

ARTUR KOPKA, DOROTA PIONTEK, MICHAEL MINKENBERG (red.)

DORADZTWO POLITYCZNE I LOBBING W PARLAMENTARNYM PROCESIE DECYZYJNYM

Polska i Niemcy
w perspektywie porównawczej



DORADZTWO POLITYCZNE
I LOBBING W PARLAMENTARNYM
PROCESIE DECYZYJNYM

ARTUR KOPKA, DOROTA PIONTEK,
MICHAEL MINKENBERG

DORADZTWO
POLITYCZNE I LOBBING
W PARLAMENTARNYM
PROCESIE DECYZYJNYM

POLSKA I NIEMCY
W PERSPEKTYWIE PORÓWNAWCZEJ



KRAKÓW – NOWY TARG 2018

Praca zbiorowa pod redakcją
Artura Kopki, Doroty Piontek i Michaela Minkenberg

Recenzent: dr hab. Agnieszka Hess, prof. UJ
Redakcja: Maciej Zweifel

Edycja polska na podstawie wydania niemieckiego:
*„Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen
Entscheidungsprozess. Deutschland und Polen im Vergleich“*
by Artur Kopka, Dorota Piontek, Michael Minkenberg.
Copyright © 2018 Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
All Rights Reserved.

Copyright for polish edition © 2018 Wydawnictwo ToC

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
Skład, łamanie, wersja cyfrowa, druk: Wydawnictwo ToC

Wydawca:
Wydawnictwo ToC, ul. Szaflarska 85
34-400 Nowy Targ
www.toc-editions.com

ISBN 978-83-952278-7-5 (wydanie drukowane)
ISBN 978-83-952278-8-2 (wydanie elektroniczne)

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne	9
<hr/>	
ARTUR KOPKA, MICHAEL MINKENBERG, DOROTA PIONTEK	
Wstęp	13
<i>Doradztwo polityczne i lobbing w międzynarodowej perspektywie porównawczej</i>	
<hr/>	
WERNER J. PATZELT	
Doradztwo polityczne i jego legitymizacja	43
<hr/>	
DOROTA PIONTEK, ARTUR KOPKA	
Koncepcja „politycznej kultury eksperckiej” w problematyce doradztwa politycznego i lobbingu	69
<hr/>	
JAROSŁAW JAŃCZAK	
Pojęcie granicy w kontekście różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem w politycznym procesie decyzyjnym	101
<hr/>	
JAROSŁAW JAŃCZAK, ARTUR KOPKA	
Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem w politycznym procesie decyzyjnym	117
<i>Interpretacja badań empirycznych</i>	
<hr/>	
BARTŁOMIEJ BISKUP, KAMILA SCHÖLL-MAZUREK	
Instytucjonalne podstawy doradztwa politycznego oraz lobbingu w polsko- niemieckim porównaniu	157

KAMILA SCHÖLL-MAZUREK, BARTŁOMIEJ BISKUP Doradztwo merytoryczne (policy advice) i doradztwo strategiczne (political consulting) w procesach doradztwa politycznego w Polsce i Niemczech w ocenie parlamentarzystów	199
<i>Analiza porównawcza</i>	
AGNIESZKA CIANCIARA, DOROTA STASIAK Rynek doradztwa politycznego i lobbingu z perspektywy polskich i niemieckich parlamentarzystów	229
ALEKSANDRA MOROSKA-BONKIEWICZ, KAMILA SCHÖLL-MAZUREK Organizacje pozarządowe w kontekście doradztwa politycznego i lobbingu w percepcji polskich i niemieckich parlamentarzystów	267
DOROTA PIONTEK, ARTUR KOPKA Doradztwo polityczne i lobbing w demokracji medialnej – mediatyzacja wiedzy eksperckiej jako element politycznego procesu decyzyjnego na przykładzie Polski i Niemiec	313
ARTUR KOPKA, MICHAEL MINKENBERG, DOROTA PIONTEK Doradztwo polityczne i lobbing w Polsce i Niemczech: wyniki badań i rekomendacje	333
Autorzy	351

SŁOWO WSTĘPNE

Prezentowana książka stanowi rezultat projektu badawczego „*Wiedza to władza: Granice doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym*”, zrealizowanego w okresie od października 2016 do grudnia 2018 roku w ramach współpracy pomiędzy Katedrą Porównawczych Nauk Politycznych na Wydziale Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą (UEV) oraz Wydziałem Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (UAM). Kierownictwo nad całością objęli prof. dr hab. Michael Minkenberg (UEV) i dr Artur Kopka (UEV) oraz prof. dr hab. Dorota Piontek (Zakład Komunikacji Społecznej WNPiD UAM). Koordynatorem przedsięwzięcia był dr Artur Kopka. Więcej informacji na temat projektu znajduje się na stronie internetowej projektu: www.border-studies.de/web/wim.

Podczas realizacji projektu stworzony został polsko-niemiecki zespół badawczy, w skład którego weszli: prof. dr hab. Jarosław Jańczak (Katedra Studiów Europejskich UEV / Zakład Polityki Społecznej i Ekonomicznej UAM), prof. dr hab. Andrea Römmele (Katedra Komunikacji w Polityce i Społeczeństwie Obywatelskim Hertie School of Governance w Berlinie), prof. dr hab. Werner J. Patzelt (Katedra Systemów Politycznych oraz Porównawczej Analizy Rozwiązań Systemowych Technicznego Uniwersytetu w Dreźnie), prof. dr hab. Agnieszka Cianciara (Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie), dr Dorota Stasiak (Hertie School of Governance w Berlinie, później Institute For Advanced Sustainability Studies w Poczdamie (IASS)), dr Kamila Schöll-Mazurek (Centrum Interdyscyplinarnych Studiów o Polsce UEV), dr Bartłomiej Biskup (Instytut Nauk Politycznych na Wydziale Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (UW)) oraz dr Aleksandra Moroska-Bonkiewicz (Instytut Bezpieczeństwa i Spraw

Międzynarodowych na Wydziale Nauk Społecznych i Technicznych Dolnośląskiej Szkoły Wyższej we Wrocławiu).

Badacze biorący udział w projekcie spotkali się w ramach warsztatów, które odbyły się w Europejskim Uniwersytecie Viadrina we Frankfurcie nad Odrą oraz w Collegium Polonicum w Słubicach (wspólnej jednostce akademickiej UAM i UEV). Podczas ich trwania uczestnicy mieli możliwość wspólnego wypracowania założeń i określenia najważniejszych obszarów badawczych projektu, jak również przeprowadzenia analizy zebranego materiału empirycznego, a także zaprezentowania i dyskusji wyników końcowych przeprowadzonych badań. Struktura niniejszej publikacji odpowiada modelowi projektu, w ramach którego analizowane obszary badawcze opracowywane były wspólnie w dwuosobowych zespołach, składających się ze współpracujących ze sobą badaczy, jednego polsko- i drugiego niemieckojęzycznego. Dane empiryczne stanowiące podstawę przeprowadzonej w projekcie analizy uzyskano w formie wywiadów jakościowych z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami. Zostały one zrealizowane przez polskich i niemieckich studentów UEV, UAM oraz UW, uczestniczących w zajęciach dydaktycznych odbywających się równolegle na tych uczelniach przez okres trzech semestrów. W trakcie seminariów studenci wzięli udział we wspólnych wyjazdach studyjnych do najważniejszych instytucji politycznych w Polsce (Warszawa) i w Niemczech (Berlin), 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 z parlamentarzystami (więcej informacji na ten temat znajduje się we wstępie do niniejszego tomu oraz na stronie internetowej projektu: <https://www.border-studies.de/web/wim>). Wszystkim studentom zaangażowanym w pozyskanie materiału empirycznego serdecznie dziękujemy, gdyż bez ich zaangażowania i pracy osiągnięcie zamierzonych celów projektu byłoby niemożliwe. Ponadto wyrażamy podziękowania dr. Jürgenowi Treuliebowi, Hannesowi Jakimowi Peterowi, Thomasowi Moskalowi, Annie Wiącek

oraz Dariuszowi Żywalewskiemu, których wsparcie okazało się niezmiernie istotne na poszczególnych etapach realizacji projektu.

Szczególne podziękowania kierujemy do Polsko-Niemieckiej Fundacji na rzecz Nauki (PNFN). Przyznany nam przez tę Fundację grant był kluczowy dla powodzenia projektu. Dziękujemy również Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej (FWPN) współfinansującej część dydaktyczno-empiryczną projektu. Organizacja konferencji podsumowującej projekt, która miała miejsce 26 października 2018 roku, doszła do skutku dzięki finansowemu wsparciu Funduszu Małych Projektów (FMP) w Euroregionie PRO EUROPA VIADRINA. Za to wsparcie również serdecznie dziękujemy.

*Artur Kopka,
Dorota Piontek,
Michael Minkenberg*

*Frankfurt nad Odrą / Poznań,
grudzień 2018*

Artur Kopka, Michael Minkenberg, Dorota Piontek

WSTĘP

DORADZTWO POLITYCZNE I LOBBING W MIĘDZYKARODOWEJ PERSPEKTYWIE PORÓWNAWCZEJ

ZARYS PROBLEMU

Wbrew wszelkim populistycznym atakom na ekspertów i elity, doradztwo polityczne odgrywa coraz ważniejszą rolę w procesie podejmowania decyzji politycznych. Nie może to dziwić w obliczu znacznego wzrostu kompleksowości politycznych procesów decyzyjnych, w ramach których coraz silniejsze zróżnicowanie oraz złożoność problemów politycznych nie tylko wpływa na zwiększenie poziomu specjalizacji wśród polityków, na dynamikę ich profesjonalizacji oraz na powstawanie „parlamentów eksperckich”, lecz wzmacnia również uzależnienie polityków od ekspertów zewnętrznych (Patzelt, Edinger, 2011, s. 11). Aby nadążyć za obecnym rozwojem w obszarze społeczeństwa, polityki oraz gospodarki, politycy często zmuszeni są opierać swoje opinie na dany temat na zewnętrznych źródłach informacji (Falk et al., 2006, s. 11ff.), w wyniku czego relacja pomiędzy „Wiedzą” a „Władzą” ulega ciągłym przemianom. Prowadzi to do znacznego uwidocznienia się w politycznym procesie decyzyjnym zależności pomiędzy nachodzącymi

na siebie różnymi płaszczyznami politycznej racjonalności: „racjonalności merytorycznej” (jako adekwatnej strategii rozwiązania problemu (*impact*) oraz jej wpływu na inne obszary polityki), „racjonalności formalnej” (administracyjnej) (jako wiedzy dotyczącej możliwości implementacji oraz adekwatności wykorzystywanych zasobów) oraz „racjonalności władzy” (w odniesieniu do poparcia ze strony mediów i wyborców, do możliwości uzyskania większości wewnątrz partii i w parlamencie oraz do wsparcia ze strony grup interesów) (Grunden, 2009, s. 20f.). W tym kontekście szczególną uwagę zwrócić należy na różnorodne formy oraz aspekty doradztwa politycznego, jak również na napięcia pomiędzy doradztwem merytorycznym (*policy advice*) a doradztwem strategicznym, ukierunkowanym na proces polityczny (*political consulting*). Dotyczy to przede wszystkim zależności pomiędzy decyzjami podejmowanymi w oparciu o wiedzę naukową, a procesami decyzyjnymi o charakterze strategicznym, determinowanymi głównie chęcią osiągnięcia konkretnych celów politycznych, w ramach których w praktyce często dochodzi do przeplatania się ze sobą odmiennych płaszczyzn doradztwa oraz wymiarów polityki (Falk et al., 2006, s. 14ff.).

Na przestrzeni czasu pojęcie doradztwa politycznego, które jeszcze w drugiej połowie XX wieku rozumiane było głównie jako „zynstytucjonalizowane dostarczanie informacji naukowych osobom działającym w polityce” (ibidem)¹, uległo – nie tylko w mediach masowych, lecz również na płaszczyźnie naukowej – znacznemu rozszerzeniu oraz wyodrębnieniu jego różnorodnych form. Jednakże szczególnie wśród „osób aktywnych w obszarze polityki operacyjnej” (ibidem, s. 13f.) widać wyraźne zacieranie się ostrości rozróżnienia pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem (ibidem). Za cechę wspólną tych pojęć uważa się przede wszystkim „ich ścisłą interakcję z osobami podejmującymi decyzje w ramach instytucji polityczno-administracyjnych oraz ich związek z procesami politycznymi” (Hustedt et al., 2010, s. 16f.), przy czym dla „doradztwa politycznego” podstawowym punktem odniesienia jest „wiedza”, podczas gdy dla

1 Por. również Krevort (1993); Fisch, Rudloff (2004); Murswieck (1994).

„lobbingu” to „interes” stanowi „centralną kategorię pojęciowo-analityczną” (ibidem). Ponadto zadanie doradztwa politycznego polega w pierwszym rzędzie na umożliwieniu prowadzenia racjonalnej polityki, zdolnej do rozwiązywania realnych problemów, podczas gdy cel lobbingu leży w „wywieraniu wpływu na decyzje polityczne na rzecz konkretnych interesów” (ibidem). W praktyce politycznej granice pomiędzy doradztwem politycznym, opartym na wiedzy naukowej, oraz lobbingiem zorientowanym na reprezentację różnych interesów są jednak nierzadko płynne, w związku z czym konieczne staje się wyraźne rozgraniczenie tych dwóch pojęć.

