element analizy. Od pewnego czasu można zaobserwować istotne zmiany, często określane jako „przewrót partycypacyjny”, charakteryzujący się zwiększaniem nacisku na zaangażowanie obywateli w procesy doradcze i transparentność tych procesów (Krick, Christensen, Holst, 2019). Tym samym „monopol na doradztwo ze strony naukowców i ekspertów technicznych

coraz bardziej rozplątywa się w społeczeństwie pełnym potencjalnych nośników wiedzy i osób rozwiązujących problemy” (Collet, Tillmann, Schwickert, 2011: 15). Perspektywa obywateli i ich wiedza o świecie stają się istotnym zasobem, a „świadomi i pewni siebie obywatele” coraz częściej chcą się angażować w podejmowanie decyzji (Leggewie, 2007: 7).

Dla klasyfikacji konsultacyjnej roli obywateli w kontekście zmieniających się form doradztwa szczególnie pomocna jest heurystyka Andrei Römmele i Henrika Schobera (2011). Proponują oni rozróżnienie form doradztwa politycznego ze względu na podział ról między ekspertów, polityków i obywateli (uwzględnienie których stanowi w typologiach doradztwa pewne *novum*). Klasyczne naukowe doradztwo polityczne, jak również trzy rodzaje doradztwa społecznego – naukowe doradztwo publiczne, doradztwo społeczne ukierunkowane na politykę (czy obywatelskie doradztwo polityczne) oraz doradztwo społeczne ukierunkowane na obywateli – charakteryzują się odmiennym obciążeniem ról dostawców i odbiorców wiedzy. Dalsze cechy wyróżniające to formaty doradztwa, zaangażowane w nie podmioty i wyniki. Z perspektywy niniejszego rozdziału szczególnie sprzyjającym punktem odniesienia jest ukierunkowane na politykę doradztwo społeczne (UPDS), rozumiane jako „poszerzenie doradztwa politycznego poprzez uwzględnienie wiedzy eksperckiej obywateli” (Römmele, Schober, 2011: 48).

Tabela 1. Role obywateli w procesach doradczych

		Do kogo skierowane jest doradztwo?	
		polityka	społeczeństwo/obywatele
Kto doradza?	Eksperci	Klasyczne (naukowe) doradztwo polityczne	(Naukowe) doradztwo publiczne
	Społeczeństwo/ Obywatele	Ukierunkowane na politykę doradztwo społeczne/obywatelskie (UPDS)	Ukierunkowane na społeczeństwo doradztwo społeczne/obywatelskie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Römmele, Schober, 2011: 52.

Według Römmele i Schobera istnieje kilka elementów składających się na model UPDS. Oferujący doradztwo aktorzy to obywatele i eksperci, którzy współpracują ze sobą w procesie doradczym. Rekomendacje powstają w procesie deliberacyjnym, który odbywa się w przestrzeni zaprojektowanej w taki sposób, aby umożliwić konstruktywny dialog. Metodyczne ramy takiego procesu tworzą profesjonalni moderatorzy, którzy nie angażują się pod kątem merytorycznym. Impuls do procesu konsultacji może pochodzić zarówno ze strony polityki, jak i społeczeństwa. Celem UPDS jest określenie problemów, które wymagają rozwiązania, zaproponowanie możliwych rozwiązań i znalezienie odpowiednich środków do ich osiągnięcia. Chociaż UPDS nie koncentruje się

na opracowywaniu politycznie wiążących zaleceń, Römmele i Schober wskazują, że na polityce i administracji powinno przynajmniej spoczywać (samo-) zobowiązanie do rozpatrzenia i skomentowania rekomendacji przedstawionych przez obywateli (Römmele, Schober, 2011: 54). Pytanie o to, jak w praktyce organizować doradztwo społeczne, by faktycznie zasilać proces tworzenia polityki, odzwierciedla jedno z głównych wyzwań w tym procesie (Römmele, Schober, 2011: 58).

Za Martinem Thunertem (2011) należy podkreślić, że ocena potencjału i ograniczeń UPDS wymaga połączenia perspektywy empiryczno-funkcjonalnej, jak i normatywnej. „Z empiryczno-funkcjonalnego punktu widzenia pytanie brzmi: Czy doradztwo społeczne może świadczyć usługi, których nie wypełnia konwencjonalne doradztwo polityczne? Z perspektywy normatywnej należy wyjaśnić, czy różne formy doradztwa społecznego spełniają wymogi teorii demokracji deliberatywnej. Wreszcie, łącząc obie perspektywy, należy zadać pytanie, czy doradztwo społeczne sprzyja demokratyzacji procesu planowania i podejmowania decyzji politycznych” (Thunert, 2011: 169). Udzielenie dogłębnej odpowiedzi na powyższe pytania przekracza ramy niniejszego rozdziału. Skupiamy się w nim raczej na pewnej specyficznej formie doradztwa obywatelskiego, to jest panelach obywatelskich. Jest to format, który znalazł już zastosowanie w wielu państwach demokratycznych, także w Niemczech i Polsce, uzupełniając właściwy im pejzaż demokratyczny (i doradczy). W kolejnej części rozdziału przyglądamy się bliżej genezie paneli obywatelskich, szczegółowo omawiamy ich specyficzne cechy oraz funkcje, jakie mogą pełnić w systemie demokracji przedstawicielskiej.

CECHY CHARAKTERYSTYCZNE PANELI OBYWATELSKICH

Czym charakteryzują się panele obywatelskie? Pomimo dużej różnorodności procesów określanych tym mianem, można wskazać kluczowe cechy, które odróżniają ten format od innych rodzajów nieformalnej partycypacji obywatelskiej (Ryan, Smith, 2014; Bächtiger, Dryzek, Mansbridge, 2018).

Losowy dobór uczestników

Uczestnicy paneli obywatelskich są rekrutowani w sposób losowy; w przypadku procesów lokalnych – głównie na podstawie danych z publicznej ewidencji ludności. To właśnie losowanie stanowi szczególną podstawę legitymizacji tej formy partycypacji (Sintomer, 2018; Buchstein, 2009). Z uwagi na teoretycznie równe szanse, jakie ma każdy mieszkaniec danej jednostki teryto-

rialnej, by zostać zaproszony do wyłonionego losowo gremium, panele obywatelskie różnią się znacząco od klasycznych procedur partycypacyjnych, do których uczestnicy zgłaszają się sami lub dostają zaproszenie, np. z racji pełnionej funkcji (Gastil, Wright, 2019). Zasada loterii daje nadzieję na dużą różnorodność w składzie uczestników, a tym samym wypełnia warunek, który stanowi podstawę do realizacji deliberatywnego zadania procesu, to jest wspólnego wypracowania najlepszych pomysłów, argumentów i proponowanych rozwiązań w oparciu o różne sposoby postrzegania danego wyzwania (Fung, 2007). Zasada loterii powoduje ponadto, że na uczestnikach panelu nie ciąży obowiązek reprezentowania określonych interesów. Procesy polityczne zyskują dzięki temu dostęp do ważnej i często pomijanej wiedzy o „realiach życia” różnych jednostek, z których każda na swój sposób odczuwa skutki wyzwania, będącego przedmiotem dyskusji. W praktyce zasada loterii napotyka jednak na naturalne ograniczenie: dobrowolność uczestnictwa. Jeśli zaproszeni – z różnych powodów – nie wyrażają chęci uczestniczenia w panelu, to pożądane efekty losowego wyboru ulegają ograniczeniu. By zwiększyć odsetek pozytywnych odpowiedzi, trzeba wypracować skuteczne strategie zapraszania. Ustalenie liczebności w procesie selekcji oraz monitorowanie składu grupy podczas przydzielania miejsc może zaś pomóc w dobraniu różnorodnego grona uczestników (Liesenberga, 2022).

Powiązanie z demokracją przedstawicielską

Kolejną cechą charakterystyczną paneli obywatelskich jest ich konsultacyjny związek z obowiązującym systemem demokracji przedstawicielskiej (Nanz, Leggewie, 2018). Jako niesformalizowana forma uczestnictwa, panele same z siebie nie mają bezpośredniej, faktycznej siły oddziaływania na polityczne procesy decyzyjne. Jej źródłem może być jedynie pochodzący od podmiotu zlecającego, np. burmistrza, lokalnej rady lub parlamentu, mandat do przygotowania zaleceń dotyczących danego zagadnienia i wynikająca z niego deklaracja wykorzystania wyników przez zleceniodawcę (Papadopoulos, 2012). To zlecenie „z góry” tworzy wiarygodne ramy dla procesu panelu obywatelskiego i umożliwia mu wypełnienie celu, jakim jest uzupełnianie politycznych procesów decyzyjnych. Powiązanie z mechanizmami demokracji przedstawicielskiej to kluczowe dla funkcjonowania paneli obywatelskich zagadnienie. Dokonanie niezbędnych uściśleń i wyjaśnień jeszcze w okresie poprzedzającym powołanie panelu jest konieczne dla zaprojektowania całościowej logiki procesu, stanowiącej jego ramy. Dotyczy to, m.in. stworzenia punktów styku z dyskursami w administracji, polityce, jak również w społeczeństwie obywatelskim i grupach interesu. Ważna rola przypada tu grupom

organizacyjnym czy sterującym, które jeszcze przed rozpoczęciem panelu obywatelskiego ustalają i planują centralne kwestie związane z procesem. Po zakończeniu organizuje się zaś specjalne wydarzenia, by przedstawić rekomendacje panelu zainteresowanym mieszkańcom i prasie oraz by publicznie przekazać je zleceniodawcom.

Otrzymanie mandatu „z góry” stanowi w praktyce główne ograniczenie, ponieważ podmioty i organy demokracji przedstawicielskiej albo same z siebie opowiadają się za wykorzystaniem paneli obywatelskich, albo trzeba je do tego przekonać. Procesy partycypacyjne projektowane podobnie jak panele obywatelskie, ale inicjowane i realizowane (całkowicie lub w przeważającej mierze) niezależnie od instytucji państwowych, borykają się z ryzykiem nieosiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest wpływanie na treść procesów politycznych. Mogą jednak z powodzeniem walczyć o uwagę decydentów poprzez odpowiednie kampanie towarzyszące i strategiczne wykorzystanie politycznych „okien możliwości”.

Profesjonalne wsparcie procesu

Uczestnicy paneli obywatelskich pracują wspólnie w formatach roboczych, które są projektowane i wdrażane przez profesjonalnych facylitatorów. Facylitatorzy kształtują komunikacyjną przestrzeń interakcji, w której uczestnicy rozważają i rozwijają swoje wspólne zalecenia. Ich rola jest zatem kluczowa (Landwehr, 2014). To samo dotyczy wydarzeń towarzyszących, które odbywają się przed oraz po panelach obywatelskich. Facylitatorzy prowadzą zazwyczaj również spotkania poświęcone planowaniu procesu, imprezy, na których prezentowane są wyniki oraz warsztaty służące omówieniu wykorzystania rekomendacji. Bogactwo metodologiczne i zróżnicowanie trybu pracy są w praktyce bardzo duże. W zależności od wielkości grupy, podejmowanej problematyki, lokalnego kontekstu i oczekiwanych rezultatów, ale także indywidualnego podejścia moderatorów, w panelach obywatelskich można zaobserwować bardzo rozmaite kreatywne metody współpracy. Osoby wspomagające proces i ich „związana z procesem ekspertyza” (Molinengo, Stasiak, Freeth, 2021) mają zatem istotny wpływ na ogólną jakość paneli obywatelskich i wypracowanych przez nie wyników.

Tam, gdzie panele obywatelskie mają już bardziej ugruntowaną pozycję w lokalnym krajobrazie partycypacji, można zaobserwować, że metodologia projektowania ich wewnętrznych procesów ulega z czasem standaryzacji. Na przykład model panelu obywatelskiego w Vorarlbergu, który został wykorzystany w ponad 50 przypadkach na poziomie gminy i landu, od 2013 r. posiada wytyczne landu Vorarlberg, które określają również aspekty metodologiczne stosowania tej procedury (Vorarlberger Landesregierung, 2013).

Zaangażowanie ekspertów, osób objętych skutkami regulacji i interesariuszy

W zależności od zagadnienia lub mandatu procesu panelu obywatelskiego ważną rolę odgrywa również zaangażowanie ekspertów, interesariuszy lub przedstawicieli różnych stanowisk (Roberts, Lightbody, Low, 2020). W tematycznie ukierunkowanych panelach obywatelskich na szczeblu miasta, województwa, kraju związkowego czy państwa, takich jak te ds. klimatu, integracja wiedzy eksperckiej stała się standardową praktyką. Ponadto możliwe jest również czerpanie z nienaukowych form wiedzy, takich jak spreczne perspektywy osób i stron, których dana kwestia dotyczy. W procesie panelu obywatelskiego takich aktorów wysłuchuje się zazwyczaj na początku. W ten sposób centralne informacje, wymiary konfliktów i linie argumentacji zostają jasno przedstawione wylosowanym obywatelom i mogą służyć jako podstawa w fazie deliberacji zachodzącej w panelu. Ze względu na potencjalnie duży wpływ ekspertów na uczestników, dobór ekspertów ma ogromne znaczenie. Przydatne okazuje się powierzenie tego zadania naukowym radom doradczym lub kuratoriom, w których zasiadają osoby niezależne.

FUNKCJE PANELI OBYWATELSKICH

Starannie zaplanowane i przeprowadzone z powodzeniem panele obywatelskie mają szansę wypełnić funkcje czy wywołać efekty, które proceduralnie uzupełnią istniejącą strukturę demokratyczną i wzbogacą treść politycznych procesów decyzyjnych (Curato, Dryzek, Ercan, 2017). Ponadto panele obywatelskie wykazują silne oddziaływanie na uczestników, co może przynosić pożądaną efekt uboczny w postaci wzmocnienia demokracji (Thompson, 2008; Beauvais, Warren, 2019).

Konsultacyjne uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej

Rdzeń procesów paneli obywatelskich, tj. obrady wyłonionych losowo obywateli, tworzy niezinstytucjonalizowaną przestrzeń demokratycznej deliberacji. W ramach tej przestrzeni uczestnicy wymieniają się różnymi perspektywami, doświadczeniami i pomysłami dotyczącymi tematyki panelu i wypracowują rekomendacje, które pełnią rolę doradztwa dla instytucji zlecającej (Nanz, Leggewie, 2018). Losowy skład grona uczestników i ich współpraca w bezpiecznej przestrzeni panelu tworzą podstawy dla rzeczowej dyskusji o sprawach złożonych i niejednoznacznych lub nacechowanych emocjonalnie,

które bezpośrednio wpływają na realia życia uczestników. W ten sposób panele obywatelskie spełniają niewykorzystywaną wcześniej funkcję konsultacyjną w zakresie doradztwa politycznego (Oppold, Nanz, 2019). Stwarzają bowiem dostęp do perspektywy „zupełnie zwyczajnych” obywateli, którzy nie przemawiają (a przynajmniej nie przede wszystkim) w imieniu określonej grupy interesów. Podstawą wyników pracy panelu obywatelskiego są raczej indywidualne realia życia, jak również konfrontacja z doświadczalną wiedzą współobywateli i, jeśli to konieczne, wspólny proces uczenia się. Osobom zajmującym odpowiedzialne stanowiska polityczne panele obywatelskie otwierają dostęp do percepcji i bogactwa pomysłów obywateli, co poszerza podstawy dla podejmowania decyzji w sprawach merytorycznych. Jeśli rekomendacje paneli obywatelskich zostaną podjęte w odpowiedni sposób i wykorzystane w celach komunikacyjnych, mogą przyczynić się do obiektywizacji dyskursu politycznego i nadać dodatkową legitymizację i akceptację ostatecznym decyzjom.

Zwiększanie poczucia sprawczości uczestników

Panele obywatelskie otwierają dla uczestniczących w nich losowo dobranych obywateli przestrzeń do wypowiedzenia się w wybranych tematach. Sposób zaprojektowania tej przestrzeni oraz intensywność doświadczenia daje obywatelom możliwość odczucia własnej demokratycznej sprawczości (Niemeyer, 2011). Profesjonalnie prowadzony proces ma na celu umożliwienie uczestnikom wyartykułowania własnych poglądów i intensywnego zmierzenia się ze stanowiskami bardzo różnych osób w chronionym otoczeniu. Ta polityczna i grupowo-dynamiczna samoświadomość prowadzi samych uczestników do wzrostu zainteresowania tematem panelu obywatelskiego, jak również strukturami politycznymi jako takimi (Oppold, 2016). Raz po raz można zaobserwować, że po zakończeniu panelu obywatelskiego uczestnicy bardziej angażują się politycznie lub wolontariacko, np. na rzecz tematu panelu obywatelskiego, pomysłu, który został w nim opracowany, czy też zwiększania możliwości partycypacji.

PANELE OBYWATELSKIE: PRAKTYKA W NIEMCZECH I POLSCE

Jak wygląda praktyczne zastosowanie paneli obywatelskich, zwłaszcza w Niemczech i w Polsce? Deliberatywne mini-publiki są obecnie testowane w wielu krajach. Panele obywatelskie i związane z nimi procedury znajdują zastosowanie przede wszystkim na poziomie lokalnym, gdzie można odnaleźć najwięcej przykładów ich wykorzystania (OECD, 2020). Różnorodność zasto-

sowanych wariantów jest duża. Przykładowo w USA, w stanie Oregon na szeroką skalę zinstytucjonalizowano tzw. procesy *Citizens' Initiative Review* (Gastil, Knobloch, Reedy, 2018). Wykorzystują one panele obywatelskie do rozważenia głównych argumentów wynikających z dostępnych alternatyw decyzyjnych w okresie poprzedzającym referendum. Kilka państw zorganizowało tzw. *citizen assemblies* na szczeblu ogólnokrajowym, na wzór wysoko cenionych przykładów kanadyjskich i irlandzkich. Te duże procesy partycypacyjne obejmują zwykle ponad 100 dobranych losowo obywateli, którzy obradują przez kilka tygodni w celu omówienia kwestii będących przedmiotem szczególnego zainteresowania w państwie. Na przykład w Kanadzie, w panelach obywatelskich zorganizowanych w Ontario i Kolumbii Brytyjskiej dyskutowano o reformie prawa wyborczego (Holman, 2013), a w Irlandii kilka zgromadzeń obywatelskich debatowało nad kontrowersyjnymi kwestiami, takimi jak sposób radzenia sobie z kryzysem klimatycznym czy reforma prawa aborcyjnego (Farrell, Suiter, Harris, 2019). Oprócz procesów w Kanadzie i Irlandii szczególną uwagę zwraca francuskie Zgromadzenie Obywatelskie poświęcone kwestii klimatu z 2020 roku (Courant, 2020) oraz niemieckie rady obywatelskie dotyczące kwestii rozwoju demokracji i roli Niemiec w świecie¹. Ponadto w 2020 r. miało miejsce pierwsze międzynarodowe zastosowanie zasady mini-publiki w postaci Globalnego Zgromadzenia, które odbyło się w ramach przygotowań do międzynarodowych negocjacji klimatycznych w Glasgow².

Zasada wyłanianych losowo mini-publik została wykorzystana również na poziomie europejskim w ramach „Konferencji o przyszłości Europy” (2021/2022). 200 osób wylosowanych z całej Unii wzięło wówczas udział w czterech dużych forach obywatelskich w celu omówienia, w jaki sposób UE powinna się rozwijać, aby sprostać przyszłym wyzwaniom. Raport końcowy opracowany przez obywateli został przekazany przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej, którzy w maju 2022 r. spotkali się z 800 wyłonionymi losowo obywatelami UE³.

Procesy mini-publik, które można zaobserwować na całym świecie, są bardzo różnie powiązane z działaniem polityki i administracji. Ich zakres rozciąga się od jednorazowych wydarzeń do wariantów, w których wyłaniane w drodze losowania gremia zyskują umowcowanie instytucjonalne i zaczynają samodzielnie realizować funkcje demokratyczne. Jak dotąd tylko w kilku przypadkach, takich jak model wschodniobelgijski (np. Sautter, Reuchamps, 2022), wspomniane wcześniej Przeglądy Inicjatyw Obywatelskich (*Citizens' Initiative Reviews*), czy rady obywatelskie Vorarlbergu na szczeblu landu, udało się osiągnąć długofalową instytucjonalizację. Przy czym rzeczywista moc nowo

¹ www.buergerrat.de.

² www.globalassembly.org.

³ <https://futureu.europa.eu>.

powstałych regulacji prawnych jest bardzo zróżnicowana. Kwestia odpowiednich uregulowań i integracji z systemem instytucjonalnym budzi kontrowersje w dyskursie akademickim i w środowisku praktyków. Ze względu na duże przeszkody dla kompleksowej instytucjonalizacji, w większości demokracji odnotowano dotychczas niewielki zakres działań idących w tę stronę, zwłaszcza na szczeblu krajowym.

Niemcy

W Niemczech deliberatywne mini-publiki wykorzystywano już na wszystkich szczeblach politycznych. Większość procesów odbyła się na poziomie lokalnym. Tylko dla ostatnich pięciu lat można podać co najmniej 50 przykładów⁴. Jednak już w latach 70. XX wieku w całych Niemczech realizowano liczne procesy partycypacyjne z wykorzystaniem modelu komórki planującej (tzw. *Planungszelle*), które klasyfikuje się dziś jako prekursorów paneli obywatelskich. Lokalne panele służą w Niemczech do rozpatrywania najróżniejszych spraw. Spektrum tematów sięga od specyficznych dla danego miejsca wyzwań związanych z tworzeniem lokalnych planów działania w zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony klimatu, aż po ogólne pytania o perspektywy rozwoju gminy w przyszłości. Zdecydowana większość lokalnych paneli obywatelskich odbywa się pierwotnie jako jednorazowe wydarzenie w kontekście konkretnej okazji, dla której burmistrz i rada miasta lub gminy zlecają wdrożenie takiego procesu. W licznych przypadkach lokalnym inicjatywom czy też aktorom społeczeństwa obywatelskiego, działającym na rzecz paneli obywatelskich, udało się nakłonić lokalnych polityków do wypróbowania tej metody. W procesach lokalnych paneli obywatelskich w Niemczech rzadko uczestniczy więcej niż 20–50 dobranych losowo obywateli. Zazwyczaj nie spotykają się one na dłużej niż przez dwa weekendy, aby sformułować swoje rekomendacje. Często zdarza się, że wyniki paneli obywatelskich są prezentowane zleceniodawcom podczas wydarzeń publicznych lub posiedzeń rady miasta lub gminy.

Na szczeblu landowym pionierem okazała się Badenia-Wirtembergia, gdzie zwołano już kilka paneli obywatelskich, a niedawno stworzono także regulującą je podstawę prawną. Ów land zdołał w ostatnich latach ogromnie poszerzyć własne kompetencje w zakresie projektowania i realizacji tych procesów. W 2017 r. odbył się panel obywatelski w sprawie emerytur dla parlamentarzystów landu. Zimą 2021/2022 r. inny panel opracował zalecenia dotyczące postępowania w sytuacji pandemii COVID-19, a kolejny rozpoczął w paź-

⁴ <https://www.buergerrat.de/buergerraete/lokale-buergerraete>.

dzienniku 2022 r. naradę na temat „społeczeństwa odpornego na kryzys”. Na szczeblu landowym panele obywatelskie stosowano także w Saksonii, Turynii (oba dotyczące pandemii COVID-19) i Berlinie (w sprawie ochrony klimatu). W dotychczasowych procesach na poziomie landu uczestniczyło każdorazowo około 50 osób, a spotkania odbywały się w ramach kilku warsztatów rozłożonych na dłuższy czas.

Panele obywatelskie odbyły się również na szczeblu federalnym. W 2019 r. ciało złożone z 160 dobranych losowo obywateli spotkało się po raz pierwszy w Lipsku, aby wspólnie przeprowadzić konsultacje w sprawach polityki demokratycznej⁵. Pod względem merytorycznym proces stanowił odpowiedź na deklarację zawartą w umowie koalicyjnej wielkiej koalicji CDU/CSU i SPD, która przewidywała przeprowadzenie debaty na temat możliwości, jakie dla rozwoju niemieckiej demokracji stwarza partycypacja obywatelska i demokracja bezpośrednia (*Koalitionsvertrag*, 2018). Chociaż „Panel obywatelski o demokracji” był organizowany siłami społeczeństwa obywatelskiego i finansowany przez fundacje, patronat ówczesnego przewodniczącego Bundestagu Wolfganga Schäublego sprawił, że proces ten zwrócił uwagę niemieckiego parlamentu. Pomyślny przebieg i wyniki procesu przyczyniły się do zorganizowania wiosną 2021 r. kolejnego panelu obywatelskiego na szczeblu federalnym, któremu Bundestag powierzył temat dotyczący „roli Niemiec w świecie”⁶. Panele obywatelskie były również proszone o doradztwo przez kilka ministerstw; ostatnio przez Federalne Ministerstwo Edukacji i Badań Naukowych w ramach „Panelu obywatelskiego na temat nauki”⁷. Ogólnokrajowe panele obywatelskie przeprowadziły również podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Należą do nich, m.in. stowarzyszenie non-profit Bürgerbegehren Klimaschutz, które w 2021 r. zorganizowało panel obywatelski ds. klimatu⁸, czy też organizacja non-profit Montag Stiftung Denkwerkstatt, która w tym samym roku zrealizowała panel obywatelski ds. edukacji⁹. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, takie jak Mehr Demokratie e.V.¹⁰ lub Es geht LOS e.V.¹¹, jak również projekty pilotażowe w rodzaju LOSLAND¹², odgrywają ważną rolę w rozwoju i popularyzacji paneli obywatelskich w Niemczech. Dotychczasowe doświadczenia skłoniły nowy rząd SPD, Zielonych i FDP do zawarcia w umowie koalicyjnej zapowie-

⁵ www.demokratie.buergerrat.de.

⁶ www.deutschlands-rolle.buergerrat.de.

⁷ <https://www.bmbf.de/bmbf/de/ueber-uns/wissenschaftskommunikation-und-buergerbeteiligung/buergerbeteiligung/buergerraete/buergerrat-fuer-forschung/buergerrat-fuer-forschung.html>.

⁸ www.buergerrat-klima.de.

⁹ www.buergerrat.de/aktuelles/buergerrat-will-sofortprogramm-zur-bildung/.

¹⁰ www.mehr-demokratie.de.

¹¹ www.esgehtlos.org.

¹² www.losland.de.

dzi dalszego testowania paneli obywatelskich na szczeblu krajowym oraz powołania kolejnych w bieżącej kadencji (Koalitionsvertrag, 2021).

Polska

Od czasu transformacji społeczno-politycznej 1989 r. w Polsce następuje stopniowy, choć ograniczony licznymi barierami, wzrost wykorzystania instrumentów partycypacji obywatelskiej w procesach tworzenia i realizacji polityki (Jasiecki, 2015; Paczyńska, 2005). W ostatnich latach znaczną popularność zyskały między innymi budżety obywatelskie (Pytlik, 2017). Polskie doświadczenia z deliberatywnymi mini-publickami są jednak wciąż stosunkowo nowe i ograniczone (Podgórska-Rykała, 2020). Ze względu na znaczną różnicę w proporcjach i liczbie przeprowadzonych paneli obywatelskich trudno jest dokonać miarodajnego porównania między Niemcami a Polską. Jednak wyłaniający się już teraz rys charakterystyczny polskich paneli obywatelskich (Gerwin, 2018b; Andrzejewski, 2020; Górski, Napiontek, Pawłowska, 2021) może stanowić przyczynek do dyskusji nad rolą mandatu doradczego i przeznaczeniem wypracowanych przez obywateli rekomendacji.

Na poziomie lokalnym w Polsce odbyło się już dziewięć paneli obywatelskich. Spotkania tego typu miały miejsce w Gdańsku (trzykrotnie), a także w Lublinie, Łodzi, Wrocławiu, Warszawie, Krakowie i Poznaniu. Z punktu widzenia prawa panele obywatelskie były każdorazowo formą konsultacji społecznych, zwołanych na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz zarządzeń prezydentów miast, upoważnionych do tego uchwałami rad miejskich. Dotychczasowe panele obywatelskie otrzymały więc od władz lokalnych wyraźny mandat do zajęcia się wybranymi zagadnieniami i wypracowania rekomendacji. Co istotne – w przeciwieństwie do analogicznych procesów w Niemczech – zwoływaniu paneli obywatelskich towarzyszyły deklaracje uznania przez władze za wiążące tych rekomendacji, które zostaną poparte przez co najmniej 80% członków panelu. Decydenci publicznie zobowiązywali się do zapoznania się z rekomendacjami, szczegółowego ich skomentowania i w razie potrzeby wzięcia odpowiedzialności za ich wdrożenie (Górski, Napiontek, Pawłowska, 2021: 14). Obietnica wiążącej realizacji takich rekomendacji jest szczególną cechą, która wyraźnie odróżnia polskie panele obywatelskie od mini-publick w innych krajach. Jednocześnie jednak taki mandat rodzi szereg implikacji w zakresie teorii i praktyki demokratycznej, a także pytanie o granice mandatu doradczego tego podmiotu. Oznacza to przecież, że panele obywatelskie mogą *de facto* nie tylko doradzać, ale i (współ-)decydować. Jak zauważa np. zasłużony dla popularyzacji paneli w Polsce Marcin Gerwin: „Choć panel obywatelski jest dziś organizowany w Polsce na podstawie przepi-

sów o konsultacjach społecznych, to jego wiążący charakter sprawia, że jest to forma demokracji deliberacyjnej w praktyce” (Gerwin, 2018a: 7–8).

Aby pierwszy panel mógł się odbyć, trzeba było wykorzystać polityczne „okno możliwości”. Otworzyło się ono w 2016 r., kiedy Trójmiasto musiało uporać się ze skutkami dramatycznej powodzi i wypracować mechanizmy lepszego radzenia sobie z podobnymi sytuacjami w przyszłości. Pomysł zorganizowania panelu obywatelskiego w sprawie tego wyzwania spotkał się z aprobatą prezydenta miasta i został szybko wprowadzony w życie, tworząc precedens w polskiej polityce lokalnej (Górski, Napiontek, Pawłowska, 2021: 12). W toku panelu wspierani przez ekspertów obywatele wypracowali 19 rekomendacji. Dla władz miasta kluczowe było przy tym „dosłowne poznanie perspektywy mieszkańców, jasne wyartykułowanie na co mamy położyć szczególny nacisk w naszych przygotowaniach przed skutkami powodzi czy podtopień” (Gerwin, Pancewicz, Haas, 2016).

W roku 2017 odbyły się w Gdańsku kolejne dwa panele, poświęcone poprawie jakości powietrza oraz sposobom wspierania aktywności obywatelskiej mieszkańców miasta. Rok później, w 2018 r., panel obywatelski zorganizowano w Lublinie. Pytanie przewodnie brzmiało: „Co zrobić, aby oddychać czystym powietrzem?” – 55 z 250 przedstawionych panelistom rekomendacji uzyskało co najmniej 80% poparcie. W 2020 r. panel obywatelski zorganizowany we Wrocławiu zmierzył się z pytaniem: „Jak usprawnić przemieszczanie się po Wrocławiu, mając na względzie poprawę jakości życia i ochronę klimatu?”. Wypracowano w sumie 50 wiążących rekomendacji, a miasto również i w tym przypadku zobowiązało się do ich wdrożenia. W 2020 r. odbył się też panel obywatelski w Łodzi. Ze względu na trwającą wówczas pandemię, w przeważającej części miał charakter wirtualny. Jego hasłem przewodnim była „Zieleń w mieście”. Spośród 75 rekomendacji poddanych pod głosowanie aprobatę ponad 80% głosujących uzyskały 64 rekomendacje. W listopadzie tego samego roku przeprowadzono w Warszawie panel obywatelski pod hasłem „Jak zwiększyć efektywność energetyczną Warszawy i udział odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym miasta?”. Impulsem był tu złożony na ręce prezydenta Rafała Trzaskowskiego wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie panelu obywatelskiego w sprawie ochrony klimatu, który uzyskał wymagane poparcie ponad 1000 mieszkańców miasta, a następnie władz miejskich. Grupa inicjatywna została również zaproszona do współtworzenia tego procesu i czuwania nad jego formatem i zakresem tematycznym (Górski, Jagaciak, Napiontek, 2021: 6). 49 rekomendacji uzyskało poparcie co najmniej 80% uczestników, przekraczając próg konieczny do uznania ich za wiążące. W 2021 r. panel obywatelski zorganizowano w Krakowie. Centralne pytanie, nad którym pracował, brzmiało: jak władze i mieszkańcy mogą ograniczyć zużycie energii i zwiększyć wykorzystanie energii odnawialnej. 32 rekomendacje

uzyskały ponad 80% poparcia. Poznański panel obywatelski z 2021 r. zmierzył się z kolei z pytaniem: „Jak władze Poznania mogą działać na rzecz przeciwdziałania oraz adaptacji do zmian klimatu i kryzysu klimatycznego?” i wypracował 77 rekomendacji w dwóch tematach szczegółowych.

W momencie, gdy powstaje niniejszy tekst, trwają prace ogólnopolskiego panelu obywatelskiego, w ramach którego grupa złożona ze 110 dobranych losowo Polek i Polaków, mających stanowić odwzorowanie struktury populacji kraju, wypracuje w toku 5 dni spotkań rekomendacje, mające pomóc w rozwiązaniu problemu ubóstwa energetycznego w Polsce. Jak deklarują organizatorzy tego przedsięwzięcia, rekomendacje te „będą [...] stanowić wyraz społecznego głosu doradczego Polek i Polaków w temacie ubóstwa energetycznego” (*Narada obywatelska o kosztach energii*, 2022). Inaczej niż w przypadku wcześniejszych procesów na poziomie miast, panel ogólnopolski to inicjatywa oddolna – nie ma oficjalnego mandatu ze strony władz. Pociąga to za sobą wyzwania natury finansowej, jako że budżet panelu jest mocno ograniczony, jak również niepewność co do tego, czy rekomendacje trafią na podatny grunt i zostaną uwzględnione przez rządzących (Możański, Brzozowska, Jagaciak, 2022). By zmaksymalizować wpływ doradczego głosu obywateli, „wypracowane i przegłosowane rekomendacje skierowane zostaną do przedstawicieli władz krajowych, samorządowych, kół i klubów parlamentarnych, organizacji pozarządowych, think-tanków i wielu innych, dla których temat kosztów energii i rosnącego ubóstwa energetycznego jest lub powinien być ważnym do rozwiązania”. Inicjatorzy tego przedsięwzięcia żywią nadzieję, „że stworzony raport pozwoli, by różne podmioty uczyniły zawarte w nim rekomendacje punktami w swoich agendach – w tym i tych politycznych” (*Narada obywatelska o kosztach energii*, 2022). Punkt wyjścia panelu ogólnopolskiego i przyświecająca mu logika różni się więc znacząco od procesów lokalnych, które odpowiadały na zapotrzebowanie formułowane przez miejscowe władze.