W tym kontekście, szczególnie w literaturze niemieckojęzycznej, stosuje się pojęcie „naukowego doradztwa politycznego”, rozumiane jako „doradztwo prowadzone przez osoby, które są w stanie korzystać z metod naukowych oraz zastosować w tym celu akademickie sposoby podejścia do zagadnienia” (Lompe, 2006, s. 25). Określa ono „zazwyczaj różnorodne formy zinstytucjonalizowanego doradztwa ze strony osób, które zajmują się zawodowo prowadzeniem badań naukowych i doradzają instytucjom politycznym zgodnie z (aktualną) wiedzą naukową z danej dziedziny” (ibidem). W przypadku naukowego doradztwa politycznego szczególnie podkreślana jest jego funkcja racjonalizacyjna, umożliwiająca „demokratycznie wybranym politykom podejmowanie racjonalnych decyzji, przy jednoczesnym zapewnieniu im «podwójnej legitymizacji»” (ibidem), w ramach której obok delegacji władzy poprzez wybory duże znaczenie ma oparcie podejmowanych decyzji politycznych na wiedzy akademickiej (Weingart, 2006, s. 36). Usługi w zakresie doradztwa politycznego oferowane są głównie przez „różnego rodzaju uniwersyteckie lub pozauniwersyteckie instytuty zajmujące się doradztwem politycznym” (Bröchler, 1999, s. 543).

W przeciwieństwie do tego lobbing stanowi „pewną specyficzną formę doradztwa politycznego”, które po stronie osoby doradzającej ukierunkowane jest na realizację danych interesów (Lösche, 2006, s. 334)². Jednocześnie również lobbyści ze względu na szeroki zakres

2 Niektórzy autorzy rozróżniają pomiędzy trzema rodzajami doradztwa politycznego: naukowe doradztwo polityczne, lobbing oraz profesjonalne (agenturalne)

ich wiedzy praktycznej w dziedzinach, którymi się zajmują, mogą przyczynić się do racjonalizacji polityki lub powodować jej uprzedmiotowienie (Dagger, et al. 2004, s. 18; Brown et al., 2006, s. 45). Ponieważ pojęcie lobbingu w życiu publicznym ma raczej negatywną konotację i „kojarzy się z utajonym lub nielegalnym sposobem sprawowania władzy [...] oraz rodzi podejrzenia o uprzywilejowanie i korupcję”, zastępowane ono jest niejednokrotnie przez samych lobbystów pozytywnie postrzeganym określeniem „doradztwa politycznego” (Brown et al., 2006, s. 45). Ze względu na fakt, że również politycy nierzadko przypisują informacjom lobbingowym jakość doradczą, pomiędzy „naukowym doradztwem politycznym” a „lobbingiem” powstała szara strefa, która dzięki debacie naukowej dotyczącej tego zagadnienia stanowiła przedmiot analizy w ramach projektu badawczego będącego podstawą prezentowanej publikacji.

Jednocześnie zwraca się uwagę, że lobbing „sam w sobie nie budzi zastrzeżeń”, a zorganizowana artykulacja różnego rodzaju interesów, podobnie jak wolne wybory czy wolna prasa, stanowią nieodłączny element demokracji (Piepenbrink, 2010, s. 2). Jako termin naukowy „lobbing” służy ogólnie „do opisu działalności grup interesu”, przy czym „lobby” rozumiane jest jako „krąg osób, organizacji oraz instytucji, które próbują wywierać wpływ na zdanie oraz decyzje parlamentarzystów, członków rządu lub urzędników ministerialnych. Lobbing traktuje się tym samym zarówno jako działalność osób, organizacji oraz instytucji, jak i wykorzystywane do tego praktyki, tak formalne, jak i nieformalne, wątpliwe lub podejrzane” (Patzelt, 1999, s. 543). Ponadto definiuje się go jako „systematyczne i długotrwałe wywieranie wpływu na polityczny proces decyzyjny przez różnego rodzaju interesy, zarówno ekonomiczne i społeczne, jak i te w obszarze kulturowym” (Alemann, Eckert, 2006, s. 4). Alemann i Eckert rozróżniają cztery aspekty istotne z punktu widzenia analizy lobbingu: formę organizacyjną, adresatów, zawartość merytoryczną i ideologiczną oraz formy działania. Szczególnie w zakresie środków oraz metod

doradztwo polityczne. Postrzeganie lobbingu jako jednej z form doradztwa politycznego nie jest jednak pozbawione kontrowersji (por. Dagger et al., 2004, s. 11-20).

wykorzystywanych w celu realizacji konkretnych interesów uwidacznia się kolejna szara strefa, powstająca z powodu niedostatecznej przejrzystości oraz kontroli w obszarze ich legitymizacji, „w ramach której decydujące znaczenie ma jednoznaczne rozróżnienie pomiędzy zachowaniem uzasadnionym i nieuzasadnionym, legalnym i nielegalnym, akceptowanym i nieakceptowanym społecznie” (Nohlen, 2002, s. 348). Z jednej strony lobbying rozumiany jako zorganizowana reprezentacja interesów nie jest zabroniony czy też karnie sankcjonowany i rozgrywa się on w obszarze „uzasadnionych interesów oraz legalnych form wyrażania woli”, z drugiej jednak mamy często do czynienia z obszarem zachowań co prawda legalnych, lecz uznawanych przez społeczeństwo za pozbawione legitymacji (Alemann, Eckert, 2006, s. 4). Przy tym ocena, kiedy lobbying staje się „polityką cieni” (ibidem, s. 3), a kiedy nie, okazuje się dalece problematyczna, ponieważ stosowane tu kryteria ulegają ciągłym zmianom i odnoszą się nie tyle do „poziomu legalności wykorzystywanych przez niego metod i środków, jak [do] coraz bardziej kategorycznych wyobrażeń społecznych na temat jego legitymizacji” (Nohlen, 2002, s. 347). Dlatego również szara strefa istniejąca w obszarze różnorodnych form działania lobbyngu stanowiła przedmiot badań w ramach niniejszego projektu.

Najważniejsze różnice pomiędzy doradztwem politycznym opartym na wiedzy naukowej a lobbyngiem w zakresie ich głównych punktów odniesienia, celów, aktorów lub przedstawicieli oraz funkcji, zidentyfikowane na podstawie dostępnej literatury przedmiotu, podsumowano w tabeli 1.

Tabela 1. Cechy zróżnicowania pomiędzy doradztwem politycznym opartym na wiedzy naukowej a lobbingiem.

	„Naukowe” doradztwo polityczne	Lobbing
Główne punkty odniesienia	„Wiedza”	„Interes”
Cele	umożliwienie prowadzenia racjonalnej polityki, zdolnej do rozwiązywania realnych problemów	wywieranie wpływu na politykę na rzecz konkretnych interesów
Aktorzy/ przedstawiciele	podmioty korzystające z metod naukowych oraz akademickich sposobów podejścia do zagadnienia, zajmujące się zawodowo prowadzeniem badań naukowych i oferujące instancjom/aktorom politycznym różnorodne zinstytucjonalizowane formy doradztwa w oparciu o (aktualną) wiedzę naukową z danej dziedziny, różnego rodzaju uniwersyteckie lub pozauniwersyteckie podmioty, organizacje i instytuty, zajmujące się doradztwem politycznym na bazie wiedzy akademickiej	podmioty, organizacje oraz instytucje wykorzystujące tak formalne, jak i nieformalne praktyki w celu wywarcia wpływu na zdanie oraz decyzje parlamentarzystów, członków rządu lub urzędników ministerialnych, przedstawiciele grup interesu oraz firmy lobbingowe i osoby działające zawodowo na rzecz konkretnych interesów (lobbyści, firmy, organizacje i agencje lobbingowe)
Funkcje	„funkcja racjonalizacyjna”, umożliwiająca podejmowanie „racjonalnych” decyzji „podwójna legitymizacja”, zapewnienie racjonalizacji decyzji politycznych (obok delegacji władzy poprzez wybory) w oparciu o wiedzę akademicką	systematyczne i długotrwałe wywieranie wpływu na polityczny proces decyzyjny na rzecz danych interesów ekonomicznych, społecznych lub kulturowych

Interakcje pomiędzy aktorami lub przedstawicielami interesu a polityczno-administracyjnymi podmiotami decyzyjnymi oraz ich formy (ekspertyzy, opinie, konferencje i grupy dyskusyjne, udział w posiedzeniach komisji parlamentarnych itp.) nie różnią się od siebie w znaczny sposób w ramach obu kategorii doradztwa (przyp. Autorów).

Źródło: zestawienie własne w oparciu o Bröchler (1999); Lompe (2006); Lösche (2006); Weingart (2006); Hustedt et al. (2010).

ZNACZENIE PERSPEKTYWY PORÓWNAWCZEJ

Badanie zidentyfikowanych szarych stref wymaga w pierwszej linii dokładnego opisu i analizy politycznych procesów decyzyjnych oraz profesjonalizowanych związków społecznych w zakresie doradztwa politycznego. Po drugie, w kontekście legitymizacji różnych form doradztwa politycznego i lobbingu, podkreśla się zależność kryteriów jej oceny zarówno od czasu, jak i miejsca jego funkcjonowania (Alemann, Eckert, 2006, s. 4). Jednocześnie w wyniku postępującej integracji europejskiej dochodzi do wzajemnych zależności oraz silnego splatania się ze sobą polityk prowadzonych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, charakteryzujących się znacznymi różnicami nie tylko w obszarze procedur podejmowania decyzji, lecz również dotyczy to sposobów ich merytorycznego uzasadnienia. Dlatego też prezentowany projekt obejmuje badania przeprowadzone w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej, a ich celem było stwierdzenie podobieństw oraz różnic w zakresie doradztwa politycznego oraz lobbingu pomiędzy wschodnią i zachodnią częścią Europy. W kolejnym kroku uzyskane rezultaty będą mogły posłużyć do sporządzenia zestawu założeń analitycznych stanowiących podstawę realizacji badań w szerszym kontekście europejskim.

W niniejszym tomie, powstałym w wyniku projektu badawczego zrealizowanego we współpracy między Uniwersytetem Europejskim Viadrina we Frankfurcie nad Odrą oraz Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza w Poznaniu³, w centrum zainteresowań znalazły się

³ Projekt badawczy „Wiedza to władza»: Granice doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym” został zrealizowany we współpracy pomiędzy Katedrą Porównawczych Nauk Politycznych na Wydziale Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą (UEV) oraz Wydziałem Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (UAM) pod kierownictwem prof. dr. hab. Michaela Minkenberg (UEV) i dr. Artura Kopka (UEV) oraz prof. dr. hab. Doroty Piontek (Zakład Komunikacji Społecznej UAM) w okresie od października 2016 do grudnia 2018 roku. Więcej informacji na temat projektu badawczego znajduje się

przede wszystkim granice legitymizacji doradztwa politycznego i lobbingu, ich umiejscowienie w ramach politycznego procesu decyzyjnego oraz sposób ich funkcjonowania w Polsce i Niemczech. Analizie poddano podobieństwa i różnice pomiędzy tymi krajami pod względem doradztwa politycznego i lobbingu, procesy ich wzajemnego oddziaływania w zakresie uwarunkowań prawnych, instytucjonalnych, strukturalnych i proceduralnych, sposób ich funkcjonowania oraz poziom ich profesjonalizacji. Ponadto przedmiot badania stanowiły również cechy kultur eksperckich funkcjonujących w obu krajach oraz ich rozwój w ramach procesów europeizacji. W związku z tym należało dowiedzieć się, jak różnią się od siebie sposób i zakres dostępu doradców politycznych i lobbystów do parlamentarzystów i odwrotnie, zapotrzebowanie informacyjne ze strony posłów oraz źródła informacji wykorzystywane w pracy parlamentarnej w zależności od konstelacji instytucjonalnych i politycznych oraz uwarunkowań społecznych.

ZAŁOŻENIA ORAZ PYTANIA BADAWCZE

Niniejszy projekt badawczy wyrasta z pytania o granice pomiędzy naukowym doradztwem politycznym a lobbieniem oraz ich praktyczną rolę w politycznym procesie decyzyjnym. Podczas realizacji badań wielopłaszczyznowej analizie w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej poddane zostały struktury doradztwa politycznego oraz sposób jego funkcjonowania w kontekście tworzenia merytorycznych podstaw podejmowania decyzji politycznych. Z jednej strony w zależności od funkcji i statusu parlamentów w każdym systemie politycznym znacznie różnią się od siebie charakter i intensywność powiązań między politykami a konsultantami czy też interesariuszami,

z drugiej zaś parlamentarzyści znajdują się w centrum zainteresowania doradców i lobbystów również tam, gdzie ich znaczenie jest uważane za mniejsze w porównaniu z innymi adresatami, zwłaszcza z przedstawicielami egzekutywy (Winter, von Blumenthal, 2014, s. 3). Szczególna uwaga została przy tym poświęcona percepcji przez polskich i niemieckich posłów granicy między doradztwem politycznym opartym na wiedzy naukowej a lobbingsiem oraz sposobowi postrzegania przez nich kryteriów legitymizacji oraz legalności różnego rodzaju procesów doradczych w ramach podejmowanych decyzji politycznych. Ponadto w centrum zainteresowania znalazły się również ustawowe regulacje w obszarze doradztwa politycznego, przedmiot doradztwa oraz jego zadania, jak również zasady rekrutacji, pracy oraz komunikacji pomiędzy doradcami a politykami.

Na podstawie powyższych przemyśleń sformułowane zostały następujące pytania badawcze:

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

Fundamentem przeprowadzonej analizy były nie tylko motywy działania oraz podstawy racjonalności aktorów, ale także wszechstronna wiedza dotycząca ram systemowych, uwarunkowań historycznych i kulturowych, jak również stosunków władzy w danym systemie politycznym. W związku z tym zostały one uwzględnione jako główne czynniki wpływające na specyficzny dla danego kraju kształt struktur doradztwa politycznego oraz sposobu ich praktycznego funkcjonowania.

Główny przedmiot badań podjętych w projekcie stanowiła szara strefa pomiędzy doradztwem politycznym opartym na wiedzy naukowej oraz lobbingsiem ukierunkowanym na realizację interesów

w zakresie instytucjonalnych i politycznych ram podejmowania decyzji. Odnosi się to przede wszystkim do granic legitymacji w kontekście napięć pomiędzy oczekiwaniami dotyczącymi doradztwa politycznego jako obiektywnego źródła decyzji politycznych a realiami doradztwa politycznego, w przypadku którego doradcy polityczni grają rolę przedstawicieli grup interesu. Z tego powodu może dochodzić do zacierania się granicy między decyzjami opartymi na wiedzy akademickiej a decyzjami uwarunkowanymi przede wszystkim politycznie, co w wyniku uwzględniania subiektywnych preferencji może doprowadzić do przekroczenia w procesach doradczych progu dzielącego je od lobbingu. Dotyczy to w głównej mierze zależności pomiędzy „obiektywnymi” ekspertyzami, opartymi na wiedzy naukowej, jako podstawie podejmowanych decyzji, a wiedzą ekspertów, którzy mogą reprezentować „subiektywne” interesy pewnych grup społecznych. Ponadto w kontekście potrzeb regulacyjnych sektora lobbingu analizie poddana została również szara strefa pomiędzy działaniami posiadającymi legitymację oraz tymi, które są jej pozbawione.

Podstawowym zadaniem projektu było przebadanie związków pomiędzy naukowym doradztwem politycznym, lobbingiem i politycznym procesem decyzyjnym oraz wykorzystanie w tym celu uznanych założeń teoretycznych z dziedzin takich, jak historia, kulturoznawstwo, nauki polityczne, komunikacja polityczna, prawo oraz ekonomia w odniesieniu do następujących granic:

1. **INSTYTUCJONALNO-PRAWNYCH:** podstawę analizy porównawczej stanowiły struktury instytucjonalne doradztwa politycznego w obu badanych krajach, ich kształt oraz granice ich praktycznej wydajności;
2. **GRANIC LEGITYMACJI:** pojęcie politycznej legitymacji łączy ze sobą trzy elementy, które w ramach dotyczących jej teorii często traktowane są jako osobne obszary badawcze, a należą do nich: legitymacja zadaniowa (jako racjonalne uzasadnienie decyzji politycznych), legitymacja uznaniowa (jako faktyczna akceptacja ze strony społeczeństwa) oraz legalność (jako zgodność z prawem). W ujęciu przyjętym w ramach realizowanego projektu pojęcie legitymacji stosowane było jako koncepcja

wielopłaszczyznowa, w skład której wchodzi wszystkie trzy elementy (Brown et al., 2006, s. 42).

Napięcia dotyczące problemu legitymizacji doradztwa politycznego związane są przede wszystkim z konfliktem pomiędzy ekspertyzą naukową a polityczną aktywnością doradców, rozgrywającym się w szarej strefie styku naukowego doradztwa politycznego i lobbingu jako szczególnej formy doradztwa politycznego. Problematyczny związek aktywności politycznej, reprezentacji interesów oraz naukowej wiedzy eksperckiej dotyczy również uwzględniania różnorodnych preferencji czy subiektywnych perspektyw na epistemicznej płaszczyźnie samej ekspertyzy. Ponadto obecnie z jednej strony zauważyć można wzrost dywersyfikacji oraz upolitycznienia ekspertyz naukowych, z drugiej zaś legitymizacja decyzji politycznych oparta jest coraz częściej na akceptacji podejmowanych decyzji politycznych ze strony komisji oraz gremiów parlamentarnych, w ramach których rozróżnienie pomiędzy ekspertami naukowymi a przedstawicielami interesu staje bardzo trudne (ibidem, s. 45-46). Dodatkowo subiektywne orientacje mogą kryć się również za doradztwem opartym na wiedzy akademickiej. Z tego powodu analizie mają zostać poddane granice pomiędzy doradcą politycznym, będącym częścią procesu doradczego o charakterze czysto naukowym, a doradcą politycznym, który występując w roli eksperta, może stanowić element komunikacji politycznej jako reprezentant pewnych konkretnych interesów. W odniesieniu do wzrostu złożonego charakteru rzeczywistości społecznej i politycznej, przedmiotem badania były również granice naukowych podstaw doradztwa politycznego oraz ich merytoryczny obiektywizm.

Druga kwestia, odnosząca się do problemu legitymacji, wiąże się z szarą strefą lobbingu, definiowaną w oparciu o stwierdzenie, że „nie jest to działanie jednoznacznie nielegalne, lecz często pozbawione legitymacji i nieakceptowane przez opinię publiczną” (Alemann, Eckert, 2006, s. 7). W tym kontekście decydujące dla określenia granicy pomiędzy tym, co może zostać uznane za działanie posiadające legitymację, a działaniem takiej legitymacji nieposiadającym są czynniki przestrzenne, determinujące różnice w akceptacji poszczególnych

zachowań w zależności od badanego kraju. Ponadto istotną rolę gra również czynnik czasu, ponieważ „to, co było akceptowane przed laty, w dniu dzisiejszym ulega niejednokrotnie skandalizacji” (ibidem).

CELE ORAZ METODOLOGIA

Mimo że od drugiej połowy lat 90. XX wieku w debacie politologicznej i socjologicznej można zauważyć wyraźny wzrost zainteresowań badawczych tematem doradztwa politycznego, istnieje wciąż ogromny deficyt w zakresie badań empirycznych, szczególnie tych dotyczących zarówno różnorodnych form doradztwa politycznego, jak i powszechnych praktyk w zakresie dostarczania wiedzy eksperckiej oraz ich roli w politycznym procesie decyzyjnym (por. m.in. Winter, von Blumenthal, 2014, s. 7, 12; Patzelt 2014, s. 36-40)⁴.

4 Istnieje również niewiele prac zajmujących się tematem ekspertyzy politycznej w perspektywie porównawczej. W tym kontekście należy wymienić szczególnie pracę zbiorową „*Policy Expertise in Contemporary Democracies*” pod redakcją Stephena Brooksa, Doroty Stasiak i Tomasza Żyro (2012), w której autorzy w poszczególnych artykułach zajmują się porównawczą analizą sytuacji w Niemczech, Polsce i Kanadzie. Ponadto w latach 2013-2016 w Hertie School of Governance w Berlinie został pod kierownictwem Andrei Römmele i Doroty Stasiak zrealizowany projekt badawczy pt.: „*Muster der Politikberatung: Muster wirtschaftspolitischer Beratung in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika*” (Wzorce doradztwa politycznego: wzorce doradztwa w polityce gospodarczej w Niemczech i USA). Mimo widocznego w ostatnich latach wzrostu zainteresowania tematem lobbingu badania dotyczące tego obszaru są w naukach politycznych dalekie od zakresu badań zajmujących się analizą treści polityki czy też odnoszących się do zagadnień związanych z partiami lub ugrupowaniami politycznymi (Schiffers 2017: 480). Do niewielu istniejących przykładów analiz porównawczych dotyczących procesów lobbingowych zaliczyć można m.in.: „*Interest Groups, Lobbying and Lobbyists in Developing Democracies*” autorstwa Clive S. Thomasa i RONALDA J. HREBENARA (2008), „*Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. Interest Groups & Advocacy*” autorstwa LUNEBURGA HOLMANA (2012), „*Comparative lobbying research: advances, shortcomings and recommendations*” autorstwa DIRENÇA KANOLA (2014) oraz „*Lobbying*

Jednocześnie kardynalne znaczenie dla funkcjonowania obecnych demokracji przypisuje się wyzwaniom, z jakimi ze względu na coraz silniejsze nakładanie się na siebie obszarów nauki oraz opinii publicznej muszą zmierzyć się polityczni decydenci w kontekście różnych form doradztwa politycznego (Brown et al., 2006, s. 42). Jednym z głównych powodów niedostatecznego zakresu dotychczasowych badań dotyczących praktyki doradztwa może być trudność zdobycia niezbędnych do tego danych empirycznych, wynikająca zazwyczaj z braku gotowości polityków do ujawnienia informacji związanych z tym delikatnym obszarem. Ponadto istnieje bardzo niewiele prac dotyczących sposobu funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w odniesieniu do nowych państw członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie odpowiednie struktury mogły wykształcić się dopiero po przełomie demokratycznym, mającym miejsce w 1989 roku.

Idea badawcza leżąca u podstaw niniejszego tomu powstała na bazie projektu dydaktycznego zrealizowanego na Uniwersytecie Europejskim Viadrina we Frankfurcie nad Odrą⁵, którego celem było zaznajomienie studentów z zadaniami oraz zakresem działań w obszarze doradztwa politycznego. Zajęcia dydaktyczne stanowiły połączenie zdobywania wiedzy w ramach badań prowadzonych w instytucjach życia politycznego z praktyczną symulacją realnych procesów doradczych podczas praktyk odbywanych w biurach poselskich. Jednym z zadań uczestników kursu było przeprowadzenie, w ramach praktyk studenckich lub hospicacji w biurach poselskich, pogłębionych wywiadów z członkami niemieckiego Bundestagu oraz ich pracowników na temat roli i sposobu funkcjonowania różnych

in Europe – Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries” autorstwa Harris Bitonti (2017). Należy tu również wspomnieć o polskojęzycznej analizie porównawczej na temat: „*Lobbing w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice*” autorstwa Krzysztofa Jasiockiego (2002).

5 Projektowe zajęcia dydaktyczne dotyczące struktury i praktyki doradztwa politycznego w polsko-niemieckim porównaniu realizowane są od roku 2012 przez dr. Jurgena Treulieba i dr. Artura Kopka w Katedrze Porównawczych Nauk Politycznych na Wydziale Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

rodzajów doradztwa w pracach parlamentarnych. W czasie trwania praktyk nierzadko rodziła się pewnego rodzaju płaszczyzna zaufania pomiędzy parlamentarzystami a hospitującymi studentami, dzięki czemu dało się zaobserwować wyraźny wzrost gotowości polityków do przeprowadzenia tego typu wywiadów. Z tego powodu niniejsza metoda okazała się niezwykle pomocna w pozyskiwaniu danych niezbędnych do przeprowadzenia pogłębionej analizy w tym obszarze tematycznym.

Stworzenie międzynarodowego oraz interdyscyplinarnego zespołu badawczego, w skład którego weszli naukowcy z polskich i niemieckich ośrodków akademickich, umożliwiło podjęcie tematu doradztwa politycznego oraz lobbingu w obu krajach w perspektywie porównawczej. Niniejsze przedsięwzięcie zrealizowane zostało z wykorzystaniem innowacyjnego formatu, w ramach którego aspekt dydaktyczny stanowił integralną część prowadzonych badań. Naukowcy biorący udział w projekcie byli w zakresie badań empirycznych wspierani przez studentów, którzy mieli za zadanie przeprowadzenie wywiadów eksperckich dotyczących istotnych aspektów doradztwa politycznego. Na podstawie jakościowej analizy przeprowadzonych wywiadów zbadane zostały wyobrażenia polityków na temat roli różnego rodzaju doradców, ich celów, repertuaru działań oraz warunków pracy. Wywiady zrealizowano w ramach towarzyszących projektowi zajęć dydaktycznych odbywających się przez trzy semestry równoległe na Uniwersytecie Europejskim Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, Uniwersytecie im. Adma Mickiewicza w Poznaniu oraz Uniwersytecie Warszawskim. SeminaRIA te pozwoliły studentom na zgłębienie zależności pomiędzy wiedzą akademicką i praktyką polityczną w pracach parlamentarnych. W fazie pozyskiwania danych empirycznych w kolejnych semestrach udział wzięło każdorazowo 10 polskich i 10 niemieckich studentów. Dla zapewnienia odpowiedniej jakości pozyskiwanych danych zaangażowani w nie studenci zostali przygotowani zarówno teoretycznie, jak i praktycznie w ramach szkoleń przeprowadzonych przez naukowców uczestniczących w projekcie. Podczas realizacji przedsięwzięcia przeprowadzono 19 wywiadów

z polskimi oraz 39 wywiadów z niemieckimi parlamentarzystami⁶. Wywiady, zgodnie ze standardami, były za pisemną zgodą rozmówców rejestrowane oraz w pełni anonimizowane. Następnie, na podstawie materiału audio, stworzono przy pomocy transkrypcji z wykorzystaniem programu komputerowego „f4transkript” pisemne protokoły stanowiące podstawę zaplanowanej analizy.