Podobnie jak w Niemczech, również w Polsce istotną rolę w upowszechnianiu, wdrażaniu i ewaluacji paneli obywatelskich odgrywają organizacje pozarządowe (fundacje takie jak np. Stocznia czy Pole Dialogu) oraz zaangażowani społecznie orędownicy tego podejścia (jak np. Marcin Gerwin czy Jakub Wygnański).

DYSKUSJA I PERSPEKTYWY

Panele obywatelskie tworzą przestrzeń, w której centralne miejsce zajmuje perspektywa losowo wybranych obywateli oraz proces wspólnego wypracowania rekomendacji. Dają one dostęp do wynikającej z doświadczenia wiedzy przedstawicieli społeczeństwa, ujętej we wspólny przekaz. Sprawia to, że zarówno przestrzenie dyskursu, jak i ich rezultaty różnią się zasadniczo od in-

nych form doradztwa politycznego. Różnorodność wyłonionej losowo grupy powinna stanowić fundament dla deliberacji zorientowanej na dobro wspólne i możliwie bezstronnego rozpatrywania danej kwestii przez uczestników procesu. W ten sposób panele obywatelskie mogą stworzyć dodatkową, merytoryczną pętlę sprzężenia zwrotnego między płaszczyzną instytucjonalną a obywatelami jako demokratycznym suwerenem. Pluralistyczny dyskurs w okresie poprzedzającym decyzje polityczne może dzięki temu ulec funkcjonalnemu rozszerzeniu. Zalecenia paneli obywatelskich uzupełniają w ten sposób działania innych podmiotów (np. komisji eksperckich), które chcą doradzać przy podejmowaniu decyzji politycznych.

Jednak wykorzystanie potencjału doradczego, jaki można wydobyć z tej metody (zarówno w wymiarze funkcjonalnym, jak i normatywnym), zależy od spełnienia szeregu warunków, które przekładają się na jakość procesu i wynikających z niego rekomendacji. Choć partycypacja obywatelska odgrywa pierwszoplanową rolę, nie należy lekceważyć okoliczności towarzyszących, a w szczególności uregulowania i osadzenia całego procesu w instytucjonalnej strukturze demokracji. Dotyczy to przede wszystkim możliwie stabilnego mandatu dla tego procesu ze strony zleceniodawcy, ustalenia przebiegu i treści procesu w toku inkluzywnej fazy planowania, a także odpowiednich zasobów i regulacji zapewniających przejrzystość. Na pewne czynniki organizatorzy nie mają jednak wpływu. Dotyczy to w szczególności dalszych losów rekomendacji panelu. Rozstrzygają o nich uprawnieni do tego decydenci, którzy mogą przyznać pierwszeństwo konkurencyjnym poglądom i argumentom, znajdując uzasadnienie, by nie zrealizować pomysłów panelu obywatelskiego. Taki obrót spraw jest wprawdzie wpisany w konsultacyjny charakter procesu, ale w pewnych okolicznościach może jednak powodować rozczarowanie uczestników. Z tego powodu interesującą ścieżką rozwoju paneli są regulacje proceduralne, które – podobnie jak w przypadku dotychczasowych paneli obywatelskich na poziomie polskich miast – nadają rekomendacjom charakter wiążący, o ile przekroczą one określone kworum akceptacji w ramach procedury.

Należy jednak uściślić, że panele obywatelskie na poziomie metropolitalnym w Polsce przekraczają mandat czysto doradczy. Samozobowiązanie organów przedstawicielsko-demokratycznych i urzędników do wdrożenia rekomendacji, które zdobędą wymagane poparcie, ogromnie rozszerza zakres procesu partycypacji i przenosi – choć pośrednio – uprawnienia decyzyjne na wyłoniony losowo podmiot. Rozpatrywanie paneli obywatelskich jako formy doradztwa politycznego czy społecznego dochodzi więc tu do pewnej granicy. W odróżnieniu od komisji eksperckich czy procesów partycypacji z udziałem interesariuszy, losowo dobrane gremium zyskuje tym samym legitymację, by jako forma demokracji deliberatywnej wypracować rezultaty jakościowo podobne to tych właściwych demokracji przedstawicielskiej.

Jednak nawet jeśli – jak w Niemczech – większość paneli obywatelskich ma mandat czysto doradczy (Collet, Tillmann, Schwickert, 2011), procesy te mogą stanowić impuls do roztropnego podejmowania decyzji i wzbogacać pluralistyczny dyskurs na temat najlepszych sposobów radzenia sobie z wyzwaniami społecznymi. Ważne jest jednak, aby w okresie poprzedzającym proces partycypacji kompleksowo wyjaśnić, w jaki sposób jego zalecenia zostaną udostępnione czy powiązane z polityką, administracją, ale także z (obywatelskim) dyskursem społecznym. Dlatego przydatne okazuje się łączenie prac panelu obywatelskiego z działaniem organu przedstawicielskiego, np. rady miasta czy gminy na szczeblu lokalnym. Ponadto pytanie przewodnie dla procesu powinno być wynikiem partycypacyjnego planowania, które uwzględni różne perspektywy, pomysły i doświadczenia. Jak bowiem zauważają Römmele i Schober (2011: 57), „bez wzajemnie satysfakcjonującego sprzężenia zwrotnego politycznego procesu decyzyjnego z doradzającymi obywatelami, nie urzeczywistnią się pozytywne efekty dla demokratycznej jakości systemu politycznego”.

W wielu przypadkach inicjatywa do powołania mini-publick płynie ze strony społeczeństwa obywatelskiego. W Niemczech, jak również w Polsce, istnieją przykłady krajowych paneli obywatelskich, które zostały zainicjowane oddolnie. Inicjatorzy tych procesów liczą na to, że zakrojone na szeroką skalę kampanie towarzyszące i umiejętne wykorzystanie politycznych okien możliwości zwiększy wpływ tych procesów. Istnieją przykłady, które zdają się potwierdzać tę intuicję. Pionierski *Bürgererrat Demokratie* (panel obywatelski na temat demokracji), który został zainicjowany m.in. przez stowarzyszenie *Mehr Demokratie*, umożliwił wypróbowanie paneli obywatelskich i zebranie doświadczeń na poziomie federalnym, wzbudził zainteresowanie tą formą uczestnictwa i doradztwa, dając impuls dla szerokiej debaty na temat rozszerzenia istniejącej struktury instytucjonalnej o tzw. demokratyczne innowacje. Za bezpośredni sukces projektu pilotażowego panelu o demokracji należy uznać powołanie przez Bundestag panelu obywatelskiego na temat roli Niemiec w świecie oraz zawartą w umowie koalicyjnej obecnego rządu federalnego obszerną zapowiedź dalszego testowania czy ewentualnie wzmocnienia roli paneli obywatelskich. Ogólnopolski panel na temat ubóstwa energetycznego kieruje się podobną logiką: podejmuje palący problem, aby pokazać, że obrady grupy losowych obywateli mogą zrodzić pomocne pomysły i propozycje działań. W ten sposób koncepcja paneli obywatelskich, która została już kilkakrotnie przetestowana na poziomie gminnym w Polsce, może uzyskać większą popularność i doprowadzić do dalszych zastosowań na poziomie ogólnokrajowym.

Doświadczenia praktyczne, jak również pierwsze oceny naukowe wskazują, że panele obywatelskie mogą pomóc w operacjonalizacji konsultacyjnego

głosu społeczeństwa w taki sposób, aby był on dostrzegany w dyskursie społeczno-politycznym czy procesie decyzyjnym. Jednak kilka pytań pozostaje bez odpowiedzi. Z perspektywy politycznych kultur eksperckich, która leży u podstaw tego tomu, szczególnie ważne wydaje się porównawcze przesłedzenie walorów epistemicznych i form integracji wiedzy w deliberatywnych mini-publikach. Jak bowiem mocno podkreślają Römmele i Schober – „doradztwo społeczne zakłada [...] udział ekspertyzy (naukowej); bez tego komponentu byłoby to zaangażowanie społeczne lub inna forma partycypacji obywatelskiej, a nie ustrukturyzowane doradztwo” (2011: 57).

BIBLIOGRAFIA

- Andrzejewski S. (2020), *Panel obywatelski z perspektywy obserwatora – przypadek Warszawskiego Panelu Klimatycznego*, „Miscellanea Anthropologica et Sociologica”, vol. 21, nr 3, s. 201–217, <https://czasopisma.bg.ug.edu.pl/index.php/maes/article/view/6281> (dostęp: 23.10.2022).
- Bächtiger A., Dryzek J.S., Mansbridge J., Warren M.E. (red.) (2018), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Beauvais E., Warren M.E. (2019), *What can deliberative mini-publics contribute to democratic systems?*, „European Journal of Political Research”, vol. 58, nr 3, s. 893–914, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12303>.
- Buchstein H. (2009), *Demokratie und Lotterie*, Frankfurt–New York: Campus Verlag.
- Collet S., Tillmann C., Schwickert D. (2011), *Politik braucht Gesellschaft – der Bürger als politischer Berater*, w: *Wie Politik von Bürgern lernen kann: Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung*, (red.) Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, s. 200–214.
- Courant D. (2020), *La Convention citoyenne pour le climat*, „Revue Projet”, nr 5(378), s. 60–64, <https://www.cairn.info/revue-projet-2020-5-page-60.htm> (dostęp: 23.10.2022).
- Curato N., Dryzek J.S., Ercan S.A., Hendriks C.M. (2017), *Twelve key findings in deliberative democracy research*, „Daedalus”, vol. 146, nr 3, s. 28–38, https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444.
- Farrell D.M., Suiter J., Harris C. (2019), *‘Systematizing’ constitutional deliberation: the 2016–18 citizens’ assembly in Ireland*, „Irish Political Studies”, vol. 34, nr 1, s. 113–123, <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>.
- Fung A. (2007), *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*, w: *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?*, (red.) S.W. Rosenberg, London: Palgrave Macmillan, s. 159–183, https://doi.org/10.1057/9780230591080_8.
- Gastil J., Knobloch K.R., Reedy J., Henkels M. (2018), *Assessing the Electoral Impact of the 2010 Oregon Citizens’ Initiative Review*, „American Politics Research”, vol. 46, nr 3, s. 534–563, <https://doi.org/10.1177/1532673X17715620>.
- Gastil J., Wright E.O. (2019), *Legislature by Lot: Transformative Designs for Deliberative Governance*, „Politics & Society”, vol. 46, nr 3 (wydanie specjalne), <https://journals.sagepub.com/toc/pasa/46/3> (dostęp: 23.10.2022).

- Gerwin M. (2018a), *Panel obywatelski jako nowa forma demokracji*, w: *Kierunek: panel obywatelski. Wskazówki dla zainteresowanych*, (red.) A. Duda-Jastrzębska, M. Gerwin, M. Jagaciak, M. Nazaruk-Napora, Lublin: Grupa Stocznia, Lubelska Grupa Badawcza, Miasto Lublin, s. 7–10, https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2018/10/Publikacja_Panel-obywatelski.pdf (dostęp: 22.10.2022).
- Gerwin M. (2018b), *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*, Kraków: Otwarty Plan, https://citizensassemblies.org/wp-content/uploads/2018/10/Panel-obywatelski-przewodnik_PL_web.pdf (dostęp: 21.10.2022).
- Gerwin M., Pancewicz Ł., Haas M. (2016), *Jak lepiej przygotować Gdańsk na wystąpienie ulewnych opadów deszczu w ramach adaptacji miasta do zmian klimatu? Raport podsumowujący panel obywatelski, Miasto Gdańsk 2016*, <https://www.gdansk.pl/akcja/pdf/20170183788/raport-podsumowujacy-panel-obywatelski-plik-pdf-do-pobrania-1-49-mb> (dostęp: 5.10.2022).
- Górski F., Jagaciak M., Napiontek O., Pędzich A. (2021), *Warszawski Panel Klimatyczny. Raport z realizacji*, Warszawa: Fundacja Civis Polonus, Fundacja Pole Dialogu, Fundacja Stocznia, <https://stocznia.org.pl/publikacje/warszawski-panel-klimatyczny-raport-z-realizacji/> (dostęp: 20.10.2022).
- Górski F., Napiontek O., Pawłowska K., Jagaciak M. (2021), *Panel obywatelski: czy i jak go organizować?*, Warszawa: Fundacja Civis Polonus, Fundacja Pole Dialogu, Fundacja Stocznia, <https://stocznia.org.pl/publikacje/panel-obywatelski-czy-i-jak-go-organizowac/> (dostęp: 20.10.2022).
- Harris C. (2019), *Mini-publics: design choices and legitimacy*, w: *Handbook of democratic innovation and governance*, (red.) S. Elstub, O. Escobar Rodríguez, Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing, s. 45–59.
- Holman C. (2013), *Reconsidering the Citizens' Assembly on Electoral Reform Phenomena: Castoriadis and Radical Citizen Democracy*, „New Political Science”, vol. 35, nr 2, s. 203–226, <https://doi.org/10.1080/07393148.2013.790710>.
- Jasiecki K. (2015), *Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną*, „Studia z Polityki Publicznej”, vol. 3, nr 7, s. 101–119, <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2015.3.5>.
- Koalitionsvertrag (2018), *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (19. Legislaturperiode)*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/alt-inhalte/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906> (dostęp: 20.10.2022).
- Koalitionsvertrag (2021), *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP*, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (dostęp: 20.10.2022).
- Krick E., Christensen J., Holst C. (2019), *Between 'Scientization' and a 'Participatory Turn'. Tracing shifts in the governance of policy advice*, „Science and Public Policy”, vol. 46, nr 6, s. 927–939, <https://doi.org/10.1093/scipol/scz040>.
- Landwehr C. (2014), *Facilitating deliberation: The role of impartial intermediaries in deliberative mini-publics*, w: *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process*, (red.) K. Gronlund, K. Bachtiger, M. Setälä, Colchester: ECPR Press, s. 77–92.
- Leggewie C. (red.) (2007), *Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung: Neue Wege öffentlicher Konsultation*, Frankfurt–New York: Campus Verlag.

- Liesenberg K. (2022), *Wir holen Euch ab! Wie wir durch Bürgerräte und Zufallsauswahl echte Vielfalt in die Demokratie bringen*, München: Oekom Verlag.
- Molinengo G., Stasiak D., Freeth R. (2021), *Process expertise in policy advice: Designing collaboration in collaboration*, „Humanities and Social Sciences Communications”, vol. 8, nr 1, <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00990-9>.
- Możański M., Brzozowska M.B., Jagaciak M. (2022, 26 września), *Gorące tematy rozważać na chłodno*, „Magazyn Kontakt”, <https://magazynkontakt.pl/gorace-tematy-rozwarzac-na-chlodno/> (dostęp: 15.11.2022).
- Nanz P., Leggewie C. (2018), *Die Konsultative: Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung* (wyd. rozszerzone), Berlin: Verlag Klaus Wagenbach.
- Narada obywatelska o kosztach energii (2022), Warszawa: Fundacja Stocznia, <https://narada-oenergii.pl/> (dostęp: 15.12.2022).
- Niemeyer S. (2011), *The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics*, „Politics & Society”, vol. 39, nr 1, s. 103–140, <https://doi.org/10.1177/0032329210395000>.
- Oppold D. (2016), *Effekte deliberativer Demokratie am Beispiel der Bürgerräte in Vorarlberg*, Universität Konstanz, praca dyplomowa, <http://vorarlberg.at/pdf/masterarbeitdanie-loppold.pdf> (dostęp: 20.04.2022).
- Oppold D., Nanz P. (2019), *Mehr Demokratie durch dialogorientierte Bürgerbeteiligung – Welche Formen der Partizipation braucht es?, w: Legitimität in unsicheren Zeiten. Der demokratische Verfassungsstaat in der Krise?*, (red.) A. Thiele, Tübingen: Mohr Siebeck, s. 175–194.
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- Paczyńska A. (2005), *Inequality, Political Participation, and Democratic Deepening in Poland*, „East European Politics and Societies: and Cultures”, vol. 19, nr 4, s. 573–613, <https://doi.org/10.1177/0888325405274929>.
- Papadopoulos Y. (2012), *On the embeddedness of deliberative systems: why elitist innovations matter more*, w: *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, (red.) J. Parkinson, J. Mansbridge, Cambridge: Cambridge University Press, s. 125–150, <https://doi.org/10.1017/CBO9781139178914.007>.
- Parkinson J., Mansbridge J. (red.) (2012), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Podgórska-Rykała J. (2020), *Panele obywatelskie jako metoda deliberacji decyzyjnej*, Warszawa: C.H. Beck.
- Pytlik B. (2017), *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej”, vol. 4, nr 1(13), s. 103–122, <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2017.1.6>.
- Roberts J.J., Lightbody R., Low R., Elstub S. (2020), *Experts and evidence in deliberation: scrutinising the role of witnesses and evidence in mini-publics, a case study*, „Policy Sciences”, vol. 53, nr 1, s. 3–32, <https://doi.org/10.1007/s11077-019-09367-x>.
- Römmele A., Schober H. (2011), *Grundverständnis und Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung*, w: *Wie Politik von Bürgern lernen kann: Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung*, (red.) Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, s. 32–61.
- Ryan M., Smith G. (2014), *Defining mini-publics*, w: *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process*, (red.) K. Gronlund, K. Bachtiger, M. Setälä, Colchester: ECPR Press, s. 9–26.