Choć pozyskane dane z racji ich niedostatecznej ilości nie są reprezentatywne, zostały poddane analizie ilościowej w celu określenia ogólnej tendencji w sposobie postrzegania różnorodnych aspektów procesów doradczych przez parlamentarzystów w obu krajach. W celu porównania poprawności analizy oraz ewentualnej weryfikacji w przypadku zaistniałych różnic, zaobserwowane orientacje ustalili każdorazowo i niezależnie dwaj naukowcy. W kolejnym kroku wywiady zostały poddane analizie jakościowej w odniesieniu do różnych aspektów doradztwa politycznego przez powołane do tego zespoły badawcze, składające się z jednego polsko- i jednego niemieckojęzycznego naukowca. Materiał empiryczny zostały najpierw zakodowany zgodnie z kryteriami określonymi na podstawie pytań badawczych z wykorzystaniem programu komputerowego „f4analyse”, by następnie w ramach strukturalnej analizy treści przefiltrować go pod kątem informacji odnoszących się do sposobu percepcji istotnych kwestii związanych z doradztwem politycznym i lobbingsiem przez polskich i niemieckich polityków (por. Mayring, 1997)⁷.

Głównym celem przedsięwzięcia było porównanie roli naukowego doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym w Polsce i Niemczech. Przeprowadzona analiza opierała się na założeniu, że w każdym kraju wypracowywane są specyficzne rozwiązania w zakresie doradztwa politycznego, odpowiadające danym uwarunkowaniom politycznym, instytucjonalnym oraz prawnym, jak

6 Różnica w liczbie zrealizowanych wywiadów spowodowana była głównie trudnościami w dostępie do parlamentarzystów, wynikającymi m.in. z mniejszej liczby posłów w Sejmie RP niż w Bundestagu oraz ich mniejszej gotowości do rozmowy na tematy będące przedmiotem badania.

7 Por. też Huber (1992); Lamnek (1993); Kukartz (2007).

również historycznym i kulturowym⁸. Jako podstawę badania przyjęto siatkę teoretyczno-analityczną bazującą na teorii „porządków wiedzy” opracowanej przez Anreasa Reckwitz (2000) oraz Straßheima et al. (2014). Reckwitz zwraca uwagę na to, że różnorodne praktyki społeczne można w sposób właściwy wytłumaczyć jedynie przy pomocy różnych „porządków wiedzy” osadzonych w ich specyficznych kontekstach kulturowych i społecznych. W odniesieniu do doradztwa politycznego oznacza to skierowanie szczególnej uwagi na istotną rolę kultury doradczej w danym kraju. W koncepcji tej podkreśla się, po pierwsze, wagę kultury doradczej dla kształtu relacji pomiędzy ekspertami a władzą decyzyjną na styku nauki, polityki i opinii publicznej, mającej decydujące znaczenie dla tego, jacy eksperci, jaki sposób określania słuszności twierdzeń oraz jakie procedury uznaje się za wiarygodne oraz posiadające niezbędną legitymizację. Po drugie, podejście to umożliwia zastosowanie wyróżnionych przez Straßheima et al. płaszczyzn porządku wiedzy jako ramy badawczej dla poszczególnych obszarów tematycznych przewidzianych do analizy porównawczej. Płaszczyzny te to: (1) tworzenie i dostarczanie wiedzy eksperckiej, (2) normatywne regulacje relacji pomiędzy ośrodkami eksperckimi i politycznym procesem decyzyjnym, (3) dyskursy refleksyjne, w obszarze których zarówno autorytet epistemiczny i polityczna waga ekspertyzy, jak i obowiązujące w tym zakresie regulacje podlegają ciągłej dyskusji, (de)legitymizacji oraz renegocjacji (ibidem).

Punktem wyjścia dla polsko-niemieckich badań porównawczych jest koncepcja „kultury eksperckiej”, która pozwala na uwzględnienie zarówno różnic kulturowych pomiędzy tymi dwoma krajami, jak i ich historycznych uwarunkowań. W wyniku dotychczasowych ustaleń dokonanych w oparciu o kwerendę źródeł⁹ przyjęto, że „polityczna kultura ekspercka” (pke) to system norm, procedur i instrumentów

8 Podstawę rozważań stanowiły prace m. in. takich autorów jak: Wagner, Wollmann (1986); Wittrock (1991); Renn (1995); McGann, Weaver (2000); Jasiński (2002); Pfetsch (2003); Esser, Pfetsch (2003); Hoppe (2005); Thomas, Hrebener (2009); Chari et al. (2010); Jasanoff (2005; 2011; 2012); Craft, Howlett (2012); Holman, Luneburg (2012); Kanol (2015).

9 W tym m.in. Holmes, Marcus (2005) oraz Boyer (2008).

regulujących relacje pomiędzy ekspertami i podmiotami decyzyjnymi, ukształtowanych w wyniku zróżnicowanych uwarunkowań systemowych, politycznych, instytucjonalnych, prawnych, historycznych oraz kulturowych w poszczególnych państwach. Główne zadanie koncepcji polega na rozróżnieniu różnych typów „pke”, przyjmując jako dwa podstawowe kryteria poziom i zakres regulacji formalno-prawnych i instytucjonalnych oraz obszary, których relacje polityków z ekspertami dotyczą, w tym dystans i praktykę tych relacji.

W kolejnym kroku przedmiot badania w polsko-niemieckim porównaniu stanowiły odmienne aspekty problematyki granicznej pomiędzy doradztwem politycznym opartym na wiedzy naukowej a lobbieniem oraz ich legitymizacja w ramach politycznych procesów decyzyjnych. Podstawę analizy stanowiły tu teorie odnoszące się do pojęcia granicy i różnicujące jej odmienne formy. W ten sposób rozbieżności pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem zostały osadzone w koncepcyjnym kontekście nauk społecznych. Pole badawcze *Border Studies* posłużyło jako inspiracja w konceptualizacji pojęcia „granicy” zarówno w odniesieniu do poszczególnych obszarów badawczych, jak i ich wzajemnych zależności. Przyjęta konceptualizacja pojęcia granicy została w ramach niniejszego projektu wykorzystana poprzez zastosowanie jej do obszarów doradztwa politycznego i lobbingu, sposobu organizacji ich wzajemnych relacji oraz odróżniających je od siebie cech (markerów). Na tej podstawie kompleksowej analizie poddano percepcję granicy między doradztwem politycznym a lobbieniem przez polskich i niemieckich parlamentarzystów.

Zastosowana w niniejszej antologii polsko-niemiecka perspektywa porównawcza stanowi ujęcie przydatne w kontekście analizy znaczenia kulturowo ukształtowanych systemów wiedzy oraz sposobu rozgraniczania pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem. Daje ona również możliwość zbadania podobieństw i różnic w ich strukturze i sposobie funkcjonowania w Europie Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej, z uwzględnieniem ich uwarunkowań historycznych i kulturowych. Zadaniem analizy było wypracowanie najistotniejszych problemów i kwestii w obrębie doradztwa politycznego oraz lobbingu.

Ujęcie przykładu Polski i Niemiec jako studium przypadku relacji pomiędzy „starymi” i „nowymi” krajami członkowskimi UE stanowi doskonałą podstawę do przygotowania szerszej zakrojonego projektu badawczego, mającego na celu wypełnienie zidentyfikowanej w tej dziedzinie luki badawczej. Ten obszar badawczy należy bowiem uznać za niedostatecznie zgłębniony, zwłaszcza że we wschodnioeuropejskich krajach UE wzrasta znaczenie doradztwa politycznego w politologicznej debacie naukowej oraz samej polityce.

STRUKTURA KSIĄŻKI

Niniejszą publikację otwiera artykuł Wenera J. Patzelta *Doradztwo polityczne i jego legitymizacja*, w którym autor poprzez kompleksową analizę roli nauk politycznych w ramach politycznych procesów doradczych wprowadza czytelnika w tematykę niniejszego tomu. Autor tekstu wykazuje, że doradztwo polityczne oparte na wiedzy politologicznej czerpie swoją legitymizację z obywatelskiej roli politologów, ich wiedzy specjalistycznej oraz konkretnych wyzwań politycznych. Następnie nakreślony został zakres popytu ze strony polityki na usługi doradcze oraz konkretna oferta w tym obszarze. Rozciąga się ona od opisów, przez analizy kontekstowe, wyjaśnienia i prognozy, po instrukcje dotyczące konkretnych działań, które w sposób szczególnie opierają się na danym systemie wartości. Na zakończenie artykułu omówiona została kwestia racjonalności jako środka stanowiącego podstawę naukowego doradztwa politycznego oraz jego walory krytyczne.

W następnym artykule Dorota Piontek i Artur Kopka przedstawiają rozważania na temat *Koncepcji „kultury eksperckiej” w kontekście polsko-niemieckiej analizy porównawczej doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym*. Trzecia era komunikowania politycznego charakteryzuje się istotnym wzrostem znaczenia

ekspertów i wiedzy eksperckiej w politycznych procesach decyzyjnych. Korzystanie z doradztwa i prawnie regulowanego lobbingu stało się wyznacznikiem profesjonalizacji polityki. Rosnąca rola ekspertów w różnych dziedzinach życia społecznego okresu późnej nowoczesności zaowocowała pojawieniem się kategorii kultury eksperckiej, znajdującej zastosowanie także w obrębie polityki. Celem badawczym realizowanym w tym rozdziale jest zdefiniowanie politycznej kultury eksperckiej, pojęcia nowego, określonego przez autorów jako system norm, procedur oraz instrumentów regulujących relacje pomiędzy ekspertami i politycznymi podmiotami decyzyjnymi. Wychodząc od koncepcji kultury politycznej i politycznej kultury komunikacyjnej, autorzy proponują kryteria umożliwiające stworzenie typologii kultur eksperckich. Ustalenia teoretyczne zweryfikowane zostaną przykładami Polski i Niemiec, wskazującymi uwarunkowania strukturalne oraz możliwe następstwa dla procesów decyzyjnych wyróżnionych modeli. Dzięki uwzględnieniu w ramach przeprowadzonej analizy cech charakterystycznych dla danych krajów w odniesieniu zarówno do regulacji ustawowych i preferowanych form doradztwa politycznego, jak i przeważającego modelu relacji pomiędzy ekspertami a politykami, zaproponowana typologia może w przyszłości zostać wykorzystana jako przydatna podstawa badań nad politycznymi kulturami eksperckimi, dająca możliwość sprawdzenia jej ważności również dla innych krajów.

Jednym z najważniejszych zadań badawczych, stanowiących w niniejszym tomie główny przedmiot dociekań analitycznych, jest odpowiedź na pytanie o praktyczne rozgraniczenie pomiędzy różnymi formami doradztwa politycznego. Jarosław Jańczak podejmuje w swoim artykule refleksję nad trzema kategoriami: doradztwem politycznym, lobbingiem oraz granicą między nimi. Autor prezentuje teoretyczną koncepcję *Pojęcia granicy w kontekście różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem*. Jego celem jest zbudowanie aparatu pojęciowego oraz instrumentarium metodologicznego związanego z pojęciem granicy, służącego do rozgraniczeniem obydwu badanych pojęć oraz ukazania wzajemnych relacji między nimi. Inspiracji poszukuje w klasycznych badaniach nad granicami oraz

w dorobku nauk politycznych i stosunków międzynarodowych w zakresie definiowania granic i relacji granicznych. Istniejące modele granic danego podmiotu oraz granic między dwoma podmiotami dostosowano więc do potrzeb prezentowanych rozważań. W efekcie powstała matryca pozwalająca na interpretację badań empirycznych prowadzonych w projekcie i opisanych w dalszej części niniejszego tomu.

W następnym kroku powyższa koncepcja zastosowana została przez Jarosława Jańczaka i Artura Kopka jako teoretyczna podstawa *Analizy empirycznej granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingsiem w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej*. W swoim artykule autorzy zajmują się analizą materiału empirycznego z użyciem aparatury pojęciowej oraz schematu interpretacyjnego zaprezentowanego w poprzednim rozdziale. Analiza treści wywiadów z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami pozwala na sformułowanie szeregu wniosków dotyczących percepcji granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingsiem. W obydwu państwach jest ona postrzegana głównie w logice *boundary*, z pewnymi elementami *frontier*, przy rosnącej świadomości rozdzielności tych obszarów. Zauważyć można jednak również pewne różnice w Polsce i Niemczech dotyczące przede wszystkim sposobów definiowania ograniczeń obu obszarów oraz dynamiki interakcji między nimi.