- Sautter A.-M., Reuchamps M. (2022), *The Belgian experiments of deliberative democracy – An analysis of the institutionalisation of deliberative citizen participation in multi-level Belgium*, w: *Jahrbuch des Föderalismus 2022. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, (red.) Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF), Baden-Baden: Nomos, s. 90–101, <https://doi.org/10.5771/9783748936732-90>.
- Sintomer Y. (2018), *From deliberative to radical democracy? Sortition and politics in the 21st century*, „Politics & Society”, vol. 46, nr 3, s. 337–357, <https://doi.org/10.1177/0032329218789888>.
- Thompson D.F. (2008), *Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science*, „Annual Review of Political Science”, vol. 11, nr 1, s. 497–520, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.081306.070555>.
- Thunert M. (2011), *Wirkung von Gesellschaftsberatung. Potentiale, Grenzen und Evaluationsmöglichkeiten*, w: *Wie Politik von Bürgern lernen kann: Potenziale politikbezogener Gesellschaftsberatung*, (red.) Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, s. 167–199.
- Vorarlberger Landesregierung (2013), *Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten*, <https://vorarlberg.at/documents/302033/472141/Richtlinie+B%C3%BCrgerrat.pdf/4d1dc47a-d15e-18ad-e65f-11baa9b8624e?t=1620229041400> (dostęp: 17.04.2022).

Strony internetowe:

- <https://www.gdansk.pl/panel-obywatelski>.
- <https://lublin.eu/mieszkanacy/partycypacja/panel-obywatelski/>.
- <https://www.poznan.pl/panelobywatelski/>.
- https://www.krakow.pl/aktualnosci/250281,2163,komunikat,krakowski_panel_klimatyczny_-_rekomendacje.html?_ga=2.29278655.244826494.1623649944-1679293581.1613555315.
- <https://uml.lodz.pl/czym-jest-panel-obywatelski/>.
- <https://eko.um.warszawa.pl/-/panel-klimatyczny>.
- <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/panel-obywatelski-wroclaw>.
- <https://naradaoenergii.pl/o-procesie/narada-ogolnopolska/>.
- www.buergerrat.de.
- www.globalassembly.org.
- <https://futureu.europa.eu>.
- www.demokratie.buergerrat.de.
- www.deutschlands-rolle.buergerrat.de.
- www.mehr-demokratie.de.
- www.esgehtlos.org.
- www.losland.de.
- <https://www.bmbf.de/bmbf/de/ueber-uns/wissenschaftskommunikation-und-buergerbeteiligung/buergerbeteiligung/buergerraete/buergerrat-fuer-forschung/buergerrat-fuer-forschung.html>.

Streszczenie: 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 heurystyką 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. Metodologią, 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-publicy deliberacyjne

THE ADVISORY VOICE OF THE PUBLIC: CITIZENS' PANELS IN GERMANY AND POLAND

Abstract: Classical approaches to policy advice envisage a clear division of roles between its providers and recipients, i.e. experts and politicians. However, this dualistic scheme is beginning to erode. In the concept of policy-oriented public advice, which this chapter takes as its starting point, an additional, distinct role is assigned to citizens. Using the heuristic of Römmele and Schober (2011), as well as examples from Germany and Poland, we argue that – under some conditions – ordinary citizens can help develop solutions to complex and ambiguous socio-political challenges. Citizen assemblies offer a methodology that can allow for articulation of citizens' consultative voice, based on the principle of random selection of participants. The chapter includes a discussion of the characteristics of this format, presents their functions and the boundary conditions that should be met for the use of citizen assemblies to be purposeful and effective. Similarities and differences in the functioning of citizens' assemblies in Poland and Germany are also presented, particularly regarding the advisory mandate of these bodies.

Keywords: policy advice, policy-oriented citizen advice, citizens' assemblies, deliberative mini-publics

Artur KOPKA

Dorota PIONTEK

POLITYCZNA KULTURA EKSPERCKA W POLSCE I W NIEMCZECH: WYNIKI BADAŃ I REKOMENDACJE

WPROWADZENIE

Badania relacji doradców politycznych i lobbystów z politykami uczestniczącymi w procesach decyzyjnych miały na celu nie tylko wskazanie podobieństw i różnic w dwóch interesujących nas systemach politycznych: polskim i niemieckim. Sposób pozyskiwania wiedzy eksperckiej przez polityków, procedury określone prawnie, ale także praktyki niemające źródeł w regulacjach formalno-prawnych, wreszcie sposób wykorzystania wiedzy eksperckiej przez polityków podejmujących decyzje dotyczące różnych aspektów życia społecznego, to główne przesłanki, które skłoniły nas do sformułowania koncepcji politycznej kultury eksperckiej (PKE). W opracowaniu z 2018 r. zdefiniowaliśmy ją jako „system norm, procedur i instrumentów regulujących relacje pomiędzy ekspertami i politycznymi podmiotami decyzyjnymi, ukształtowanych w wyniku zróżnicowanych uwarunkowań systemowych, politycznych, instytucjonalnych, prawnych, historycznych oraz kulturowych w poszczególnych państwach” (Piontek, Kopka, 2018: 80–81). Dokonałiśmy też wstępnej typologii PKE, opierając się na ustaleniach dotyczących, m.in.: instytucjonalnych podstaw doradztwa politycznego i lobbyingu w badanych państwach; doradztwa merytorycznego i strategicznego; granic pomiędzy doradztwem i lobbyngiem; rynku doradztwa politycznego i lobbyingu w Polsce i Niemczech (zob. Kopka et al., 2018). Wywiady z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami pozwoliły określić ich perspektywę relacji politycy–doradcy i dały możliwość sformułowania wniosków dotyczących współpracy tych dwóch typów aktorów politycznych, przesłanek jej podejmowania i jej efektów. Na podstawie zgromadzonych danych przedstawiliśmy propozycję, w której PKE w Polsce określiliśmy jako sformalizowaną zorientowaną strategicznie, zaś niemiecką – jako niesformalizowaną zorientowaną merytorycznie.

Wywiady z parlamentarzystami stanowiły punkt wyjścia do badań kolejnych grup uczestników politycznych procesów decyzyjnych, w tym ekspertów reprezentujących różne pola ekspertyz (merytoryczne i strategiczne) oraz różne interesy (doradcy, lobbyści). Ich perspektywa wzbogaciła naszą wiedzę na temat praktyk doradczych, sposobów nawiązywania współpracy, w tym oceny znaczenia medialnej obecności ekspertów jako potencjalnie istotnej dla jej podejmowania przez polityków, czy oczekiwań tych ostatnich wobec ekspertów i ich opinii. Było to szczególnie ważne w kontekście opisu zmiennych kulturowych kształtujących PKE, bowiem nie są one w żaden sposób skodyfikowane i wynikają z kultury politycznej, formującej się przecież przez dziesiątki, jeśli nie setki lat, wyznaczającej postrzeganie ról poszczególnych podmiotów polityki i relacji między nimi.

Po 2018 r., kiedy opublikowaliśmy pierwsze opracowanie relacjonujące ówczesny stan badań, nastąpiły pewne zmiany, na przykład w obszarze legislacyjnym, które spowodowały konieczność ponownego przemyślenia kryteriów charakteryzujących poszczególne typy politycznych kultur eksperckich. W artykule „Koncepcja ‘politycznej kultury eksperckiej’ jako model analityczny w porównawczych badaniach politycznych procesów doradczych” (Kopka, Piontek, 2022a), stanowiącym część niniejszego tomu, omówiliśmy szczegółowo wprowadzone kategorie, które posłużyły do analizy poszczególnych aspektów funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w Polsce i Niemczech oraz sformułowania prezentowanej poniżej propozycji przyporządkowania kultur eksperckich badanych krajów do określonego typu PKE.

ANALIZA PKE W POLSCE I NIEMCZECH

Zmienne instytucjonalne

Regulacje procesów doradczych

Rozwiązania prawne dotyczące obszaru doradztwa politycznego zarówno w Polsce, jak i w Niemczech w zasadzie nie znajdują się w centrum zainteresowania ustawodawcy. W obu krajach brak jest całościowego uregulowania interakcji między politykami i ekspertami w ramach politycznych procesów decyzyjnych, a istniejące przepisy są rozproszone w różnych aktach prawnych i traktują poszczególne kwestie odrębnie (Vetulani-Cęgiel, Kopka, 2022).

W Polsce opinie wyrażane przez parlamentarzystów świadczą wyraźnie o znacznym braku zaufania z ich strony do obowiązujących rozwiązań insty-

tucjonalno-prawnych oraz wątpliwościach w zakresie ich skuteczności dla odpowiedniego funkcjonowania przepływu informacji w ramach politycznych procesów doradczych (Kopka et al., 2018). Podobnie w opinii ekspertów regulacje dotyczące prowadzenia działalności doradczej i lobbingowej istniejące w Polsce nie stanowią wystarczających ram prawnych dla dostarczania wiedzy eksperckiej, również w zakresie reprezentowania różnego rodzaju interesów w procesie legislacyjnym. Mimo uchwalenia w roku 2005 tzw. ustawy lobbingowej praktyka jej funkcjonowania oceniana jest przez aktorów biorących udział w procesach doradczych w sposób dalece krytyczny. Ich zdaniem cechuje ją duża wybiórczość w odniesieniu do objętych nią podmiotów, a także nieskuteczność ich rejestracji oraz sprawozdawczości z prowadzonych przez nie działań. Istniejące przepisy nie określają jasnych granic między zachowaniami etycznymi i nieetycznymi lub nielegalnymi, wskutek czego formy kontaktu ekspertów z decydentami politycznymi pozostają niedookreślone, powodując ryzyko nadużywania relacji osobistych. Prowadzi to do sytuacji, w której zarówno sfera doradztwa politycznego, jak i lobbingu, jawią się jako nieprzejrzyste, co sprzyja przyzwoleniu na brak respektowania i tak wąsko sformułowanych przepisów zawartych w ustawie (Kopka, Vetulani-Cęgiel, 2022).

W odniesieniu do sytuacji prawnej dotyczących działań eksperckich w Niemczech należy rozróżnić okres, kiedy praktycznie brak było wiążących rozwiązań ustawowych regulujących obszar działań eksperckich w procesie stanowienia prawa, od sytuacji mającej miejsce po wejściu w życie ustawy wprowadzającej „Rejestr lobbingowy” od 1.01.2022 r. W odniesieniu do okresu przed wprowadzeniem obowiązkowej rejestracji reprezentacji interesów, większość parlamentarzystów dostrzegała niedostatek regulacji i formułowała szereg postulatów w tym zakresie, choć sposób podejścia do tej kwestii był silnie uzależniony od partyjnej proweniencji (por. Kopka et al., 2018). Podobnie jak w przypadku posłów również zdecydowana większość badanych ekspertów wskazywała na wyraźny niedobór wiążących regulacji prawnych w zakresie politycznych procesów doradczych i lobbingowych oraz konieczność zmian mających na celu zapewnienie ich pożądanej przejrzystości. Mimo iż wejście w życie ustawy wprowadzającej obowiązek sprawozdawczości w zakresie działalności podmiotów zajmujących się reprezentacją interesu uznać można za znaczący krok na drodze do poprawy transparentności w tym obszarze, co znalazło również potwierdzenie w opinii zdecydowanej większości niemieckich parlamentarzystów (Kopka, Vetulani-Cęgiel, 2022), zawarte w niej przepisy spotkały się z krytyką ze strony środowisk akademickich i pozarządowych. Zwróciły one uwagę na liczne niedoskonałości oraz luki w zawartych w niej przepisach, świadczące o istnieniu szeregu deficytów w ramach przyjętych regulacji. Porównując rozwiązania prawne

w obu krajach zmienną różnicę między polskim a niemieckim rejestrem lobbingowym dostrzec można w liczbie zarejestrowanych w nim podmiotów. W Niemczech, mimo o wiele krótszego okresu obowiązywania wymogu rejestracji, jest to zdecydowanie większa liczba niż w Polsce, co z kolei świadczyć może o skali rozbieżności w sposobie praktycznego funkcjonowania przyjętych w obu krajach regulacji. Dlatego też w jednym i drugim przypadku możemy wprawdzie mówić o istnieniu regulacji w tym obszarze, jednak wykazujących pewne braki. Przy czym za bardzo istotny można uznać fakt, że w przypadku Niemiec zostały one uzupełnione o wiążący dla zarejestrowanych podmiotów „Kodeks postępowania”, stanowiący część składową ustawy (Vetulani-Cęgiel, Kopka, 2022).

Sformalizowanie relacji polityk–ekspert

Ze względu na brak do 2022 r. wiążących przepisów regulujących procesy doradcze w Niemczech mogłoby się wydawać, iż poziom ich sformalizowania powinien być zdecydowanie niższy niż w Polsce, gdzie już od stosunkowo długiego czasu, tj. 2006 r., funkcjonują rozwiązania ustawowe w tym zakresie (Kopka et al., 2018). Z przeprowadzonych w projekcie badań wynika jednak, że w obu państwach dominują nieformalne relacje pomiędzy ekspertami a politykami w ramach procesu pozyskiwania wiedzy eksperckiej na potrzeby podejmowanych decyzji politycznych.

W wypowiedziach polskich ekspertów mamy do czynienia z węższym i szerszym wymiarem opisu „formalizacji”. Pierwszy z nich odnosi się do formalnych regulacji w zakresie relacji między podmiotem świadczącym a odbiorcą doradztwa ze wskazaniem na różne formy umów oraz pojawiającą się niekiedy praktykę nieodpłatnej współpracy, np. w charakterze doradcy społecznego. W szerszym wymiarze pojęcie „formalizacji” procesów doradczych i lobbingowych odnosi się nie tylko do ustalonych zasad i procedur regulujących proces podejmowania decyzji z uwzględnieniem możliwych momentów, ale też do kanałów dostępu ekspertów do decydentów politycznych. Wymieniane są tu sformalizowane formy kontaktów w ramach procedur przewidzianych prawem, działania wykorzystujące przestrzeń nieregulowaną z uwzględnieniem najlepszych praktyk i mechanizmów samoregulacji oraz działania, które celowo omijają, a niekiedy nawet łamią przepisy, przy czym, o ile twórcze działanie w nieuregulowanej przestrzeni spotyka się ze zrozumieniem, o tyle ostatnia kategoria dotycząca intencjonalnego omijania i łamania zasad postrzegana jest jako patologia. Jeżeli chodzi o doradztwo polityczne brak ramowych regulacji powoduje relatywnie niski poziom jego sformalizowania, jednakże w odniesieniu do praktyki

w tym zakresie można mówić o jego pewnym zakotwiczeniu kulturowym, mimo iż politycy dość niechętnie dzielą się informacjami na temat tego, kto im doradza. Z przeprowadzonych badań wyłania się natomiast obraz wskazujący na znaczny rozdźwięk między postrzeganiem doradców politycznych i lobbystów. Podczas gdy doradcy cieszą się stosunkowo dużym poważaniem zarówno wśród aktorów procesów decyzyjnych jak i wśród opinii publicznej, reputacja lobbystów jest znacznie gorsza, a lobbing postrzegany jest negatywnie. Politycy nie chcą być kojarzeni z lobbystami, dlatego też częściej decydują się na nieformalne kanały kontaktu z nimi. Ze względu na istniejące w tym obszarze regulacje, lobbing w Polsce wydaje się być częściowo sformalizowany, ale niezakorzeniony kulturowo. Brak jest ugruntowanych wzorców postępowania, które umożliwiałyby uwzględnienie dobrych praktyk oraz skuteczniejszą autoregulację w tym obszarze. Ponadto formalizacja obejmuje tylko pewną część podmiotów faktycznie reprezentujących interesy, a status lobbysty nierzadko prowadzi do ostracyzmu, co nie sprzyja korzystaniu ze sformalizowanych i ogólnodostępnych kanałów dostępu do polityków (Stasiak, Thunert, 2022).

Większość niemieckich respondentów rozumiała „formalizację” politycznych procesów doradczych jako precyzyjne wymagania stawiane ekspertom w odniesieniu do formy i czasu konsultacji oraz w zakresie przestrzegania wymogów dotyczących przejrzystości działań doradczych, w tym obowiązku rejestracji. Ich oceny wyrażane w odniesieniu do stopnia sformalizowania sposobów pozyskiwania wiedzy eksperckiej wykorzystywanej w ramach politycznego procesu decyzyjnego charakteryzowały się pewnego rodzaju dwoistością. Z jednej strony wskazywano na silne sformalizowanie procesów konsultacyjnych, np. w ramach wysłuchań publicznych w parlamencie. Z drugiej strony zwracano jednak uwagę, że wymiana wiedzy fachowej między politykami a innymi podmiotami zewnętrznymi odbywa się w dużej mierze w mniej sformalizowany lub zupełnie nieformalny sposób. Niemalże wszyscy badani byli zdania, że mimo istnienia całej gamy zinstytucjonalizowanych form doradztwa oraz ich powszechnego wykorzystania, w praktyce politycznej między dostarczycielami wiedzy eksperckiej a politykami zdecydowanie dominują relacje nieformalne. Eksperci wskazywali ponadto na liczne pozaparlamentarne formy pośrednictwa interesów w postaci różnego rodzaju bankietów czy śniadań prasowych, które sprzyjają wymianie idei i są narzędziami, z których obie strony chętnie korzystają. Pojawiły się co prawda głosy, że stopień ich sformalizowania powinien być znacznie większy ze względu na ryzyko korupcyjne, jednakże badani dostrzegali konieczność istnienia przestrzeni dla skutecznego przepływu informacji również w ramach kanałów o charakterze nieformalnym (Stasiak, Thunert, 2022; Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022).

Dostępność zinstytucjonalizowanych form doradztwa

Mimo krótkiego okresu funkcjonowania w Niemczech odpowiednich rozwiązań prawnych regulujących obszar politycznych procesów doradczych oraz relatywnie niskiego stopnia ich sformalizowania, charakteryzują się one wyraźnie wyższym poziomem zinstytucjonalizowania niż ma to miejsce w Polsce. Wśród badanych respondentów panowała wprawdzie zgoda co do tego, że w Polsce ogólnie nie ma problemu z dostępem do wiedzy eksperckiej (Kopka et al., 2018), w opinii jej dostarczycieli problemem jest natomiast realna możliwość dotarcia z nią do decydentów parlamentarnych i rządowych. Ponadto szczególnie eksperci dość krytycznie odnosili się do roli zinstytucjonalizowanych form konsultacji w procesie stanowienia prawa.

W odniesieniu do działań doradczych w zakresie reprezentacji interesów, eksperci biorący udział w badaniu nie identyfikowali systemowych mechanizmów konsultacyjnych, zapewniających kontakt interesariuszy z decydentami, jako narzędzi lobbingu, natomiast zasiadanie w różnego rodzaju gremiach i radach, w tym w radach funkcjonujących w ramach dialogu społecznego, traktowali raczej jako doradztwo polityczne, a nie jako reprezentowanie interesów na rzecz konkretnych grup. Jednocześnie w opinii ekspertów udział w zinstytucjonalizowanych procesach konsultacyjnych nie należy do efektywnych instrumentów działań lobbingowych, między innymi ze względu na krótki czas na wyrażenie opinii oraz późniejsze nierzetelne lub wybiórcze opracowanie ich wyników, a także brak efektywnych narzędzi (informatycznych) informujących zainteresowane strony o mających miejsce konsultacjach. Zwracano przy tym uwagę, że w Polsce wysłuchania publiczne są co prawda uwzględnione w przepisach prawa, ale stosowane są niezwykle rzadko lub prowadzone są z pominięciem niezbędnej debaty. Sytuacja ta stała się jeszcze bardziej widoczna po roku 2015, od kiedy większość projektów ustaw składana jest w formie projektów poselskich niewymagających przeprowadzenia tego typu konsultacji w ramach procedury legislacyjnej (Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022).

Zdecydowanie inaczej jawi się dostęp do zinstytucjonalizowanych form pozyskiwania wiedzy eksperckiej w Niemczech. Mimo istnienia w obu krajach instytucji doradztwa wewnątrzparlamentarnego, niemieccy parlamentarzyści zdecydowanie częściej wymieniali Służby Naukowe Bundestagu (WD) jako pożądaną formę i ciało doradcze, niż polscy posłowie Biuro Analiz Sejmowych (BAS). Decydujące znaczenie miała wysoka reputacja WD wśród polityków w zakresie fachowości przygotowywanych ekspertyz oraz przekonanie o dużym profesjonalizmie i kompetencjach komunikacyjnych pracowników tej instytucji (Kopka et al., 2018). Respondenci w Niemczech zwracali ponadto uwagę na dużą wagę silnie zinstytucjonalizowanych

wysłuchań publicznych, w których udział biorą przedstawiciele różnych środowisk eksperckich. Należy podkreślić, że w Niemczech istnieje mocno zakorzeniony korporatystyczny model reprezentacji interesu, w którym grupy interesu, w większym stopniu niż ma to miejsce w innych krajach, definiują i reprezentują interesy swoich członków wobec państwa, negocjują wypracowywane porozumienia oraz monitorują i egzekwują realizację ustaleń na rzecz reprezentowanych przez nie podmiotów. W tym kontekście badani eksperci zgodnie wskazywali na ugruntowane formy dialogu pomiędzy polityką a interesariuszami, m.in. w postaci różnych praktyk konsultacyjnych w ministerstwach oraz w ramach prac komisji parlamentarnych. Eksperci podkreślają, że otrzymują oficjalne zaproszenia do udziału w różnego rodzaju radach, komisjach parlamentarnych, czy też dyskusjach technicznych (Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022). Wysłuchania tego typu przeprowadzane są regularnie, a listy ich uczestników są bardzo długie, co świadczy o tym, że do składania uwag zapraszani są przedstawiciele różnego rodzaju stowarzyszeń, związków zawodowych oraz eksperci indywidualni, a cały ten proces przebiega z zachowaniem pełnej transparentności (por. Skrzypiński, Wyli-gała, 2022). Doradztwo w ramach działalności lobbingowej stanowi również istotny mechanizm konsultacyjny. Zarówno podmioty instytucjonalne (podmioty zrzeszeniowe reprezentujące interesy grupowe), jak i te funkcjonujące w sposób komercyjny, uczestniczą regularnie w procesach legislacyjnych, dostarczając systematycznie wiedzy eksperckiej w ramach działań na rzecz określonych interesów. Zdaniem ekspertów podmioty zrzeszeniowe, organizacje pozarządowe, a także duże firmy i korporacje wywierają znaczący wpływ na procesy polityczne z uwagi na duże zinstytucjonalizowanie rynku lobbingowego (Stasiak, Thunert, 2022; Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022).

Podsumowując, na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że mimo iż w obu krajach występują podobne formy doradztwa, takie jak relacje bezpośrednie w postaci różnego rodzaju spotkań, gremiów doradczych i komisji, oraz pośrednie w postaci dokumentów formalnych, w tym analiz, raportów, ekspertyz itp., działalność ekspercka w Niemczech charakteryzuje się o wiele wyższym stopniem zinstytucjonalizowania, niż ma to miejsce w Polsce (Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022).

Ważnym uzupełnieniem omówionych powyżej czynników instytucjonalnych, wpływających na kształt PKE, są dwa zjawiska, które nie były uwzględnione we wcześniejszych badaniach. Pierwszym z nich jest zwiększenie w ostatnich latach znaczenia doradczej roli obywateli w ramach politycznych procesów konsultacyjnych. Zastosowanie mogą znaleźć tu różnego rodzaju formy partycypacji obywatelskiej, mające na celu zaangażowanie obywateli w merytoryczny rozwój rozwiązań politycznych. Jako ich szczególny rodzaj

coraz powszechniejsze w krajach niemieckojęzycznych stają się tzw. *Bürger-räte* (rady obywatelskie), znane w Polsce pod nazwą paneli obywatelskich. Leżąca u ich podstawy koncepcja doradztwa społecznego (Römmele, Schober, 2011) pozwala na umiejscowienie obywateli w różnych konstelacjach konsultacyjnych, funkcjonujących na styku między społeczeństwem, ekspertami i decydentami. Zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, istnieją przykłady paneli obywatelskich, które dzięki zakrojonym na szeroką skalę kampaniom towarzyszącym i umiejętnemu wykorzystaniu politycznych „okien możliwości” (*windows of opportunity*), zwiększają wpływ tego typu inicjatyw w ramach politycznych procesów decyzyjnych. Coraz większe zainteresowanie taką formą włączania obywateli w procesy doradcze stanowi impuls do debaty na temat rozszerzenia istniejącej w tym zakresie struktury instytucjonalnej (Stasiak, Oppold, 2022).

Drugim zjawiskiem wpisującym się w obszar rozwiązań instytucjonalno-prawnych odnoszących się do procesów doradczych i lobbingowych jest kwestia tzw. drzwi obrotowych. Szczególnie kontrowersyjna w tym kontekście wydaje się sytuacja, w której polityk po zakończeniu pełnienia ważnych funkcji politycznych o charakterze decyzyjnym przechodzi do biznesu. Zarówno w Niemczech, jak i w Polsce istnieją co prawda regulacje ustawowe w tym zakresie, jednakże w obu krajach są one postrzegane jako niewystarczające dla zapewnienia transparentności w tym obszarze, czy też przeciwdziałania nadużyciom finansowym oraz różnego rodzaju patologiom mogącym zaistnieć w ramach procesów politycznych (Wyligąła, Piotrowska, 2022). Praktyki związane z wykorzystaniem zasobów wynikających z pozycji zbudowanej w jednym polu (np. polityki) do zaistnienia w innym (np. doradztwa), dość łatwe do rozpoznania dla uważnych obserwatorów tych dwóch obszarów, mają niebagatelne znaczenie dla refleksji nad kulturowymi przesłankami kształtującymi PKE.

Profesjonalizacja podmiotów oferujących wiedzę ekspercką

Rodzimy rynek usług doradczych i lobbingowych jest w ocenie niemieckich posłów zdecydowanie bardziej rozwinięty niż analogiczny rynek polski w opinii posłów na Sejm i charakteryzuje się bardzo dużym zróżnicowaniem w ramach całej gamy instytucji i organizacji zajmujących się profesjonalnie dostarczaniem wiedzy eksperckiej politycznym decydentom (Cianciara, Stasiak, 2018). Działa na nim szereg podmiotów cieszących się ugruntowaną renomą, w tym także organizacje afiliowanych przy praktycznie wszystkich partiach politycznych zasiadających w Bundestagu. Z kolei zdecydowanie krótszy okres funkcjonowania rynku doradczego w Polsce, którego rozwój rozpoczął się dopiero wraz z transformacją ustrojową po roku 1989, spo-

wodował, iż nadal stoją przed nim duże wyzwania. Z wypowiedzi polityków wynika, że doradztwo polityczne, zarówno merytoryczne, jak i strategiczne, istnieje tu w bardzo ograniczonym zakresie i przybiera zazwyczaj formę usług świadczonych w sposób nieusystematyzowany przez podmioty, które nie zajmują się profesjonalnie działalnością doradczą (Kopka et al., 2018). W opinii ekspertów w Polsce nadal występuje bardzo niewiele podmiotów zajmujących się wyłącznie aktywnością w zakresie doradztwa politycznego, która zazwyczaj stanowi tylko jeden z obszarów ich działalności. Z przeprowadzonych badań wynika, że w Niemczech mamy do czynienia z wysokim stopniem profesjonalizacji podmiotów doradczych, szczególnie w zakresie doradztwa merytorycznego, co odzwierciedla się w ustabilizowanym rynku oraz liczebności, wielkości i dużym doświadczeniu podmiotów zajmujących się tego typu działalnością. Jeżeli natomiast chodzi o obszar doradztwa strategicznego poziom profesjonalizacji podmiotów oferujących tego typu usługi wydaje się być w obydwu krajach porównywalny (Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022).

Duże różnice pomiędzy Polską i Niemcami zaobserwować można w odniesieniu do rynku lobbingowego. Z wypowiedzi parlamentarzystów wynika, iż mimo umocowania prawnego pozostaje on w Polsce nadal daleki od pożądanego poziomu profesjonalności (Kopka et al., 2018). Ponadto jawi się on jako mocno ukryty, a w związku z tym trudno jest go opisać i oszacować, choć na podstawie wypowiedzi respondentów wydaje się on zdecydowanie mniejszy niż w Niemczech. Potwierdza to fakt, iż zarówno niemieccy politycy, jak i eksperci nie mieli wątpliwości co do tego, że rynek podmiotów zajmujących się w ich kraju reprezentacją interesów jest duży i bardzo zróżnicowany. Również poziom ich profesjonalizacji postrzegany był jako bardzo wysoki. Obok dużej liczby podmiotów prowadzących działalność lobbingową w toku procesów legislacyjnych, zarówno instytucjonalnych, reprezentujących interesy grupowe, jak i branżowe, występują różnego rodzaju podmioty prywatne, takie jak firmy lobbingowe działające na rzecz interesów swoich klientów, co świadczy o tym, że działalność tego typu prowadzona jest praktycznie w każdym sektorze przez wyspecjalizowane podmioty na dużą skalę i w sposób regularny. Potwierdza to również liczba oraz różnorodność reprezentantów interesu zarejestrowanych w nowopowstałym rejestrze lobbingowym, która w Niemczech, mimo bardzo krótkiego okresu jego obowiązywania, jest zdecydowanie większa niż w Polsce. W obu krajach zauważalny jest postępujący wzrost profesjonalizacji rynku doradztwa politycznego i lobbingu, przy czym w Niemczech ze względu na dłuższy czas funkcjonowania systemu demokratycznego jest on bardziej zaawansowany, natomiast w Polsce, gdzie tradycje w tym obszarze są zdecydowanie krótsze, jego rozwój ma charakter bardzo dynamiczny (Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022).

Zapotrzebowanie na ekspertyzy niezależnie od ich charakteru

Poziom zapotrzebowania na różnego rodzaju formy doradztwa politycznego, mimo ogólnej dostępności źródeł wiedzy eksperckiej, znajduje się w Polsce wciąż w początkowej fazie rozwoju. Z badań przeprowadzonych wśród parlamentarzystów wynika, że ich stosunkowo sceptyczne podejście do neutralności ekspertyz przygotowywanych przez BAS oraz uznanie jako niskiego poziomu aktywności eksperckiej ze strony *think tanków* działających w Polsce powodują, iż nie niosą one ze sobą stymulującej wartości merytorycznej, prowadząc tym samym do niewielkiego zainteresowania ze strony polityków dodatkowymi źródłami wiedzy eksperckiej (Kopka et al., 2018). W opinii zdecydowanej większości polskich ekspertów zakres korzystania przez polityków z wiedzy eksperckiej jest „mały” (72%) lub „bardzo mały” (11%). Jedynie niewielka ich grupa skłonna była określić go jako „duży” (17%), natomiast żaden z badanych nie postrzegał go jako „bardzo duży”. Polscy eksperci dostrzegają co prawda zwiększenie gotowości ze strony polityków do pozyskiwania wiedzy eksperckiej w postaci różnego rodzaju analiz przygotowywanych przez mniej lub bardziej niezależne instytucje. Ich zdaniem zauważyć można zarówno wzrost możliwości w tym zakresie, jak i wzrost świadomości polityków w odniesieniu do wagi korzystania z wiedzy eksperckiej w ramach podejmowanych decyzji politycznych. Mimo to w opinii badanych zainteresowanie polityków wiedzą specjalistyczną uznać należy za wciąż niewystarczające, czego źródłem, zdaniem ekspertów, może być czasochłonność korzystania z wiedzy opartej na pogłębionej analizie danych, podczas gdy polityka w Polsce rządzi się w przeważającej mierze emocjami, a nie racjonalnymi przesłankami, zaś stanowiska polityczne formułowane są częściej w oparciu o przesady, niż jako reakcje na fachowe informacje (Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022).

W Niemczech zapotrzebowanie na doradztwo polityczne, szczególnie w obszarze *policy advice*, określić można jako duże. Z wypowiedzi niemieckich parlamentarzystów wynika, że czują się oni zobowiązani do pozyskiwania informacji w ramach doradztwa merytorycznego, deklarują zainteresowanie wiedzą ekspercką, zwracając przy tym uwagę na spoczywającej na parlamentarzystach odpowiedzialności, aby decyzje polityczne podejmowane były w oparciu o rozważne uwzględnianie wielorakich źródeł zapewniających możliwie szeroką perspektywę widzenia w odniesieniu do sektora polityki, którego dotyczą (Kopka et al., 2018). Z wypowiedzi ekspertów w Niemczech wynika również, iż uważają oni zakres korzystania z wiedzy eksperckiej przez polityków jako zdecydowanie większy, niż miało to miejsce w odniesieniu do rodzimych polityków w przypadku ekspertów z Polski. Większość niemieckich ekspertów uznała go za „bardzo duży” (31%)

lub „duży” (58%), podczas gdy jedynie niewielki odsetek uznał go za „mały” (4%), natomiast żaden z badanych nie postrzegał go jako „bardzo mały”. Wielu niemieckich ekspertów dużą wagę przykładają się wysłuchań publicznych w Bundestagu, gdzie zarówno doradcy wywodzący się ze środowisk akademickich, jak i reprezentanci interesu zapraszani są do szerokiej dyskusji (Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022). Podobnie jest z informacjami pozytywnymi w ramach powszechnej aktywności różnego rodzaju podmiotów zajmujących się działalnością lobbingową, która przez wielu parlamentarzystów traktowana jest jako specyficzna forma i ważny element doradztwa politycznego (Kopka et al., 2018).