W kolejnych artykułach Bartłomiej Biskup i Kamila Schöll-Mazurek zwracają uwagę na różne aspekty politycznej ekspertyzy w ramach parlamentarnych procesów decyzyjnego, poddając je szerokiej analizie w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej. W pierwszym tekście nakreślone zostały *Instytucjonalno-prawne podstawy doradztwa politycznego oraz lobbingu* w obu krajach. Autorzy definiują najpierw te pojęcia, wskazując na różnice, ale przede wszystkim szukając punktów wspólnych. Dalsza część artykułu ukazuje ramy formalno-prawne funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w Polsce i w Niemczech. Następnie autorzy skupiają się na praktyce, w tym w szczególności wskazują na realne funkcjonowanie tych rozwiązań oraz ogólnie charakteryzują podmioty rynku doradztwa i lobbingu

oraz ich typy. Artykuł kończy się porównaniem rozwiązań i ich implementacji w obu badanych krajach.

W swoim drugim tekście Bartłomiej Biskup i Kamila Schöll-Mazurek podejmują temat *Rozwoju doradztwa politycznego oraz stosunek pomiędzy doradztwem merytorycznym „policy advice” a doradztwem strategicznym „political consulting” w procesach doradztwa politycznego w Polsce i w Niemczech*. Artykuł stanowi analizę porównawczą badań jakościowych przeprowadzonych z udziałem polskich i niemieckich parlamentarzystów. Autorzy skupiają się przy tym na percepcji różnych aspektów doradztwa politycznego w świadomości polskich o niemieckich posłów. Definiują m.in. typy doradztwa, stan profesjonalizacji usług doradczych, zakres przedmiotowy i źródła doradztwa. Analizują również potrzeby, jakie mają badani, jeśli chodzi o usługi doradcze oraz stopień wykorzystania doradztwa w działalności politycznej. Autorzy próbują ponadto określić proporcje pomiędzy doradztwem merytorycznym i strategicznym (komunikacyjnym) w Polsce i w Niemczech.

Agnieszka Cianciara oraz Dorota Stasiak w swoim artykule zajmują się *Rynkiem doradztwa politycznego i lobbingu z perspektywy polskich i niemieckich parlamentarzystów*. Liczba odmian, form, kontekstów i aktorów po stronie doradztwa politycznego i lobbingu wzrosła na przestrzeni lat na tyle, że problem nieostrości granic między tymi procesami oraz specyfiki rynku, który współtworzą, zyskuje na znaczeniu w wymiarze zarówno teoretycznym, jak i praktycznym. Niniejsze opracowanie bazuje na wywiadach z posłami Sejmu RP oraz Bundestagu i stawia w centrum pytanie o to, jak rynek doradztwa politycznego i lobbingu jest postrzegany przez samych adresatów podejmowanych na nim działań. Perspektywa porównawcza ma tu wielowarstwowy charakter i obejmuje wymiar kognitywny, afektywny oraz normatywny. Wyłaniający się z niej obraz stanowi punkt wyjścia do dyskusji nad cechami dojrzałego rynku doradztwa politycznego i lobbingu wraz z mechanizmami korzystnie na niego wpływającymi oraz rolą decydentów, którzy nie tylko są stroną interakcji, ale też, poprzez działania regulacyjne, współtworzą jej ramy.

W ramach szczegółowej analizy przeprowadzonej przez Aleksandrę Moroską-Bonkiewicz oraz Kamilę Schöll-Mazurek pt. *Między „naukowym” doradztwem politycznym a lobbieniem – Rola organizacji pozarządowych w percepcji polskich i niemieckich parlamentarzystów*, przedmiot badania stanowi percepcja różnego rodzaju aktorów z obszaru organizacji pozarządowych (NGOs) oraz ich roli w politycznym procesie decyzyjnym przez posłów w Polsce i w Niemczech. Ze względu na reprezentację interesów społeczeństwa obywatelskiego organizacje pozarządowe zajmują szczególne miejsce w politycznym procesie decyzyjnym. Poprzez dostęp do różnorodnych grup społecznych oraz wyspecjalizowanych informacji NGOs oferują wiedzę, do której decydenci polityczni nie mają dostępu. Jednocześnie kompleksowość współczesnej polityki zwiększa ich zapotrzebowanie na specjalistyczną wiedzę. Rośnie więc przestrzeń, w której organizacje pozarządowe stają się oferentami wiedzy eksperckiej. Niemniej jednak zróżnicowany poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, odmienna kultura polityczna oraz model zarządzania w sferze publicznej, ale także wielorakość organizacji trzeciego sektora mogą mieć wpływ na odmienną percepcję ich roli oraz funkcji w poszczególnych państwach. Obecność argumentów trzeciego sektora w procesach decyzyjnych zależy niewątpliwie od doświadczeń i postaw wobec organizacji pozarządowych poszczególnych decydentów politycznych, w tym partii politycznych. Stąd też ciekawa i ważna wydaje się analiza funkcji NGOs w oczach przedstawicieli władzy ustawodawczej, uczestniczących bezpośrednio w procesie decyzyjnym. Artykuł określa więc, jak organizacje pozarządowe są postrzegane przez polityków, czyli jaką funkcję się im przypisuje w procesie decyzyjnym: Czy stanowią dla polityków źródło wiedzy eksperckiej w rozumieniu naukowego doradztwa politycznego, czy są traktowane jako lobbyści czy też rzecznicy (pewnej sprawy)? Czy politycy korzystają z wiedzy eksperckiej oferowanej przez NGOs i jeśli tak, to z jakiego typu organizacjami najchętniej współpracują? Inne szczegółowe pytania badawcze dotyczą m.in. kanałów komunikacji między organizacjami trzeciego sektora a politykami oraz istniejących barier we współpracy między nimi.

W kolejnym artykule Dorota Piontek i Artur Kopka zajmują się na przykładzie Polski i Niemiec bardzo aktualną tematyką *Doradztwa politycznego i lobbingu w demokracji medialnej: Mediatyzacja wiedzy eksperckiej jako element politycznego procesu decyzyjnego*. Współczesną demokrację określa się często publicystycznym mianem demokracji medialnej. Pojęcie to odzwierciedla przekonanie o kluczowej roli mediów masowych w kształtowaniu demokratycznego systemu politycznego, jego przeobrażeń i zmian. Efektem tej roli jest zjawisko mediatyzacji polityki, przejawiające się adoptowaniem logiki mediów do działań z obszaru polityki. Artykuł analizuje medialną pozycję ekspertów politycznych rozumianych jako osoby, które wypowiadają się w środkach przekazu na tematy polityk szczegółowych, a także zbadanie, czy ich medialna widoczność legitymizuje w oczach polityków ich eksperckość. Autorzy badają mechanizmy mediatyzacji wiedzy eksperckiej i jej znaczenie dla politycznego procesu decyzyjnego. Podstawę wnioskowania stanowią strukturyzowane wywiady pogłębione, przeprowadzone z parlamentarzystami polskimi i niemieckimi.

Tom zamyka podsumowanie, w którym zebrano konkluzje wynikające z połączenia zastosowanych koncepcji teoretycznych z analizą materiału empirycznego. Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono, że istnieją znaczne różnice w sposobie funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w Polsce i w Niemczech. W obu krajach parlamentarzyści mają, co prawda, do dyspozycji podobne instytucjonalne formy doradztwa wewnątrzparlamentarnego w postaci Biura Analiz Sejmowych w Polsce oraz Służby Naukowej Bundestagu w Niemczech, jednakże w Niemczech cieszą się one dużo większym zaufaniem posłów co do jakości ich pracy. Ponadto w obu krajach działania doradcze mają miejsce w ramach licznych komisji oraz różnego rodzaju gremiów parlamentarnych. Podstawową różnicę na płaszczyźnie instytucjonalno-prawnej stanowi jednak istnienie w Polsce ustawy definiującej pojęcie działalności lobbingsowej oraz regulującej dostęp przedstawicieli interesu do podmiotów decyzyjnych w ramach procesu podejmowania decyzji politycznych. W Niemczech natomiast, mimo licznych postulatów w tym zakresie, tego typu regulacja do tej pory nie występuje.

Kolejna zaobserwowana w badaniach równica odnosi się do faktu, że przeważającą formą doradztwa politycznego wykorzystywanego w Polsce jest doradztwo strategiczne dotyczące komunikacji z wyborcami oraz prezentacji medialnej, podczas gdy w Niemczech posłowie stanowczo częściej sięgają po doradztwo merytoryczne, kwestie wizerunkowe pozostawiając z reguły kierownictwu partii. Jeżeli chodzi o rynek doradztwa politycznego i lobbingu, to jest on w Niemczech postrzegany przez tamtejszych parlamentarzystów jako zdecydowanie bardziej rozwinięty i zróżnicowany, niż ma to miejsce w ocenie polskich parlamentarzystów w odniesieniu do analogicznego rynku w Polsce. Ponadto w Niemczech parlamentarzyści znacznie częściej niż w Polsce korzystają z doradztwa ze strony organizacji pozarządowych, traktując je jako istotne źródło wiedzy eksperckiej.

Wnioski te, sformułowane dzięki kryteriom określonym w zaprezentowanej w niniejszym tomie koncepcji „politycznej kultury eksperckiej” (pke), stanowiły podstawę do zakwalifikowania sposobu funkcjonowania doradztwa politycznego i lobbingu w Polsce jako „sformalizowanej, zorientowanej strategicznie” pke, zaś w przypadku Niemiec jako „niesformalizowanej, zorientowanej merytorycznie” pke. Ustalenia te mają charakter pilotażowy i wymagają dalszych pogłębionych badań.

Innym ciekawym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych badań było stwierdzenie różnic w sposobie postrzegania granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem przez polskich i niemieckich parlamentarzystów. W Polsce praktycznie wśród wszystkich posłów występuje przekonanie o wyraźnej odmienności obu tych obszarów, przez co doradztwo polityczne stanowi inną kategorię niż określona ustawowo działalność lobbingowa. Z kolei w Niemczech mamy do czynienia z występowaniem kategorii naukowego doradztwa politycznego opartego na stosunkowo precyzyjnie określonych kryteriach. Traktuje się je tu na zasadach odrębnej jakości w ramach procesów doradczych i wyraźnie odgranicza od innych źródeł wiedzy eksperckiej, klasyfikowanych w zdecydowanej większości jako różnego rodzaju formy reprezentacji interesu.

Przeprowadzone badania pozwalają również na sformułowanie rekomendacji wdrożenia kolejnego etapu, umożliwiającego uzupełnienie informacji zawartych w przedłożonym tomie o percepcję doradców dotyczącą ich roli w politycznym procesie decyzyjnym oraz rozszerzenia perspektywy porównawczej o inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak np. Węgry, Słowację, Czechy oraz państwa Europy Zachodniej, np. Francję, Austrię czy Holandię. Pozwolą one ustalić, czy zaprezentowane wnioski, wynikające z porównania dwóch konkretnych systemów reprezentujących tzw. nowe i stare europejskie demokracje, mają charakter uniwersalny, czy też dotyczą tylko przebadanych przypadków.

BIBLIOGRAFIA

- Alemann U. von, Eckert F. (2006). Lobbyismus als Schattenpolitik. *Verbände und Lobbyismus*. APuZ Nr. 15-16, s. 3-10. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Bröchler S. (1999). Politikberatung. W: G. Sommer, R. Graf von Westphalen (red.). *Staatsbürgerlexikon. Staat, Politik, Recht und Verwaltung in Deutschland und der Europäischen Union*. München/Wien: Oldenbourg Verlag.
- Brown M.B., Lentsch J., Weingart P. (2006). *Politikberatung und Parlament*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Boyer D. (2008): Thinking through the Anthropology of Experts, *Anthropology in Action*, vol. 15(2), s. 38-46.
- Chari R., Hogan J., Murphy G. (2010). *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester University Press.
- Craft J., Howlett J. (2012). Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems. *Journal of Public Policy*, vol. 32(2), s. 79-98.

- Dagger S., Greiner C., Leinert K., Meliß N., Menzel A. (2004).
Einleitung. W: S. Dagger, C. Greiner, K. Leinert, N. Meliß,
A. Menzel (red.). *Politikberatung in Deutschland. Praxis
und Perspektiven* (s. 11-20). Wiesbaden: VS Verlag für
Sozialwissenschaften.
- Esser F., Pfetsch B. (red.) (2003). *Politische Kommunikation
im internationalen Vergleich Grundlagen, Anwendungen,
Perspektiven*. Heidelberg: Springer Verlag.
- Falk S., Rehfeld D., Römmele A., Thunert M. (2006).
Einführung: Politikberatung – Themen, Fragestellungen,
Begriffsdimensionen, Konzepte, Akteure, Institutionen und
Politikfelder. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert
(red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 11-19). Wiesbaden: VS-
Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fisch S., Rudloff W. (red.) (2004). *Experten und Politik.
Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*.
Berlin: Duncker und Humblot Verlag.
- Grunden T. (2009). *Politikberatung im Innenhof der Macht.
Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater
deutscher Ministerpräsidenten*. Wiesbaden: VS Verlag für
Sozialwissenschaften.
- Holman C., Luneburg W. (2012). Lobbying and transparency:
A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups &
Advocacy*, vol. 1, s. 75-104.
- Holmes D.R., Marcus G.E. (2005). Cultures of expertise and the
management of globalization. Toward the re-functioning
of ethnography. W: A. Ong, S. J. Collier (red.). *Global
Assemblages. Technology, Politics, and Ethics as Anthropological
Problems* (s. 235-252). Malden: Blackwell.
- Hoppe R. (2005). Rethinking the Science-policy Nexus: From
Knowledge Utilization and Science Technology Studies
to Types of Boundary Arrangements. *Poiesis & Praxis*, vol. 3(3),
s. 199-215.
- Huber G.L. (red.) (1992). *Qualitative Analyse. Computer Einsatz
in der Sozialforschung*. München: R. Oldenbourg Verlag.