Potwierdzenie dużego zapotrzebowania na wiedzę ekspercką w ramach procesów politycznych widoczne było również w wypowiedziach ekspertów, którzy podkreślali, iż zarówno parlamentarzyści, jak i rząd federalny Niemiec zwykle zwracają się do zainteresowanych stron z prośbą o przedstawienie stosownego stanowiska podczas przygotowywania projektów ustaw (Cianciara, Vetulani-Cęgiel, 2022).

Wykorzystanie ekspertyz przy podejmowaniu decyzji politycznych

Z badań przeprowadzonych wśród parlamentarzystów wynika, że stopień wykorzystania wiedzy eksperckiej w procesach decyzyjnych w polskiej rzeczywistości parlamentarnej jest zdecydowanie mniejszy niż w Niemczech (Cianciara, Stasiak, 2018). Potwierdzają to wypowiedzi, w których w Niemczech większość posłów deklarowała stosunkowo duży stopień korzystania z różnego rodzaju doradztwa w ramach swojej pracy parlamentarnej (90%), natomiast żaden z nich nie uznał jej za małą, podczas gdy w Polsce podobnych głosów było wyraźnie mniej (63%), a jednocześnie relatywnie duża grupa badanych (16%) była skłonna przyznać, iż w ich przypadku korzystanie z wiedzy eksperckiej ma miejsce w stopniu niewielkim (Piontek, Kopka, 2018). Jako przyczyny polscy badani wymieniali przede wszystkim dyscyplinę partyjną, obligującą do głosowania nad projektami ustaw zgodnie z ogólnie ustalonym stanowiskiem własnego ugrupowania. Ponadto wskazywali oni na wykorzystywanie subwencji z budżetu państwa – wbrew ustawie o partiach politycznych – na cele marketingowe, niezwiązane z doradztwem politycznym (Schöll-Mazurek, Biskup, 2018). W obu krajach większość badanych ekspertów na pytanie dotyczące stopnia odzwierciedlenia przekazywanej wiedzy w decyzjach podejmowanych przez polityków odpowiadała „różnie” lub „to zależy”, przy czym polscy respondenci, częściej niż niemieccy, uzależniali skuteczność swych działań od innych czynników. Polscy eksperci byli ogólnie zgodni w ocenie tego stanu rzeczy, dostrzegając w większości, że w polskiej polityce

z fachowej wiedzy korzysta się zbyt rzadko, czego konsekwencją jest niedostateczny stopień wykorzystywania przez decydentów politycznych potencjału, jaki oferuje rynek doradztwa w Polsce. Jak zaznaczają, nie jest to poziom, który mógłby zadowalać, a na pewno znajduje się on w ich mniemaniu poniżej średniej, szczególnie w porównaniu do standardów europejskich. Zwracali przy tym uwagę, że w Polsce szczególnie w szeregach organizacji pozarządowych istnieje szerokie grono ekspertów, wśród których znaleźć można specjalistów w zakresie praktycznie wszystkich tematów, którymi zajmują się rząd oraz Sejm, podkreślając jednocześnie niski współczynnik wykorzystywania zdolności doradczych, jakie niosą ze sobą przedstawiciele NGO's. Pojawiały się tu wręcz wypowiedzi wskazujące na barierę dostępu, co w przekonaniu badanych ma dalece negatywny wpływ na przebieg procesów doradczych w ramach prac legislacyjnych (Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022).

Z kolei z wypowiedzi posłów Bundestagu wynika, iż w Niemczech istnieje wiele podmiotów pełniących funkcje doradcze, których aktywność ekspercka uwzględniana jest przez polityków w procesie stanowienia prawa. Należą do nich również organizacje pozarządowe, wykorzystywane jako istotne źródło informacji zdecydowanie częściej, niż ma to miejsce w Polsce. Niemieccy deputowani powszechnie podkreślali duże znaczenie w pracy parlamentarnej przekazywanej im wiedzy eksperckiej. Z ich wypowiedzi można jednak wywnioskować, iż korzystają oni z doradztwa przede wszystkim wtedy, gdy odbywa się ono w odpowiednim momencie, jego forma jest profesjonalna i dopracowana, a tematyka odpowiada obszarowi zainteresowania danego posła. Ogólnie można więc stwierdzić, że długoletnia aktywność różnego rodzaju podmiotów oferujących usługi doradcze w Niemczech sprawia, że tamtejsi decydenci polityczni dysponują większym doświadczeniem w rozpoznaniu charakteru oraz intencji ekspertów, z którymi mają do czynienia, co zdecydowanie sprzyja wykorzystywaniu zdobytych od nich informacji przy podejmowaniu decyzji w ramach prowadzonej polityki (Biskup, Schöll-Mazurek, 2018).

Jeśli chodzi o ocenę przez niemieckich ekspertów stopnia uwzględniania przez polityków pozyskanej wiedzy eksperckiej przy podejmowaniu decyzji, była ona zgoła odmienna, niż miało to miejsce w przypadku ekspertów z Polski. Zdecydowanie ponad 1/3 respondentów oceniła, że ma to miejsce w stopniu dużym, a znikoma część badanych stopień ten uznała za mały. Z opinii ekspertów wynika, iż doradztwo polityczne w Niemczech opiera się przede wszystkim na badaniach i ewaluacji (w tym kontekście wyszczególniają oni kategorię ekspertów naukowych), podczas gdy w Polsce, bardziej niż naukową, ceni się wiedzę wynikającą z rynkowego doświadczenia ekspertów oraz ich praktycznej znajomości danej branży. Zarówno eksperci niemieccy, jak i polscy zgodnie podkreślali przy tym, że skuteczność argumentacji oraz ob-

ranych metod działania jest tym większa, im bardziej jest ona dopasowana do celów politycznych danego decydenta, natomiast w przypadku ich rozbieżności argumenty oparte na wiedzy eksperckiej nie są przez polityków brane pod uwagę. Ponadto wśród polskich ekspertów pojawiała się opinia, że możliwości wpływania na kierunek i kształt legislacji są od 2015 r. dalece ograniczone, ponieważ w ramach procesu stanowienia prawa coraz częściej odchodzi się od etapu prac nad założeniami do projektów ustaw oraz od konsultacji publicznych, a niekiedy nawet od dyskusji stanowisk w komisjach i podkomisjach sejmowych (Cianciara, Vetulani-Cęgiel, 2022).

Zmienne kulturowe

Rodzaje ekspertyz pożądanых przez polityków

Szczególnie silne różnice pomiędzy Polską i Niemcami można zauważyć w preferencjach polityków w odniesieniu do rodzaju pożądanego doradztwa politycznego. W Polsce wyraźnie widoczna jest koncentracja na strategicznym typie doradztwa, określanego jako *political consulting*, które ukierunkowane jest na kontakty z wyborcami oraz prezentację medialną (Piontek, Kopka, 2018). Wydaje się, że jednym z czynników zwiększających zapotrzebowanie na ten rodzaj doradztwa jest nadal niski poziom konsolidacji systemu partyjnego i związana z tym stosunkowo silna fluktuacja wyborcza, czego konsekwencją – w obliczu mającej miejsce po 2004 r. „permanentnej kampanii wyborczej” (Biskup, 2010) – staje się praktycznie ciągła konieczność silnego zaangażowania środków komunikacji politycznej w ramach walki o uzyskanie mandatu parlamentarnego. Jednocześnie znacznie rzadsze wykorzystanie w Polsce doradztwa merytorycznego typu *policy advice* może być spowodowane tym, że istotne decyzje polityczne w zakresie polityk sektorowych leżą raczej w gestii kierownictwa partii niż poszczególnych posłów (Kopka et al., 2018). Potwierdziło się to również w wypowiedziach ekspertów, którzy jeszcze silniej niż posłowie wskazywali, że politycy w Polsce korzystają przeważnie z doradztwa wizerunkowego oraz w zakresie komunikacji z wyborcami i mediami (Cianciara, Vetulani-Cęgiel, 2022).

W Niemczech zdecydowanie przeważa doradztwo merytoryczne, polegające na dostarczaniu wiedzy eksperckiej w obszarze polityk sektorowych, podczas gdy doradztwo strategiczne wykorzystywane jest przez parlamentarzystów sporadycznie. W swoich wypowiedziach odnoszą się oni do tego typu doradztwa z niechęcią i zaprzeczają korzystaniu usług w tym zakresie, pozostawiając działania w tym obszarze w dużej mierze władzom partyjnym

(Schöll-Mazurek, Biskup, 2018; Kopka et al., 2018). Opinie parlamentarzystów Bundestagu odnoszące się do preferowanego przez nich rodzaju doradztwa merytorycznego potwierdziły się w wyrażnie w wypowiedziach ekspertów z Niemiec.

Powyższe obserwacje znajdują również potwierdzenie w odmiennych rolach asystentów pracujących w biurach parlamentarnych, którzy w Polsce zajmują się głównie zadaniami administracyjnymi oraz komunikacją zewnętrzną i medialną, podczas gdy w Niemczech są oni nazywani „współpracownikami naukowymi” (niem. *wissenschaftliche Mitarbeiter*), a do ich głównych obowiązków, oprócz spraw administracyjnych, należą przede wszystkim zadania związane z pozyskiwaniem informacji w obszarze doradztwa merytorycznego (Biskup et al., 2022).

Cele polityków związane z wykorzystaniem pożądanego doradztwa

Zarówno w Polsce, jak i w Niemczech potrzebę uzasadnienia decyzji podjętych zgodnie z linią partii jako cel korzystania z wiedzy eksperckiej zadeklarowało mniej parlamentarzystów niż w odniesieniu do potrzeby pozyskania informacji jako podstawy formułowania własnego stanowiska. Niemniej jednak „identyfikacja problemu”, a zwłaszcza „dbanie o interesy obywateli” wymieniane były w kontekście roli doradztwa znacznie częściej przez deputowanych z Niemiec. Z kolei wypowiedzi zaprzeczające postracjonalizacji wcześniej podjętych decyzji politycznych jako celu doradztwa pojawiały się nieco częściej wśród posłów z Polski (Piontek, Kopka, 2018). Może to jednak wynikać z chęci ukazania swojej pracy parlamentarnej w jak najlepszym świetle, o czym świadczyć może fakt, że w opinii ekspertów wyglądało to zgoła inaczej. Wśród polskich i niemieckich ekspertów niemalże wszyscy badani spotkali się z sytuacją, w której polityk zasięgał porady w celu uzasadnienia określonych decyzji. Wśród polskich ekspertów wyraźna większość badanych (63%) uznała, że rodzimi politycy korzystają z wiedzy eksperckiej głównie dla „uzasadnienia decyzji podejmowanych w celu realizacji linii partii”. Podkreślali oni przy tym, że w polskiej polityce nagminne i typowe jest instrumentalne wykorzystywanie wiedzy celem poparcia i uzasadnienia własnego stanowiska. Znacznie mniej, bo jedynie 25%, widziało główny cel korzystania przez polityków z porad ekspertów jako uzyskania pomocy w „znalezieniu najlepszego rozwiązania problemu w oparciu o wiedzę ekspercką”, 19% w „identyfikacji problemu”, a tylko 6% „dbaniu o interesy jak największej liczby obywateli”¹. Stwierdzali oni ponadto, że polscy politycy chętniej sięgają po doradztwo *ad hoc*, przy okazji

¹ Wyniki nie sumują się do wartości 100%, ponieważ respondenci w swobodnej wypowiedzi wskazywali różne możliwości, rzadko pozostając przy jednej.

sytuacji kryzysowych czy kampanii politycznych, aniżeli w sposób systematyczny i ciągły (Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022).

Zdecydowanie inaczej wyglądało to w ocenach niemieckich ekspertów, z których 54% widziało cel pozyskiwania przez polityków informacji od ekspertów w „znalezieniu najlepszego rozwiązania problemu w oparciu o wiedzę ekspercką”, 38% w chęci „identyfikacji problemu” i 23% w „dbaniu o interesy jak największej liczby obywateli”. Co ciekawe również w Niemczech aż połowa badanych była zdania, że usługi doradcze wykorzystywane są przez polityków do „uzasadnienia decyzji podejmowanych w celu realizacji linii partii”. Niemniej jednak można uznać, iż powyższe dane wskazują na przewagę chęci racjonalizacji podejmowanych decyzji politycznych jako nadrzędnego celu korzystania przez niemieckich polityków z wiedzy eksperckiej.

Dystans pomiędzy politykami a ekspertami

Stopień zaufania do wiedzy eksperckiej

Na podstawie przeprowadzonych badań można uznać, że parlamentarzyści z obu krajów ogólnie dobrze oceniają rzetelność i obiektywizm doradztwa o charakterze naukowym (Piontek, Kopka, 2018). Stosunkowo niski poziom zaufania do wiedzy eksperckiej w szerszym znaczeniu (spoza obszaru podmiotów akademickich), z jakim mamy do czynienia w Polsce, koreluje w dużej mierze z ogólnie niskim poziomem wzajemnego zaufania społecznego oraz z niskim zaufaniem do instytucji publicznych (Kopka, Piontek, 2022; Skrzypiński, Wyligąła, 2022). Manifestuje się to w sposób szczególny w odniesieniu do działalności lobbingowej, która przez media i opinię publiczną oraz w dużej mierze przez samych polityków postrzegana jest w sposób negatywny i często kojarzona jest z działaniami patologicznymi, w tym różnego rodzaju zachowaniami o charakterze korupcyjnym. Wysoki poziom społecznej podejrzliwości powoduje postrzeganie procesów lobbingowych jako środka zakulisowej aktywności nieetycznych aktorów funkcjonujących w polityce w ramach procesów stanowienia prawa. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy może być medialne piętnowanie licznych przypadków korupcji w okresie transformacji ustrojowej (Kopka et al., 2018).

W Niemczech, podobnie jak w Polsce, pojęcie lobbingu ma co prawda konotację dalece negatywną, lecz dotyczy to głównie opinii publicznej oraz części polityków reprezentujących ugrupowania o charakterze lewicowym. Jednakże zdecydowana większość parlamentarzystów wyraźnie się od tego dystansuje,

będąc świadomymi stygmatyzującego charakteru przekazu medialnego odnoszącego się do lobbingu oraz związanej z tym negatywnej percepcji procesów lobbingsowych przez obywateli (Kopka et al., 2018).

Pozytywne postrzeganie jakości wiedzy eksperckiej przez aktorów procesów politycznych w Niemczech uwidacznia się ponadto we wspomnianym już wcześniej przekonaniu niemieckich polityków o wysokim poziomie merytorycznym ekspertyz przygotowywanych przez Naukowe Służby Bundestagu (WD) oraz nie poddawaniu pod wątpliwość ich neutralności, co wśród niemieckich posłów było zdecydowanie bardziej powszechne niż w przypadku parlamentarzystów z Polski w odniesieniu do usług oferowanych przez Biuro Analiz Sejmowych (BAS). Polscy parlamentarzyści wskazują z jednej strony na wagę działania BAS, jednakże szczególnie ci, związani z ugrupowaniami opozycyjnymi, konstatują jego „upolitycznienie” i przygotowywanie analiz zgodnych z zapotrzebowaniem partii rządzącej (Kopka et al., 2018; Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022). Mimo iż również w Niemczech, niezależnie od ogólnego przekonania o wysokiej jakości wiedzy oferowanej przez różnego rodzaju ekspertów, na ocenie informacji pozyskiwanych w ramach politycznych procesów doradczych nierzadko ciąży podejrzenie o brak obiektywizmu, wielu z badanych, zarówno wśród posłów, jak i ekspertów, zwracała uwagę na leżący ich zdaniem po stronie polityków obowiązek pozyskiwania wiedzy z możliwie wielu źródeł oraz umiejętność rozpoznanie intencji przekazujących ją podmiotów (Kopka et al., 2018).

Pozycja eksperta jako uczestnika procesu decyzyjnego

Poziom zaufania do wiedzy eksperckiej w obu badanych krajach znajduje odzwierciedlenie w pozycji eksperta, przypisywanej mu w ramach politycznego procesu decyzyjnego, która w Polsce jawi się jako wyraźnie słabsza niż w Niemczech. Powodów takiego stanu rzeczy upatrywać można między innymi w rodzaju dyskursu politycznego, który ze względu na wyraźny wzrost populistycznego charakteru polityki prowadzonej w Polsce po roku 2004, szczególnie przez ugrupowania prawicowe, oparty jest przede wszystkim na emocjach, prowadząc tym samym do obniżenia jego poziomu merytorycznego. Podczas gdy eksperci z obu krajów byli w zasadzie zgodni co do tego, że im szybciej w toku procesu legislacyjnego podejmuje się działania doradcze, tym są one skuteczniejsze, po polskiej stronie wskazywano na znacznie ograniczone możliwości wpływu, wynikające ze wspomnianego już wcześniej coraz częstsze wykorzystywania w procesie stanowienia prawa trybu poselskich projektów ustaw (Cianciara, Vetulani-Cęgiel, 2022). Umożliwia on obejście konsultacji społecznych obowiązkowych w przypadku projektów rządowych,

które przewidziane są wprawdzie przepisami prawa, ale po roku 2015 stosowane szczególnie rzadko lub wcale. Ponadto, w odniesieniu do procedury powoływania gremiów konsultacyjnych, wśród ekspertów pojawiały się opinie wskazujące raczej na potrzebę obsadzenia stanowiska w danym zespole doradczym, aniżeli chęć wypracowania stosownych rekomendacji czy porad jako cel udziału ekspertów w procesie legislacyjnym. Wpisuje się w to w opisane powyżej relatywnie słabe przekonanie polityków o neutralności oraz jakości ekspertyz przygotowywanych przez BAS, czego skutkiem jest ich dużo mniejsze znaczenie w ramach prac parlamentarnych, niż ma to miejsce w przypadku wykorzystania ekspertyz przygotowywanych przez WD na potrzeby Bundestagu (Skrzypiński, Wyligąła, 2022).