- Hustedt T., Veit S., Fleischer J. (2010). Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung. *Lobbying und Politikberatung*. APuZ Nr. 19, s. 15-21. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Jasiecki K. (2002). Lobbying w USA, Europie Zachodniej i Polsce. Podobieństwa i różnice. *Studia Europejskie*, nr 4/2002, s. 117-134.
- Jasanoff S. (2005). *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jasanoff S. (2011). The Practices of Objectivity in Regulatory Science. W: Ch. Camid, N. Gross, M. Lamont (red.). *Social Knowledge in the Making*, s. 307-338. Chicago: University of Chicago Press.
- Jasanoff S. (2012). *Science and Public Reason*. New York: Routledge.
- Jung A., Korinek R.-L., Straßheim H. (2014). Embedded expertise: a conceptual framework for reconstructing knowledge orders, their transformation and local specificities. *The European Journal of Social Science Research*, vol. 27(4), s. 398-419.
- Kanol D. (2015). Comparative lobbying research: advances, shortcomings and recommendations, *Journal of Public Affairs*, vol. 15(1), s. 107-112.
- Krevert P. (1993). *Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland*. Münster: Lit-Verlag.
- Kukartz U. (2007). *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lamnek S. (1993). *Qualitative Sozialforschung. Methoden und Techniken*. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Lompe K. (2006). Traditionelle Modelle der Politikberatung. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 25-34). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

- Lösche P. (2006). Lobbyismus als spezifische Form der Politikberatung, W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele und M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 334-342). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayring P. (1997). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- McGann J.G., Weaver R.K. (2000): *Think tanks and civil societies: Catalysts for ideas and action*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Murswieck A. (red.) (1994). *Regieren und Politikberatung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Nohlen D. (2002). Lobby/Lobbyismus. W: D. Nohlen (red.). *Kleines Lexikon der Politik*. München: C.H. Beck.
- Patzelt W.J. (1999). Lobbyismus, W: G. Sommer, R. Graf von Westphalen (red.). *Staatsbürgerlexikon. Staat, Politik, Recht und Verwaltung in Deutschland und der Europäischen Union*. München/Wien: Oldenbourg Verlag.
- Patzelt W.J., Edinger M. (2011). Politik als Beruf. Zum politischen Führungspersonal in der modernen Demokratie. W: W.J. Patzelt, M. Edinger (red.). *Politik als Beruf. Neue Perspektiven auf ein klassisches Thema*. PVS-Sonderheft 33 (s. 9-30). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Patzelt W.J. (2014). Interessengruppen und Parlamente – Grundsätzliches und Forschungsaufgaben. W: T. Winter, J. von Blumenthal (red.). *Interessengruppen und Parlamente* (s. 15-44). Wiesbaden: Springer VS.
- Pfetsch B. (2003). *Politische Kommunikationskultur. Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich*. Heidelberg: Springer Verlag.
- Piepenbrink J. (2010). Editorial. *Lobbying und Politikberatung*. APuZ Nr. 19. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Reckwitz A. (2000). *Die Transformation der Kulturtheorien*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Renn O. (1995). Styles of Using Scientific Expertise: A Comparative Framework. *Science and Public Policy*, vol. 22(3), s. 147-156.

- Thomas C.S., Hrebendar R.J. (2009). Comparing lobbying across liberal democracies: Problems, approaches and initial findings. *Journal of Comparative Politics*, vol. 2(1), s. 131-142.
- Wagner P., Wollmann H. (1986). Pattern of Engagement of Social Scientist. W: *Policy Research and Policy-consulting – Some Cross-national Considerations*. Discussion Paper. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Weingart P. (2006). Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chaft) soziologie. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 35-44). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Winter T., Blumenthal J. von (2014). Einleitung. W: T. Winter, J. von Blumenthal (red.). *Interessengruppen und Parlamente* (s. 3-13). Wiesbaden: Springer VS.
- Wittrock B. (1991). Social Knowledge and Public Policy: Eight Models of Interaction. W: P. Wagner, C. Hirschon Weiss, B. Wittrock, H. Wollmann (red.). *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads* (s. 333-354). Cambridge: Cambridge University Press.

INTRODUCTION: POLITICAL CONSULTING AND LOBBYING IN THE INTERNATIONAL COMPARATIVE PERSPECTIVE

The introductory chapter explains the background of the research project and outlines the importance of the research interest constituting the starting point for its implementation. The authors formulate research questions, describe the assumptions as well as underlying theoretical concepts and the methodology applied. The structure of the book is given, an overview of the following articles is provided and main conclusions of the analysis are summarised.

Werner J. Patzelt

DORADZTWO POLITYCZNE I JEGO LEGITYMIZACJA¹

WPŁYW NA POLITYKĘ A DORADZTWO POLITYCZNE

C hęć wpływania na politykę w demokracji jest prawem wszystkich. Partie czynią to w sposób oczywisty, dążąc do objęcia urzędów oraz zdobycia możliwości kształtowania polityki. Grupy interesu starają się to czynić w obszarach funkcjonowania mass mediów oraz w odniesieniu do zasadniczych stanowisk ideologicznych. Natomiast „zwykli obywatele” czynią praktycznie to samo, choć z mniejszym skutkiem: angażują się w sojusze obywatelskie lub ugrupowania polityczne, podpisują petycje lub uczestniczą w demonstracjach. I oczywiście mogą również wejść w rolę polityka w momencie, gdy startują jako kandydaci w wyborach na stanowiska polityczne lub stanowiska takie zajmują.

Politologowie w swojej roli jako obywatele nie zachowują się inaczej. Są oni szczególnie skuteczni politycznie, nie będąc jednak politykami, gdy jako „publiczni intelektualiści” cieszą się szerokim posłuchem.

¹ Niniejszy artykuł stanowi tłumaczenie z j. niemieckiego tekstu Wernera J. Patzelta *Politikberatung und ihre Legitimität*.

Ale kiedy dysponują wiedzą ekspercką nie tylko ważną dla polityków, lecz jednocześnie przez nich pożądaną, mogą również wyjść poza rolę osób chcących po prostu wywierać wpływ na politykę. Stają się wtedy doradcami politycznymi². W niektórych przypadkach może się to odbywać poprzez uczestnictwo w komisjach eksperckich, na podstawie umów w ramach różnego rodzaju projektów lub też poprzez wyraźne podjęcie się roli doradczej, na przykład jako pracownik fundacji politycznej lub *think tanku*. Na potrzeby polityków partyjnych, parlamentarzystów, urzędników ministerstw czy też członków rządu, opracowują oni informacje dotyczące faktów, prezentują wzajemne zależności, badają możliwości działania oraz potencjał wsparcia, tworzą scenariusze, a następnie przekładają to wszystko na konkretne porady taktyczne lub strategiczne. Niektórzy doradcy polityczni nie tyle opracowują ekspertyzy w obszarze konkretnych polityk sektorowych, co działają raczej w zakresie komunikacji politycznej w celu realizacji pożądaných zamierzeń, a tym samym pomagają politykom w radzeniu sobie z wyzwaniem demokracji w epoce mass mediów.

Wszystko to posiada długą tradycję oraz dotyka autopostrzegania przez nauki polityczne ich istoty jako nauki praktycznej, a więc nie tylko badającej realną praktykę polityczną, ale także działającej w służbie pożądanego sposobu uprawiania polityki³. Zbadanie właśnie tego wymiaru politologicznego doradztwa politycznego⁴ stanowi cel niniejszego artykułu.

2 Ogólnie na temat doradztwa politycznego zob. m.in. Falk et al. (2006) (dostępne również jako stale aktualizowane źródło internetowe); Heinrichs (2002); Hellmann (2007); Kraul, Stoll (2011) (na zlecenie Akademii Nauk w Getyndze); Priddat (2007); Weingart, Wagner (2015); Streeck (2017) (znajduje się tam również wiele istotnych artykułów na temat naukowego oraz w szczególności politologicznego doradztwa politycznego).

3 Taki sposób rozumienia nauk politycznych prezentowany jest przede wszystkim w siódmym już wydaniu podręcznika politologicznego mojego autorstwa: Patzelt (2013) (7. wydanie, ponownie uaktualnione oraz znacznie rozszerzone); Odnosnie podstaw teoretycznych zobacz również: Patzelt (2014, s. 33-41); Jako przykład strategicznego doradztwa politycznego opartego na tego typu zasadach zob. Patzelt (2016).

4 W odniesieniu do politologicznego doradztwa politycznego zob. Busch-Janser et al. (2007); Ihne (2007); Kuhne (2008); Bröchler (2008); Priddat (2009).

PROBLEMY POLITYCZNE JAKO WYZWANIE DLA NAUK POLITYCZNYCH

Zachodnie nauki polityczne powstały w czasach Platona i Arystotelesa, wyrastając z kryzysu greckiej polis, która była tak dumna z praw jej wolnych mężczyzn do obywatelskiego współuczestnictwa. Po spowodowanym wojną upadku radykalnej demokracji chodziło o znalezienie politycznych dróg wyjścia z trudnych warunków, nieukształtowanych jeszcze na nowo jako stabilny porządek. Dało się tego dokonać dzięki porównaniu istniejącej sytuacji z występującymi gdzie indziej rozwiązaniami oraz refleksji nad tym, co generalnie kryje się „za” lub „pod” widocznymi problemami i czego nie należy badać empirycznie, lecz wyłącznie przy pomocy teorii.

Podstawowym kryterium skuteczności nauki zajmującej się polityką stało się odtąd pytanie o to, czy może ona dostarczyć lub przynajmniej dać nadzieje na uzyskanie wiedzy umożliwiającej poprawę praktyki politycznej. A ponieważ drogi do efektów łączących opinie politologów z praktyką polityczną są często dość kręte, dla wielu wystarczającym dowodem „możliwości nauk politycznych” była sytuacja, w której w kręgach politycznych, społecznych i intelektualnych przynajmniej wierzone, że różne formułowane przez naukowców stwierdzenia dotyczące polityki mogłyby przyczynić się do poprawy praktyki politycznej. Miało to miejsce w przypadku dzieł Augustyna i Tomasza z Akwinu, potem Thomasa Hobbesa, Johna Locke’a i Jean-Jacques’a Rousseau, następnie Karola Marxa i Maxa Webera, a i dziś się tak dzieje w odniesieniu do teorii Johna Rawlsa i Jürgena Habermasa.

W rzeczywistości współczesna politologia, zarówno ta zorientowana teoretycznie, jak i empirycznie, utrzymana jest dokładnie w tej tradycji. Musi ona reagować na występujące w danym czasie kryzysy, analizować je i pokazywać, czy (i ewentualnie jaką) wartość dodaną przynosi ona w porównaniu z codziennym myśleniem o polityce, szczególnie tym prezentowanym przez polityków, dziennikarzy, ekspertów w danej dziedzinie oraz obywateli interesujących się polityką.

Takich kryzysów, a tym samym zapotrzebowania na wnioski polityczne, występuje obecnie aż nadto. Dotyczą one dezintegracji państw w wielu częściach świata, rosnącej niestabilności stosunków międzynarodowych, jak również znacznego zderegulowania prawnego „nowych wojen”, których nie toczą państwa, lecz uzbrojone podgrupy społeczne. Kryzysy, z którymi trzeba sobie poradzić, odnoszą się ponadto do rosnącej przepaści pomiędzy społeczeństwami bogatymi i biednymi, narastającej presji migracyjnej z południa na północ kuli ziemskiej, aż po zaostrzenie wszystkich tych problemów w ramach konfliktu pomiędzy islamem a Zachodem. Wyzwania, którym należy stawić czoła, obejmują ponadto zarówno kryzys opiekuńczego państwa zachodniego w kontekście granic, których nie da się zabezpieczyć w sposób komfortowy, jak i wzrastającą w ostatnim czasie atrakcyjność dyktatur, mających dobre intencje i „stawiających” na odpowiednie sprawowanie władzy. Rozwijają się one jako rozwiązania opozycyjne wobec zachodniej, pluralistycznej demokracji, która od dziesięcioleci stanowiła wzorzec światowej państwowości.

Wymienione zjawiska niosą ze sobą nie tylko ogromne problemy dla praktyki politycznej, ale także nowe wyzwania intelektualne dla politologów. Dotyczą one istoty tej dziedziny również dlatego, że była ona do tej pory ściśle związana z autopostrzeganiem i praktyką polityczną tych państw zachodnich, które przez długi czas zajmowały najwyższe pozycje w międzynarodowej hierarchii społecznej, a teraz tracą je na rzecz Chin. W rezultacie nie tylko zachodnie wyobrażenia na temat uregulowania stosunków międzynarodowych tracą wiele ze swojej dotychczasowej samooczywistości, stanowiącej podstawy wszelkich działań. Dzieje się tak ze względu na fakt, że maleje wcześniejszy wpływ na stosunki międzynarodowe ukształtowanych w ramach tej samooczywistości państw zachodnich. Zmienia się obecnie również wewnątrzpaństwowe rozumienie politologii jako „nauki w demokracji i dla demokracji” w takim stopniu, w jakim nowoczesne „państwo zachodnie” staje się rozpoznawalne jako indywidualne zjawisko kulturowe i historyczne, a zatem przestaje funkcjonować w roli „koniecznej do osiągnięcia wszędzie normy”. Przemiany te przyspiesza w dodatku samoświadomość nauk politycznych, odkąd nauki te jako

wydajne empirycznie i teoretycznie pojawiają się w społeczeństwach półliberalnych, a nawet w autorytarnych dyktaturach, oferując tam użyteczną w praktyce wiedzę o władzy, tworzoną właśnie w celu płynnego funkcjonowania tych ustrojów politycznych. Co ciekawe, w ten sam sposób europejskie nauki polityczne zachowywały się w XVII wieku w stosunku do umacniającego się państwa książęcego, a następnie pojawiającego się absolutyzmu.

W tej sytuacji szczególnie potrzebne stają się krytyczne nauki polityczne, a więc dyscyplina, która bada owe oczywistości współczesnej myśli oraz działania politycznego i właśnie dzięki temu zachęca do odkrywania nowych dróg, co z kolei prowadzi do często niemile widzianych reform. Jednocześnie politologia potrzebna jest jako praktyczna nauka o polityce, nieograniczona tylko do kręgu kolegów-politologów, ale mająca stały kontakt z praktyką polityczną i próbująca wywierać na nią wpływ. Tak właśnie uważali niegdyś Platon i Arystoteles na Zachodzie, Konfucjusz na Wschodzie czy też (jako przeciwnicy jego doktryny) legaliści. Choć trzeba jednocześnie zachować w pamięci, że Dionizjusz I Starszy, tyran z Syrakuz, nie chciał słuchać rad Platona, a żaden chiński książę nie zatrudnił Konfucjusza jako polityka.

KONIECZNOŚĆ ORAZ LEGITYMIZACJA ZEWNĘTRZNEGO DORADZTWA POLITYCZNEGO

W liberalnym społeczeństwie politolodzy jako aktywni obywatele mają prawo w każdej chwili i z wykorzystaniem wszystkich swoich kompetencji zawodowych ubiegać się o możliwość wywierania wpływu politycznego, niezależnie od tego, czy czynią to jako działający publicznie intelektualiści, czy też zdobywając dostęp do przestrzeni politycznej poprzez swoje sieci kontaktów. Jeśli politolodzy dzięki

swoim radom dotrą w ten sposób do wpływowych polityków, ich działanie może nawet przynieść efekt dźwigni. Czy nie spowoduje to jednak problemów legitymizacyjnych, chociażby w wyniku powstania nieprzejrzystych „gabinetów kuchennych” lub pojawienia się „szarych eminencji”? Raczej nie. Aczkolwiek mamy tu niewątpliwie do czynienia z sytuacją konfliktową. Dochodzi do niej, ponieważ w demokracjach współdziałają ze sobą dwie podstawowe idee kształtujące system, tak naprawdę do siebie jednak nie pasując.

Po pierwsze, takim ważnym zadaniem jest tu „dobre sprawowanie władzy”. Właśnie z tego powodu istnieje państwo. „Dobre sprawowanie władzy” oznacza konkretnie dążenie do tego, co nazywa się „wspólnym dobrem”. Można je rozumieć jako równoczesne urzeczywistnianie sprawiedliwości i zrównoważonego rozwoju. Nie uda się to jednak bez odpowiedniej polityki. Z kolei właściwa polityka zawdzięcza wiele uczeniu się z doświadczeń, w praktyce często uczeniu się od tych, którzy mają duże doświadczenie. Jako minimum „dobrego sprawowania władzy” postrzega się poza tym dbanie o osiągnięty stan „prawa i porządku” oraz przestrzeganie takich politycznych zasad proceduralnych, które właśnie na podstawie doświadczeń okazały się lepsze od innych praktyk.

Po drugie, chodzi przecież właśnie także o demokrację. Aby ta forma porządku politycznego sprawdzała się w ramach działania instytucji mających znaczenie polityczne, rządzący, tzn. politycy, we współdziałaniu z urzędnikami zajmującymi wysokie stanowiska nie mogą zbyt długo lub zbyt daleko odbiegać od tego, co gotowi są zaakceptować obywatele. Formułując to pozytywnie: W demokracji rządzący powinni robić zasadniczo to, czego życzy sobie większość społeczeństwa – a przynajmniej życzyłyby sobie, gdyby mogła zajmować się tak samo sumiennie działaniami politycznymi, jak mogą to czynić rządzący i jak się tego od nich wymaga. Do sposobów osiągnięcia takiego stanu należy przydzielanie mandatów parlamentarnych i stanowisk rządowych tym, którzy w uczciwy sposób pokonali konkurentów w wolnych wyborach. Z kolei stan pożądanym powodowany jest – oprócz rozsądnych instrumentów plebiscytowych – przede wszystkim przez „mechanizm reelekcyjny”. Chodzi

o to, że każdy, kto zawdzięcza swój urząd wolnym wyborom oraz może i chce uzyskać go ponownie, nie może pozwolić sobie podczas pełnienia tej funkcji na zbyt dalekie i zbyt długo trwające odstępstwa od tego, co gotowi są zaakceptować ludzie, którzy są im niezbędnymi do tego, aby zostać ponownie wybranym. Różne skargi na „politykę z horyzontem ograniczonym do kolejnej daty wyborów” pokazują, jak skutecznie funkcjonuje ten mechanizm reelekcji wraz z jego efektami ubocznymi.

Problem demokracji polega zaś na tym, że najwyraźniej nie wystarczy, gdy politycy i urzędnicy państwowi dobrze rozumieją problemy, które trzeba przezwyciężyć, i znają ich obiecujące rozwiązania. W demokracji, aby zdobyć władzę w rządzie lub ponownie jej nie stracić, należy już w dniu wyborów uzyskać wystarczającą liczbę głosów zarówno dla zapowiadanej, jak i dla realizowanej wcześniej polityki. W tym względzie nie ma jednak żadnej gwarancji, że życzenia lub awersje wyborców będą pasowały do tego, co należałoby zrobić lub czego należałoby zaniechać w imię „dobrego sprawowania władzy”. Ponadto w demokracji nikt nie może zmusić obywateli do uczenia się na własnych doświadczeniach lub do słuchania tych, którzy mają lub przynajmniej przypisują sobie fakt posiadania wiarygodnych doświadczeń, adekwatnych do nierozwiązanych problemów. Dużo bardziej jest tak, że wolni wyborcy są właśnie tak bardzo wolni, że mogą oddać swój głos na demagogów lub zainwestować w mniej sensowne przedsięwzięcia polityczne. Kulturowana od dziesięcioleci edukacja polityczna może wprawdzie przyczynić się do jakiejś zmiany na lepsze lub przynajmniej racjonalizacji w tym względzie, ale nawet w Niemczech, które w porównaniu z innymi krajami charakteryzują się ponadprzeciętnym poziomem wykształcenia politycznego wśród obywateli, absolutny stan edukacji politycznej większości społeczeństwa okazuje się stosunkowo niski.

Problem ten pogłębiają jeszcze bardziej pewne nieodłączne cechy nowoczesnej demokracji masowej. Nie funkcjonuje ona mianowicie bez partii politycznych. Te natomiast są organizacjami działającymi w ramach ostrej rywalizacji politycznej i zdanymi na okresową motywację swoich członków i wyborców. W ten sposób partie oraz

ich liderzy zostają zmuszeni do działania zgodne z bardzo specyficzną logiką. Ten, kto bierze udział w rywalizacji, musi odróżniać się od swoich konkurentów. Wcale nie tak rzadko z tego powodu liderzy partyni akcentują ewidentnie błędne kwestie lub zajmują wątpliwe stanowiska tylko po to, by odróżnić się od swoich rywali politycznych i nie przyznawać im racji. Takie działanie rozciąga się w czasie, ponieważ przez dziesięciolecia trzeba nieustannie motywować do zaangażowania politycznego nowych członków partii, a do tego niezbędny jest stały kanon idei lub wartości, które taką „polityczną wspólnotę walki” utrzymają w perspektywie ponadpokoleniowej. Takiego kanonu nie można oczywiście zmieniać zgodnie z aktualnymi w danej chwili wymaganiami. Najpierw zatem konieczne staje się szerokie wewnętrzpartyjne porozumienie w odniesieniu do planowanych korekt kursu, co nie następuje bez ewidentnego niepowodzenia dotychczasowej linii. W konsekwencji kursy partii politycznych i ich pozycje zmieniają się bardzo ociężale.

Prawdopodobnie zatem w nowych okolicznościach to właśnie negacja konkurencyjnych założeń politycznych prowadzi do rzeczywiście funkcjonującej polityki i stanowi część sprawdzonego, a zatem dość silnego, zasobu przekonań partii politycznych i ich elektoratów. Ponadto stanowiska partii muszą dokładnie odpowiadać temu, w co wyborcy są skłonni wierzyć, myśleć, życzyć sobie lub tolerować. Pod tym względem nie ma tym bardziej żadnej gwarancji co do procesów uczenia się, które przebiegałyby synchronicznie z tymi mającymi miejsce wśród polityków. Co jakiś czas zdarza się zatem, że właśnie atrakcyjne dla wyborców stanowiska partii politycznych w żaden sposób nie prowadzą do długofalowej czy wręcz słusznej polityki. Wiadomo o tym także w szeregach klasy politycznej, która nie zamierza w międzyczasie niczego zmieniać.

W takiej sytuacji pożądana staje się interwencja, krytyka oraz rady takich osób, które z jednej strony znajdują się poza kontekstem opisanych zależności, z drugiej zaś posiadają jednak szeroką wiedzę w zakresie obszarów lub problemów wymagających rozwiązania. To właśnie stanowi ogólnie wartość dodaną zewnętrznego doradztwa politycznego, a szczególnie doradztwa politologicznego. Ta wartość

dodana legitymizuje ponadto ofensywne oraz – jeśli nie jest oczekiwane przez polityków – samozwańcze doradztwo polityczne poprzez środki masowego przekazu.

DORADZTWO POLITYCZNE: SYSTEMATYCZNY POPYT I KONKRETNA OFERTA

W szeregach klasy politycznej, wśród dziennikarzy, ale również w społeczeństwie obywatelskim oraz w nauce kwestie polityczne rozważa się w zależności od poziomu narastania lub zmniejszania się problemów, które należy rozwiązać politycznie. Nie zawsze prowadzi to do jasnych odpowiedzi na pytanie o cele i środki konkretnej polityki. Z jednej strony odpowiedzi motywowane bieżącą polityką często cechuje woluntaryzm polityczny: doradza się w sposób odpowiadający oczekiwaniom decydentów, z pogwałceniem rozsądnych zasad prowadzenia polityki. Nie każdego stać jednak na takie połączenie hucpy z ideologiczną arogancją. Z drugiej zaś wiele odpowiedzi na pytania polityczne opiera się raczej na subiektywnych ocenach sytuacji niż na rozważaniach dotyczących oczywistych zależności, co rzetelnym analitykom pozwala unikać twierdzeń nieposiadających jednoznacznej podstawy naukowej. Ale właśnie to otwiera przestrzeń działania dla wspomnianego woluntaryzmu polityczno-ideologicznego.

W takiej sytuacji nauki polityczne nie powinny milczeć. Bez wątplenia potrafią one szczegółowo zajmować się odpowiedziami na pytania „po co?” i „jak?” w odniesieniu do konkretnych działań politycznych. Mogą dokładnie badać fakty oraz związki przyczynowo-skutkowe; wyjaśniać sytuacje prawne wraz z kształtującymi je interesami; badać, w jaki sposób rodzą się problemy, które należy przezwyciężyć. W ten sposób, dzięki wglądowi w raz powstałe ścieżki zależności, dokonuje się wiarygodnej oceny tego, co wydaje się

możliwe w praktyce. Jednak badanie przeprowadzone z wymaganą dokładnością zajmuje zwykle dużo czasu, natomiast w przypadku problemów politycznych istnieją typowe dla nich „okna możliwości” ich rozwiązania. Jeśli takie okno się zamyka, problemy będą nadal występować, a nawet mogą się utrwalić do stanu nierozwiązywalności. Jak zatem w takich sytuacjach postąpi w sensowny sposób dziedzina, która uważa się za „naukę praktyczną” – czyli traktującą nie tylko o tym, co już się wydarzyło (*res gestae*), ale przede wszystkim o tym, co się dopiero ma wydarzyć (*res gerendae*)?