Fakt, iż wiedza ekspercka pozyskiwana jest w Polsce w dużej mierze do uzasadnienia decyzji podejmowanych w zgodzie z linią ideologiczną partii, świadczy również o słabej pozycji doradców oraz rzadszym sięganiu po oferowaną przez nich wiedzę ekspercką jako podstawę określania własnych stanowisk w odniesieniu do poszczególnych kwestii podejmowanych w ramach prowadzonej polityki. Przyczynia się do tego także słaba pozycja ekspertów działających na rzecz reprezentacji interesów, wynikająca z wyjątkowo złej renomy działalności lobbingowej w polskiej rzeczywistości społeczno-politycznej oraz związanego z tym powszechnego unikania przez polityków kontaktów z przedstawicielami różnego rodzaju podmiotów doradczych działających w tym obszarze (Skrzypiński, Wyligąła, 2022).

Zupełnie przeciwnie zarysowuje się pozycja ekspertów w ramach politycznych procesów decyzyjnych w Niemczech. Prowadzenie polityki tradycyjne ukierunkowane na dążenie do konsensusu między stronami konfliktu oraz na rozwiązywanie realnych problemów społecznych powoduje, iż na wadze zyskują argumenty merytoryczne oparte na wiedzy specjalistycznej z zakresu danej polityki sektorowej, a tym samym wzmocniona zostaje pozycja oferujących ją ekspertów w ramach procesów legislacyjnych. Dzieje się tak również dlatego, że w Niemczech zarówno doradztwo polityczne, jak i lobbing uważane są przez polityków za ważne źródło wiedzy eksperckiej niezbędnej do racjonalnego podejmowania decyzji politycznych.

Preferencje odnośnie doradców

Z przeprowadzonych badań wynika, że w Polsce, bardziej niż w Niemczech, preferowane przez polityków jest doradztwo pochodzące ze znanych im kręgów, co przenosi je tym samym na grunt kontaktów prywatnych oraz do gabinetów politycznych, prowadząc do zawężenia sposobu prowadzenia polityki do znanych im perspektyw, zgodnych z wizją własnej opcji politycznej (Kopka

et al., 2018). Polscy parlamentarzyści (68%) częściej niż ich niemieccy koledzy (48%) wskazywali na dużą wagę znajomości z ekspertem lub polecenia go przez kogoś znanego lub zaufanego². Wśród wypowiedzi ekspertów z Polski można było wprawdzie uzyskać opinię, że w przeciwieństwie do sytuacji mającej miejsce jeszcze 20 lat temu, gdy grono doradców ograniczało się zazwyczaj wyłącznie do osób związanych z własnym ugrupowaniem, aktualnie politycy coraz częściej są otwarci na wiedzę specjalistów spoza najbliższego otoczenia politycznego (Vetulani-Cęgiel, Biskup, 2022), jednakże w wypowiedziach badanych wyraźnie uwidoczniła się różnica między oceną polskich i niemieckich respondentów co do preferencji polityków względem osób dostarczających im wiedzę ekspercką.

Podobnie jak w przypadku posłów, również wyraźna większość polskich ekspertów (72%) postrzegała znajomości lub polecenie przez kogoś znanego lub zaufanego za istotne kryterium stosowane ich zdaniem przez polityków przy doborze doradców. W przeciwieństwie do tego wśród ekspertów z Niemiec zdecydowanie rzadziej (50%) pojawiało się przekonanie o istotności tego kryterium doboru w odniesieniu do podmiotów doradzających politykom. Jednocześnie niemieccy parlamentarzyści (61%) częściej niż posłowie z Polski (52%) wskazywali na dorobek naukowy, fachowość, kompetencje, znajomość dziedziny czy jakość ekspertyzy jako kryteria stanowiące istotną podstawę doboru doradzających im podmiotów. Wśród ekspertów odsetek odpowiedzi polskich i niemieckich respondentów odnoszących się do tego kryterium był do siebie co prawda zbliżony, jednakże dało się zauważyć, że w ich mniemaniu dla polskich polityków nieco bardziej niż reputacja naukowa (33%) liczy się fachowość wynikająca z praktycznego doświadczenia oraz znajomości danej branży (39%), podczas gdy z odpowiedzi niemieckich ekspertów wynikało, iż w ich przekonaniu rodzimi politycy większą rolę przykładają do renomy oraz reputacji naukowej (43%) niż do wiedzy praktycznej, wynikającej z doświadczenia danego specjalisty (25%).

Podsumowując, mimo iż w Niemczech mamy do czynienia z silną pozycją WD oraz ważną rolą pracowników biur parlamentarnych w procesie pozyskiwania wiedzy eksperckiej na potrzeby prowadzonej polityki, zauważalna jest duża otwartość polityków na informacje dostarczane im przez ekspertów zewnętrznych. Inaczej sytuacja wygląda w Polsce, gdzie w dużej mierze unika się kontaktów z ekspertami z zewnątrz, zwłaszcza jeżeli ich aktywność nosi znamiona działalności lobbingowej, a jednocześnie przez polityków wyraźnie bardziej niż fachowcy z danej dziedziny preferowani są zaufani doradcy wewnętrzni związani z daną opcją polityczną.

² Wyniki nie sumują się do wartości 100%, ponieważ respondenci w swobodnej wypowiedzi wskazywali różne możliwości odpowiedzi.

Wymagana bliskość poglądów

W odniesieniu do wymaganej bliskości ideologicznej doradców, polscy parlamentarzyści (42%) zdecydowanie częściej niż miało to miejsce wśród posłów z Niemiec (28%) wskazywali na wagę zgodności z własnymi poglądami podczas doboru doradzającego im eksperta. Również postrzeganie go jako sympatyka własnego ugrupowania była częściej deklarowana przez parlamentarzystów z Polski (10%) niż z Niemiec (7%) jako kryterium co prawda niekonieczne, ale zwiększające szansę na skorzystanie z porady (Piontek, Kopka, 2018). Interesujące w tym kontekście wydaje się również, że zarówno w Polsce, jak i w Niemczech przekonanie o istotności powyższych kryteriów przy doborze doradców politycznych było znacznie częściej wyrażane przez ekspertów niż przez parlamentarzystów. W Polsce ogromna większość badanych dostarczycieli wiedzy eksperckiej (78%) uznała zbieżność poglądów między doradcą a decydem politycznym za kryterium decydujące, podczas gdy w Niemczech odsetek tego typu odpowiedzi był wyraźnie niższy (61%). Jeszcze dosadniej ta różnica uwidoczniła się w odniesieniu do statusu sympatyka danego ugrupowania, który zdecydowanie więcej ekspertów z Polski (44%) wskazało jako istotne kryterium przy doborze doradców przez polityków niż miało to miejsce wśród respondentów z Niemiec (14%).

Zbiorcze wyniki rozważań odnoszących się do kryteriów typologicznych PKE w badanych krajach przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Kryteria przyporządkowanie typologicznego PKE w Polsce i w Niemczech

Kategoria	Zmienne	Niemcy		Polska
1	2	3	4	5
Instytucjonalna	istnienie regulacji procesów doradczych	do 2021 brak regulacji	od 2022 regulacje istnieją, ale wykazują pewne braki	od 2006 regulacje istnieją, ale wykazują znaczne braki
	sformalizowanie relacji polityk–ekspert	niskie		niskie (istnieją również sformalizowane kanały dostępu, ale są one rzadko wykorzystywane)
	dostępność zinstytucjonalizowanych form doradztwa	wysoka		niska
	profesjonalizacja podmiotów oferujących wiedzę ekspercką	wysoka		niska
	zapotrzebowanie na ekspertyzy niezależnie od ich charakteru	wysokie		niskie

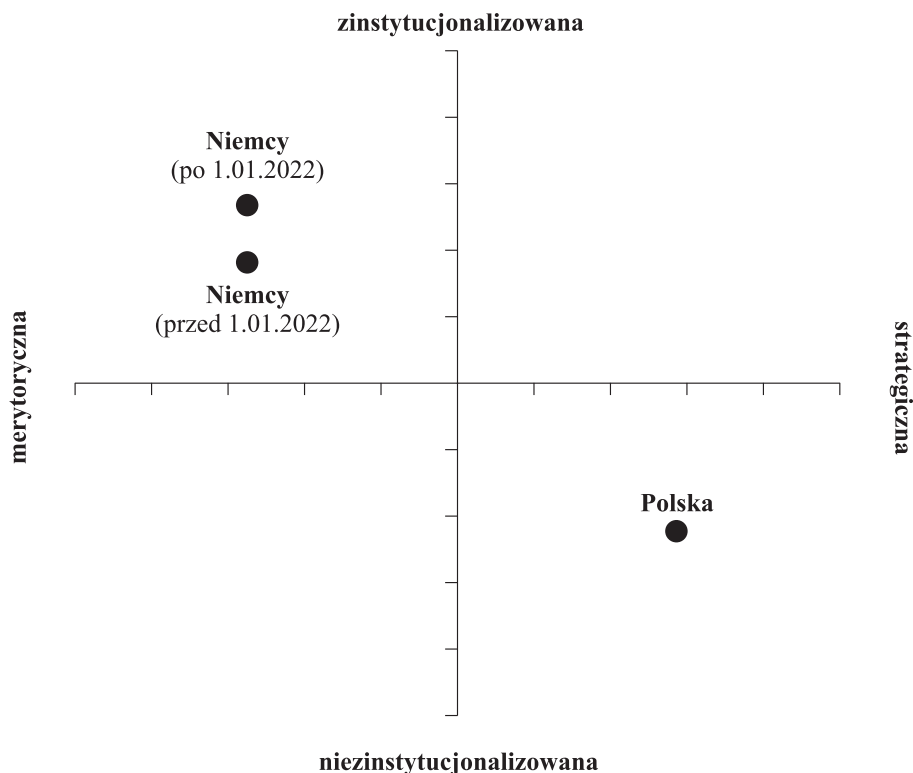
1	2		3	4	5
	wykorzystanie ekspertyz przy podejmowaniu decyzji politycznych		wysokie		niskie
Kulturowa	Zmienne		Niemcy		Polska
	rodzaje ekspertyz pożądaných przez polityków		głównie policy advice /political consulting w stopniu znikomym		głównie political consulting/w zdecydowanie mniejszym stopniu policy advice
	cele polityków		głównie racjonalizacja /w mniejszym stopniu postracjonalizacja, legitymizacja		głównie postracjonalizacja, legitymizacja/w mniejszym stopniu racjonalizacja
	dystans pomiędzy politykami a ekspertami	zaufanie do wiedzy eksperckiej	wysokie		niskie
		pozycja eksperta	silna		słaba
		preferencje odnośnie doradców	wewnętrzni i zewnętrzni		głównie wewnętrzni
wymagana bliskość poglądów		mała		duża	

Źródło: Opracowanie własne.

W oparciu o wyniki przeprowadzonej analizy, zebrane w tabeli 1, możliwe było przyporządkowanie politycznych kultur eksperckich do danego typu. I tak polski model wpisuje się w charakterystykę niezinstytucjonalizowanej, zorientowanej strategicznie PKE (n-s), natomiast model niemiecki lokuje się w obszarze zinstytucjonalizowanej, zorientowanej merytorycznie PKE (z-m), przy czym w Niemczech uwidacznia się zwiększenie stopnia zinstytucjonalizowania wraz z wprowadzeniem w 2022 r. rejestru lobbingowego. Wyniki niniejszego przyporządkowania typologicznego prezentuje grafika 1.

Oprócz opisanych powyżej różnic pomiędzy postrzeganiem sposobu funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w Polsce i w Niemczech, w artykułach zawartych w niniejszej publikacji uwidoczniły się dalsze rozbieżności między oboma krajami świadczące o odmienności funkcjonowania w nich procesów doradczych i lobbingowych, które nie zostały dotychczas uwzględnione w ramach przedstawionej koncepcji PKE jako kryteria różnicujące. Należą do nich: postrzeganie granicy – jako możliwe kryterium instytucjonalne oraz mediatyzacja – jako możliwe kryterium kulturowe.

Grafika 1. Przyporządkowanie typologiczne PKE w Polsce i w Niemczech



Źródło: Opracowanie własne.

Postrzeganie granicy

Analiza percepcji politycznych procesów doradczych przez polskich i niemieckich parlamentarzystów wykazała zależność między sposobem definiowania przez nich granicy oddzielającej doradztwo polityczne od lobbingu, a kształtem rozwiązań instytucjonalno-prawnych obowiązujących w danym państwie. W Polsce posłowie zgadzali się co do istnienia wyraźnej granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem (95%), zauważając jednocześnie pewne elementy jej przepustowości w praktyce ich funkcjonowania. W przeciwieństwie do tego stanowczo mniejsza część badanych deputowanych do Bundestagu dokonywała rozróżnienia pomiędzy tymi obszarami (69%), przy czym opinie niemieckich posłów były zdecydowanie bardziej zróżnicowane i wskazywały na duży związek z socjaldemokratyczną lub chadecką orientacją polityczną respondentów. Podczas gdy część badanych, szczególnie na poziomie świadomości oraz w zakresie postulowanych rozwiązań

prawnych, dostrzegła różnicę między doradztwem politycznym a lobbingiem, druga grupa zarówno na poziomie świadomości, jak i w odniesieniu do praktyki funkcjonowania wskazywała na pokrywanie się tych obszarów, szczególnie w kontekście konieczności pozyskiwania informacji z różnych źródeł. Charakterystyczne było tu z kolei dość precyzyjne odgraniczenie pojęcia tzw. „naukowego doradztwa politycznego”, które dla wielu badanych stanowiło osobną jakość, definiowaną przy pomocy ściśle określonych kryteriów (Kopka et al., 2018).

Powyższa różnica w sposobie postrzegania w Polsce i w Niemczech granicy między doradztwem politycznym a lobbingiem potwierdziła się również w opiniach ekspertów. Dostawcy wiedzy eksperckiej w Polsce, podobnie jak polscy parlamentarzyści, w zdecydowanej większości odnotowywali istnienie różnicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem, co w ramach przeprowadzonego badania stwierdziło 89% respondentów, podczas gdy jedynie 5,5% ankietowanych takiej różnicy nie dostrzegало, a kolejne 5,5% zadeklarowało niejednoznaczną odpowiedź lub określiło swoje stanowisko jako „nie wiem”. W sposób wyraźny odbiega to od sytuacji w Niemczech, gdzie jedynie 46% ankietowanych ekspertów dostrzegало różnice między tymi obszarami, a 14% zaprzeczyło istnieniu tego typu rozróżnienia. Uwagę zwraca natomiast fakt, że aż 39% niemieckich respondentów nie potrafiło udzielić odpowiedzi lub była ona niejednoznaczna, co wyraźnie wskazuje na brak zdecydowanego zdania ekspertów na ten temat (Jańczak, Kopka, 2022).

Mediatyzacja

Jednym z wyraźnie zaznaczających się obszarów działalności mediów w kontekście doradztwa politycznego i lobbingu jest wykrywanie pojawiających się w ramach tych procesów zjawisk o charakterze patologicznym, w tym związanych z zachowaniami korupcyjnymi. Z jednej strony ich medialne piętnowanie przyczynia się do poprawy przejrzystości działalności politycznej, jednak z drugiej strony w wyniku tendencji mediów do nadmiernego skandalizowania tego typu sytuacji, w sposób bardzo negatywny wpływa to na obraz działalności eksperckiej w opinii publicznej. Ponadto efekt ten jest wzmacniany przez fakt, że logika mediów nie sprzyja informowaniu odbiorców o korzyściach społecznych płynących z procesów doradczych, w konsekwencji czego informacje tego typu pojawiają się w mediach niezwykle rzadko lub wcale i dotyczy to zarówno Polski, jak i Niemiec.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w Polsce nad doradztwem merytorycznym przeważa doradztwo strategiczne, co może prowokować z pozoru oczywistą konstatację, że eksperci są bardziej widoczni w polskich mediach

niż niemieckich. Byłby to jednak nieuprawniony wniosek, nieoddający istoty celów korzystania przez polityków z tego typu doradztwa. Nastawione jest ono bowiem na zwiększenie obecności polityków w mediach w pożądanym przez nich wymiarze czasowym oraz wizerunkowym. Politycy nie chwalą się korzystaniem z ekspertyz i porad strategicznych, chcąc sprawiać wrażenie, że rzeczywiście są takimi osobami, jak ich wykreowane medialne „persony”. Jeśli potraktować media jako ważnych aktorów procesów politycznych, co wydaje się bezsporne, ważne jest korzystanie przez dziennikarzy z wiedzy eksperckiej. Ci zaś wykazują w tej kwestii daleko idącą, choć różną, co wynika z pilotażowych badań wstrzeźliwość (Ossowski, Piontek, 2022).

Formułowanie generalnych wniosków na temat mediatyzacji wiedzy eksperckiej w oparciu o fragmentaryczne, póki co, badania, jest niemożliwe, bowiem dotyczyły one jednego typu nadawców (telewizje publiczne) w szczególnej sytuacji pandemii COVID-19. Nadawca niemiecki wyraźnie częściej posiłkował się wiedzą ekspertów w relacjonowaniu tego kryzysu niż nadawca polski, co stanowiło efekt zarówno strategii zarządzania sytuacją kryzysową przyjętą przez organy władz państwowych, jak i kultury medialnej debaty politycznej odmiennej w badanych systemach. W oparciu o nieusystematyzowane obserwacje można przyjąć wstępne założenie, że mediatyzacja wiedzy eksperckiej rozumiana jako ekspozycja tej wiedzy w mediach oraz proces jej wytwarzania i prezentowania przez samych ekspertów uwzględniających (bądź nie) logikę mediów, jest bardziej widoczna w systemie niemieckim. Eksperci częściej niż politycy występują tam jako źródła wiedzy i komentatorzy decyzji politycznych, zaś model systemu medialnego i politycznego oraz relacji między nimi determinuje charakter komunikacji politycznej *sensu largo* (Piontek, Ossowski, 2022). Jednak weryfikacja takiego założenia wymaga podjęcia systematycznych badań zakrojonych na szerszą niż w badaniu pilotażowym skalę. Rekomendujemy konieczność ich podjęcia, bo w kontekście badania politycznej kultury eksperckiej media nie mogą być marginalizowane, gdyż to one istotnie wpływają na normy organizujące dyskurs polityczny i percepcję politycznych procesów decyzyjnych przez wszystkich uczestników komunikowania politycznego. Szczególnie istotną rolę przypisać w tej materii należy mediom publicznym, gdyż ze względu na ich strukturalne i normatywne cechy oczekiwać należy, że będą one służyć demokracji i racjonalizacji polityki. Od pewnego czasu media publiczne w Polsce nie realizują zadań wynikających z ich statusu, pełniąc funkcje ideologiczno-propagandowe, ulegając postępującemu procesowi polityzacji. Tendencji tych nie zauważa się w przypadku publicznych mediów niemieckich, które wydają się nie ulegać pokusie rywalizowania z mediami komercyjnymi w emocjonalizacji polityki, która jest typowa dla postrzegania polityki jako gry o sumie zerowej, w której zyski sprowadzają się do sprawowania władzy, nie zaś szukania konsensu po-

litycznego i rozwiązywania realnych problemów społecznych. Kooperacyjny model polityki sprzyja eksponowaniu wiedzy eksperckiej i wydaje się, że takie podejście bliższe jest publicznym nadawcom w Niemczech.

WNIOSKI

Przedstawione w niniejszym artykule wyniki badań, analiza których oparta jest na zmodyfikowanych, w porównaniu z wcześniej przedstawioną koncepcją, kryteriach PKE, uprawnia do sformułowania trzech zasadniczych wniosków. Najważniejszy z nich, w naszej opinii, zawrzeć można w konstatacji, że typ politycznej kultury eksperckiej nie jest stały, dany raz na zawsze, przeciwnie – stanowi układ dynamiczny i zmienny. Poszczególne zmienne nie mają wartości zero-jedynkowej, nie można o nich powiedzieć, że występują, bądź nie występują. Należy je rozpatrywać jako wartości względne, sytuując je w określonym w danym czasie punkcie *continuum*, rozpiszczającym się pomiędzy wartościami skrajnymi. Prowadzi to do wniosku drugiego, wskazującego na konieczność ciągłego monitorowania elementów składowych politycznej kultury eksperckiej, jak również relacji między nimi. Stwarza to szerokie możliwości badań, które skupiać się mogą na poszczególnych aspektach PKE, jak i eksponować podejście holistyczne, które zaprezentowane zostało, żywymy taką nadzieję, przez zespół badaczy od 2016 r. zajmujących się problematyką doradztwa politycznego i lobbyingu w Polsce i Niemczech. Jednym z efektów realizacji tego projektu było wypracowanie koncepcji politycznej kultury eksperckiej i poddanie go weryfikacji dzięki wieloczynnikowej analizie szeroko rozumianych relacji między doradztwem politycznym, lobbyngiem i wiedzą ekspercką a politycznymi procesami decyzyjnymi w dwóch systemach politycznych: polskim i niemieckim. Dane niezbędne do przeprowadzenia analizy pozyskiwane były w oparciu o różne metody badawcze, których dobór wynikał z celów ogólnych i szczegółowych projektu. Zróznicowanie metod pozwoliło na przedstawienie badanej problematyki z różnych perspektyw, które jednak nie stanowią zamkniętego zbioru możliwych podejść.

Jednym z celów grup badawczych realizujących dwuetapowy projekt „Wiedza to władza”: Granice doradztwa politycznego i lobbyngu w politycznym procesie decyzyjnym – polityczna kultura ekspercka w polsko-niemieckim porównaniu” było opracowanie nowej kategorii analitycznej – politycznej kultury eksperckiej, służącej do naukowej refleksji nad problematyką, która określona została w publikacji wieńczącej pierwszy etap badań „Doradztwo polityczne i lobbyng w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej” (Kopka et al., 2018)

oraz będącej jej swoistą kontynuacją monografii podsumowującej etap drugi „Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Politycy, doradcy i lobbyści w perspektywie porównawczej”, którą niniejszym prezentujemy. Potwierdzeniem zasadności wprowadzenia tej kategorii, a tym samym jej naukowej przydatności, mogą i powinny być badania dotyczące innych niż Polska i Niemcy państw. Jest to trzeci z ogólnych wniosków, jakie formułujemy. Stanowi on równocześnie zaproszenie dla osób zajmujących się doradztwem politycznym i jego znaczeniem dla procesów podejmowania decyzji w systemach politycznych, które dotychczas nie były analizowane w ujęciu proponowanym przez autorów tego opracowania.

BIBLIOGRAFIA

- Biskup B. (2010), *Rozwój doradztwa politycznego w Polsce*, w: *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii wyborczych*, (red.) K. Churska-Nowak, S. Drobczyński, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, s. 91–106.
- Biskup B., Schöll-Mazurek K. (2018), *Instytucjonalne podstawy doradztwa politycznego oraz lobbingu w polsko-niemieckim porównaniu*, w: *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków: Wydawnictwo ToC, s. 157–198.
- Cianciara A., Stasiak D. (2018), *Rynek doradztwa politycznego i lobbingu z perspektywy polskich i niemieckich parlamentarzystów*, w: *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków: Wydawnictwo ToC, s. 229–266.
- Cianciara A., Vetulani-Cęgiel A. (2022), *Doradcy czy lobbyści? O rolach, formach i skuteczności doradztwa politycznego z perspektywy polskich i niemieckich ekspertów*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 133–151.
- Jańczak J., Kopka A. (2018), *Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w politycznym procesie decyzyjnym*, w: *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków: Wydawnictwo ToC, s. 117–155.
- Jańczak J., Kopka A. (2022), *Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w opinii dostawców wiedzy eksperckiej oraz parlamentarzystów w Polsce i w Niemczech. Interpretacja badań empirycznych*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 171–204.
- Kopka A., Minkenberg M., Piontek D. (2018), *Doradztwo polityczne i lobbying w Polsce i Niemczech: wyniki badań i rekomendacje*, w: *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg, Kraków: Wydawnictwo ToC, s. 333–350.
- Kopka A., Piontek D., Minkenberg M. (red.) (2018), *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, Kraków: Wydawnictwo ToC.

- Kopka A., Piontek D. (2022), *Wprowadzenie – Doradztwo polityczne i lobbying w polsko-niemieckim porównaniu*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD, s. 9–34.
- Kopka A., Piontek D. (2022a), *Koncepcja „politycznej kultury eksperckiej” jako model analityczny w porównawczych badaniach politycznych procesów doradczych*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 253–268.
- Kopka A., Vetulani-Cęgiel A. (2022), *Polskie i niemieckie regulacje procesów doradczych i lobbinygowych w oczach polityków i ekspertów. Interpretacja badań empirycznych*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 81–105.
- Ossowski S., Piontek D. (2022), *Doradztwo polityczne i lobbying w kontekście medialnym*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 269–289.
- Piontek D., Kopka A. (2018), *Koncepcja kultury eksperckiej w problematyce doradztwa politycznego i lobbinygu*, w: *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberga, Kraków: Wydawnictwo ToC, s. 69–99.
- Piontek D., Ossowski S. (2022), *Ekspozycja ekspertów w programach informacyjnych telewizji publicznych oraz ich wpływ na politykę rządu w kontekście kryzysu COVID-19 w polsko-niemieckim porównaniu*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 291–305.
- Schöll-Mazurek K., Biskup B. (2018), *Doradztwo merytoryczne (policy advice) i doradztwo strategiczne (political consulting) w procesach doradztwa politycznego w Polsce i Niemczech w ocenie parlamentarzystów*, w: *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberga, Kraków: Wydawnictwo ToC, s. 199–228.
- Stasiak D., Oppold D. (2022), *Głos doradcy społeczeństwa: panele obywatelskie w Polsce i Niemczech*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 333–254.
- Stasiak D., Thunert M. (2022), *Eksperti i polityka w Niemczech i w Polsce: postrzeganie kanałów dostępu i stopnia sformalizowania procesów doradczych*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 153–170.
- Skrzypiński D., Biskup B., Piotrowska M. (2022), *Funkcje doradcze biur parlamentarnych w polsko-niemieckim porównaniu*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 205–228.
- Skrzypiński D., Wyligala H. (2022), *Lobbying i doradztwo polityczne w praktyce parlamentarnej w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 229–252.

- Vetulani-Cęgiel A., Biskup B. (2022), *Wymiary instytucjonalizacji rynku lobbingu i doradztwa politycznego w Polsce i w Niemczech w opinii ekspertów i parlamentarzystów*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 107–133.
- Vetulani-Cęgiel A., Kopka A. (2022), *Ramy instytucjonalno-prawne procesów doradczych i lobbingowych w Polsce i Niemczech w ujęciu porównawczym*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 59–81.
- Wyligala H., Piotrowska M. (2022), *„Efekt drzwi obrotowych” w niemieckiej i polskiej praktyce politycznej*, w: *Polityczna kultura ekspercka w Polsce i w Niemczech. Doradcy, lobbyści i politycy w perspektywie porównawczej*, (red.) A. Kopka, D. Piontek, Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM, s. 307–332.

Streszczenie: Celem artykułu jest podsumowanie badań przeprowadzonych w ramach projektu na temat uwarunkowań politycznej kultury eksperckiej. 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 na temat kultury eksperckiej i miało na celu weryfikację ustaleń dokonanych we wcześniejszym projekcie (2016–2018) w oparciu o wywiady przeprowadzone z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami. Sformułowane konkluzje potwierdzają szereg różnic w sposobie funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu 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

“POLITICAL EXPERT CULTURE” IN GERMANY AND POLAND: RESEARCH FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

Abstract: The purpose of this article is to summarize the research conducted within the framework of the implemented project on political expert culture. The authors present the conclusions resulting from the analysis of the empirical material obtained through interviews with experts involved in political consultative processes. The study was conducted using the adopted theoretical concepts and aimed to verify the findings made in earlier project (2016–2018) based on interviews with Polish and German parliamentarians. The conclusions formulated confirm a number of differences in the way political consulting and lobbying function in Poland and Germany, and build a set of theses and assumptions that can form the basis for further research in this area in a broader comparative perspective.

Keywords: lobbying, political consulting, experts, interest groups, political expert culture, Poland, Germany

WYKAZ AUTORÓW

DR HAB. BARTŁOMIEJ BISKUP, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego;
<https://orcid.org/0000-0002-3270-2694>; b.biskup@uw.edu.pl.

DR HAB. AGNIESZKA CIANCIARA, prof. ISP PAN, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie;
<https://orcid.org/0000-0002-5530-8745>; agcian@isppan.waw.pl.

DR HAB. JAROSŁAW JAŃCZAK, prof. UAM, profesor w Zakładzie Polityki Społecznej i Ekonomicznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz pracownik naukowy w Katedrze Studiów Europejskich na Wydziale Kulturoznawstwa Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą;
<https://orcid.org/0000-0002-0493-1721>; jaroslaw.janczak@amu.edu.pl.

DR ARTUR KOPKA, pracownik naukowy w Katedrze Porównawczych Nauk Politycznych na Wydziale Kulturoznawstwa Europejskiego Uniwersytetu Viadrina we Frankfurcie nad Odrą;
<https://orcid.org/0000-0001-7220-713X>; kopka@europa-uni.de.

DANIEL OPPOLD, M.A., pracownik naukowy w Institute For Advanced Sustainability Studies w Poczdamie;
<https://orcid.org/0000-0003-0014-7611>; daniel.oppold@iass-potsdam.de.

DR HAB. SZYMON OSSOWSKI, prof. UAM, Zakład Komunikacji Społecznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
<https://orcid.org/0000-0002-9539-4318>; szymon.ossowski@amu.edu.pl.

DR HAB. DOROTA PIONTEK, prof. UAM, kierowniczka Zakładu Komunikacji Społecznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
<https://orcid.org/0000-0002-6315-7609>; dorota.piontek@amu.edu.pl.

DR MARLENA PIOTROWSKA, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego;
<https://orcid.org/0000-0003-3977-6191>; marlena.piotrowska@uwr.edu.pl.

DR HAB. DARIUSZ SKRZYPIŃSKI, prof. UW, dyrektor Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego;
<https://orcid.org/0000-0003-2097-1456>; dariusz.skrzypinski@uwr.edu.pl.

- DR DOROTA STASIAK, pracownik naukowy w Institute for Advanced Sustainability Studies w Poczdamie;
<https://orcid.org/0000-0003-4690-8658>; dorota.stasiak@iass-potsdam.de.
- DR HAB. MARTIN THUNERT, docent w Heidelberg Center for American Studies Uniwersytetu w Heidelbergu;
<https://orcid.org/0000-0001-5537-1675>; mthunert@hca.uni-heidelberg.de.
- DR HAB. AGNIESZKA VETULANI-CĘGIEL, prof. UAM, Collegium Polonicum w Słubicach, UAM;
<https://orcid.org/0000-0002-4986-6388>; a.vetulani-cegiel@amu.edu.pl.
- DR HAB. HELENA WYLIGAŁA, prof. DSW, Wydział Studiów Stosowanych Dolnośląskiej Szkoły Wyższej we Wrocławiu;
<https://orcid.org/0000-0001-6649-1971>; helena.wyligala@dsw.edu.pl.

Monografia prezentuje wyniki drugiej części polsko-niemieckiego projektu badawczego: „'Wiedza to władza': Granice doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym – polityczna kultura ekspercka w polsko-niemieckim porównaniu”. Przedstawione w niej badania skoncentrowane były na strukturach doradztwa politycznego, ustawowych regulacjach w obszarze doradztwa politycznego i lobbingu oraz sposobie ich funkcjonowania i wykorzystania w procesie podejmowanych decyzji politycznych. Dokonawszy w pierwszej części projektu szczegółowej analizy postrzegania przez polskich i niemieckich parlamentarzystów ich relacji z ekspertami, w drugiej części zainteresowania badawcze rozszerzone zostały o perspektywę ekspertów, jako drugiej strony doradczej interakcji. Przeprowadzona analiza posłużyła do określenia podobieństw oraz różnic w postrzeganiu politycznych procesów doradczych w Polsce i Niemczech oraz przyporządkowania obu krajów na podstawie zdefiniowanych w tym celu kryteriów do danego typu „politycznej kultury eksperckiej”.

W książce poruszone zostały następujące zagadnienia:

Legitymizacja działalności eksperckiej w ramach politycznych procesów doradczych i lobbingsowych · Typologizacja „politycznej kultury eksperckiej” w kontekście polsko-niemieckiej perspektywy porównawczej · Mediatyzacja wiedzy eksperckiej · Sposób postrzegania granicy między doradztwem politycznym opartym na wiedzy akademickiej a lobbingsiem ukierunkowanym na realizację interesów.

Książka kierowana jest do następujących grup odbiorców:

- Studenci, wykładowcy i badacze w obszarze nauk politycznych i komunikacji społecznej,
- Specjaliści i praktycy w dziedzinie doradztwa politycznego i lobbingu.

Redaktorzy tomu:

Artur Kopka jest pracownikiem naukowym w Katedrze Porównawczych Nauk Politycznych na Wydziale Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

Dorota Piontek jest kierowniczką Zakładu Komunikacji Społecznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

wydanie drukowane:

ISBN 978-83-66740-74-7

wydanie elektroniczne:

ISBN 978-83-66740-75-4