Byłoby naprawdę paradoksalne, gdyby akurat nauki polityczne, systematycznie i historycznie zaznajomione ze złożonymi procesami, cofnęły się do przekonania, że bez czasochłonnych badań nie mogą niestety nic powiedzieć na temat aktualnych kwestii ani nawet dostarczyć *educated guesses*, a więc nie są w stanie sformułować żadnych wniosków na podstawie „intuicji analitycznych” opartych na doświadczeniu. Decydenci polityczni musieliby mianowicie polegać wówczas wyłącznie na swoich własnych *uneducated guesses*, tzn. na intuicji, która nierzadko będzie oparta na ideologii i oportunizmie. Zupełnie irracjonalne byłoby więc niezapewnienie naukowej korekty w odniesieniu do takiego przebiegu wydarzeń. Jednak nauka, jeśli tylko zaangażuje się w rolę doradcy politycznego w zakresie aktualnych problemów, nie będzie w stanie występować w „okazałym ornacie” ostatecznie potwierdzonej wiedzy. Zamiast tego przyjdzie w ubraniu roboczym, z wprowadzicie rozsądniejszymi, aczkolwiek niepotwierdzonymi ponad wszelkie wątpliwości hipotezami. Oczywiście dostępność hipotez roboczych szczególnie w nauce nie powoduje chęci „przeczekania”, lecz prowadzi do zorientowanej na osiągnięcie określonego celu pracy, polegającej na badaniu tego, co w tych hipotezach jest słuszne, a co błędne. Również polityka może takie hipotezy robocze, mające charakter doradczy, traktować w ten sposób, gdyż „uczenie się na próbach i błędach” stanowi właśnie standardowy sposób działania polityki – przynajmniej tak długo, jak długo nie zwiąże się ona z ideologiami zawierającymi charakterystyczne dla religii przekonania o prawie do określania prawdy.

Nauki polityczne ukierunkowane na formułowanie „politycznych hipotez roboczych” oferują w każdym razie systematyzację problemów istotną dla „tu i teraz”. Wskazują również wzorce rozwiązywania problemów zorientowane w mniejszym stopniu na to, co ideologicznie pożądané lub politycznie oportunistyczne, lecz przede wszystkim na funkcjonalną logikę obszaru politycznego działania. Wychodzenie w ten sposób poza bezpieczny obszar badań empirycznych i wypływanie na otwarte wody niebezpiecznej debaty politycznej można lubić lub nie. Zupełnie w porządku jest zatem, jeśli jedni politolodzy zdecydują się na takie rozszerzenie roli swojej dziedziny, a inni nie. Idealnie byłoby oczywiście, gdyby możliwie wielu politologów miało zrozumienie dla obu tych postaw. Nauki polityczne, które nie chcą wybierać się na niepewne ścieżki aktualnego doradztwa politycznego, stają się praktycznie nieistotne, natomiast brak praktycznego znaczenia powoduje, że tak na prawdę nie są nikomu potrzebne.

W jaki sposób nauki polityczne przy pomocy doradztwa politycznego, edukacji politycznej oraz własnego udziału w życiu politycznym mogą w rzeczywistości przyczynić się do „dobrego sprawowania władzy”? Zasadniczo mamy tu do czynienia z następującymi rozwiązaniami.

Po pierwsze, politologia opracowuje opisy dotyczące różnego rodzaju kwestii lub problemów politycznych oraz zachodzących w tym zakresie zmian. Takie opisy mogą – i powinny – być empirycznie prawdziwe, tzn. zgadzać się z faktami, do których się odnoszą. Metodologia socjologiczna pokazuje, w jaki sposób można rzetelnie sformułować opisy odpowiadające prawdzie lub też skutecznie weryfikować te już istniejące. Ponieważ jednak wielu publicystów i polityków niewiele wie o metodach nauk społecznych, przeważnie nie potrafią oni odnosić się do politologicznych opisów kwestii lub problemów krytycznie i w sposób uzasadniony metodologicznie. Zwykle więc wykorzystują wyniki opracowań politologicznych po prostu zgodnie ze swoimi politycznymi intencjami. Przez to jednak od samego początku pozbawiają oni nauki polityczne znacznej części możliwych korzyści praktycznych wynikających z ich zastosowania.

Po drugie, nauki polityczne skupiają się na odkrywaniu wzajemnych zależności między treściami, procesami i strukturami politycznymi. Formułują je w postaci zdań (warunkowych) „jeśli/to” o różnym zasięgu. W fachowej terminologii socjologicznej nazywa się je „teoriami empirycznymi”. Również tego typu zdania warunkowe, niezależnie od tego, jak bardzo są skomplikowane ze względu na przedmiot, którego dotyczą, mogą – i powinny – być empirycznie prawdziwe. Ich opracowanie stanowi dużą część działań badawczych w naukach politycznych. Nie jest to jednak możliwe ani bez umiejętnego posługiwania się teoriami stanowiącymi podstawę badania, ani bez kompetentnego zastosowania metod pozyskiwania oraz analizy danych. Od politologów powinno móc się tego wymagać. Ani od polityków, ani od obywateli nie można jednak oczekiwać, że będą w stanie pojąć sposób powstawania tego typu teorii czy też zweryfikować ich empiryczną prawdziwość. Podstawą doradztwa politycznego staje się więc pewien rodzaj aktu wiary: To, co jest politycznie mile widziane, jest często akceptowane – a to, co nie, odrzucane jako „zbyt akademickie” lub „zbyt kontrowersyjne”. Niemniej jednak wypowiedzi typu „jeśli/to” przedstawiają przynajmniej wewnątrz naukowo dużą wartość praktyczną jako twierdzenia „społeczno-technologiczne”, a mianowicie w zakresie wyjaśnień i prognoz, a także przy opracowaniu lub krytyce osądów wartościujących oraz możliwych sposobów działania. Tą okrężną drogą wpływają one zatem, tak czy inaczej, na myślenie i działania polityków oraz obywateli.

Po trzecie, nauki polityczne dążą do wyjaśnienia, dlaczego występują zidentyfikowane stany rzeczy lub wzajemne zależności, względnie dlaczego zmieniają się one w określony sposób. Wyjaśnienia nie są niczym innym jak teoriami odnoszącymi się do konkretnego i poddanego badaniu przypadku. Mogą one również – i powinny – być empirycznie prawdziwe. Tym samym wyjaśniane kwestie, zależności lub procesy zmian należy prawidłowo identyfikować. Ponadto uogólniające twierdzenia „jeśli/to”, wykorzystywane podczas procesu wyjaśniania, muszą być także empirycznie prawdziwe. Jeśli oba te warunki pozostają spełnione, mamy wówczas do czynienia z kompetencją polityczną, która w odniesieniu zarówno do polityków

jak i do politologów polega przede wszystkim na umiejętności wyjaśnienia politycznie istotnych kwestii, zależności i procesów zmian w sposób rzeczowy i wolny od uprzedzeń. Przy tym dla doświadczonych polityków, ale także politologów blisko związanych z polityką wiedza taka staje się często tak oczywista, że nie postrzegają oni jej już jako „teorii”, lecz „jako praktykę, którą się po prostu zna”. W rzeczywistości rzadko mamy do czynienia z czymś bardziej praktycznym niż dobre teorie wyjaśniające. Dzięki nim możliwe staje się sensowne poszukiwanie „błędów” w wydarzeniach politycznych oraz wypracowanie sposobów działania w celu ich eliminacji. A to właśnie stanowi istotę kompetencji doradczych nauk politycznych.

Ich praktyczne znaczenie osiąga z kolei najwyższy poziom wtedy, gdy – po czwarte – na podstawie sprawdzonych wyjaśnień można tworzyć prognozy. Formułują one twierdzenia dotyczące tego, jakie zmiany i z jakim prawdopodobieństwem nastąpią w danym systemie bądź jako efekt danego systemu. Wiele prognoz nie jest niczym innym, jak tylko twierdzeniami „jeśli/to” umieszczonymi na osi czasu. Wykorzystując sprawdzoną wiedzę opartą na doświadczeniu, można na podstawie występujących przesłanek stwierdzić, jaki będzie miało to prawdopodobnie skutek w późniejszym czasie. W jeszcze łatwiejszym przypadku „ekstrapolacji” zakłada się po prostu, że jeśli coś rozwija się do tej pory w określonym kierunku, a mające na to wpływ okoliczności się nie zmieniły, to proces ten będzie zapewne kontynuowany. Jednak prognozy muszą z reguły uwzględnić również fakt, że konstrukcja warunkowa oparta tylko na wiedzy o przeszłości i teraźniejszości, ale oczywiście nie przyszłości, z dużym prawdopodobieństwem może ulec zmianie.

Również z tego względu prognozowanie jest dalece ograniczone. Z jednej strony stwierdzenia „jeśli/to”, stanowiące istotę prognozy, powinny być (nadal) empirycznie prawdziwe. Ale ponieważ wiele z nich zasługuje na miano trafnych wyłącznie w określonych warunkach, mogą one być nośnikiem danej prognozy tylko tak długo, dopóki określone okoliczności nie ulegną zmianie. Jednak właśnie tego typu założenie często nie bardzo okazuje się możliwe. Można wtedy, co prawda, nadal formułować prognozy odnoszące się do różnych

„scenariuszy” przyszłości. Otwarta pozostaje jednak kwestia, które z tych scenariuszy należy faktycznie wziąć pod uwagę. Wprawdzie można później łatwo stwierdzić, jaka była empiryczna prawdziwość danej prognozy, ale nie daje to nic w momencie, w którym chcemy z góry wiedzieć, co się wydarzy. Z drugiej strony poszczególne wydarzenia, mające daleko idące konsekwencje i występujące jako wynik interakcji przypadkowych procesów, można prognozować tak czy inaczej wyłącznie z bardzo niskim prawdopodobieństwem ich wystąpienia. Właśnie w zakresie sprawowania rządów mamy bardzo często do czynienia z wynikami nieprzewidywalnej interakcji przypadkowych procesów. Oczywiście w takiej sytuacji formułowane prognozy mogą w praktyce na niewiele się przydać. Odwrotnie zaś, politycy nie potrzebują żadnych prognoz odnoszących się do całej gamy wydarzeń, które występują z tak dużym prawdopodobieństwem, że można je przewidzieć już na podstawie zdrowego rozsądku.

Wszystko to razem sprawia, że prognozy politologiczne są w zakresie praktyki politycznej oraz doradztwa politycznego o wiele mniej użyteczne, niż można byłoby sobie tego życzyć. Zasadniczo nie można mieć nadziei na nic więcej niż na inżynierskie wypowiedzi na temat tego, jak poniekąd znana maszyna będzie działać po zmodyfikowaniu poszczególnych elementów systemu. To wcale niemało, gdy mamy do czynienia ze złożonymi systemami. Arogancją byłoby natomiast spodziewać się od doradztwa politycznego „proctw”. Są one oczywiście niemożliwe – nawet jeśli byłyby szczególnie przydatne w sprawowaniu władzy. Z tego właśnie powodu politycy wielokrotnie dają się nabrać na twierdzenia, że określona teoria naukowa może opisać w prawdziwy sposób „nieunikniony bieg historii”, a tym samym formułować rzetelne twierdzenia na temat współkształtowanej przez terażniejszość przyszłości. Gdy dochodzi do aktywnego formułowania tego typu wypowiedzi, mamy do czynienia nie z doradztwem politycznym, lecz z szerzeniem ideologii.

Zresztą u podstaw działania politycznego leżą zawsze sądy wartościujące. Są to wypowiedzi oceniające zaobserwowane lub też jedynie zaprezentowane treści, procesy i struktury. Wspólne sądy wartościujące, odnoszące się po części do sytuacji, które powinny

zostać zmienione, a po części do tego, co już osiągnięto i co należy utrzymać, łączą w sposób szczególny grupy interesów lub partie polityczne. Próbuje one wtedy tak długo, jak to możliwe, częściowo wspierać, a częściowo zwalczać określoną politykę lub rządy przy pomocy konkretnych środków. Odmienne sądy wartościujące prowadzą oczywiście do sporów między nimi; a jeśli takich osądów w ogóle brakuje, to trudno ustalić jakiegokolwiek wspólne działanie.

Zgodność dotycząca sądów wartościujących prowadzi do dalszych debat skupionych na zasadnych sposobach działania. Jedni zalecają wdrożenie środków A i B, aby osiągnąć stany V i W, o które ich zdaniem warto zabiegać. Inni z kolei kategorycznie odradzają środki A i B, ponieważ mogłyby one z dużym prawdopodobieństwem wywołać stany X i Y, których w miarę możliwości chce się uniknąć; natomiast skutecznymi i dlatego pożądanymi środkami byłyby według nich K i L. Pojawia się więc problem „niejasności odnośnie tego, co należy zrobić”. Rezygnacja z działania politycznego w obliczu tego problemu oczywiście niczego nie rozwiązuje. Konsekwencją zaniechania działań jest bowiem zawsze utrzymywanie danej sytuacji lub danego kierunku rozwoju – również takiego, jaki uprzednio uznano za zły i wymagający zmiany. Z tych wszystkich względów w centrum polityki i rządów znajduje się „walka o to, co należy zrobić”. W ten właśnie spór politycy, opinia publiczna i obywatele włączają się przy pomocy sądów wartościujących oraz instrukcji działania.

Czy nauki polityczne mogą również w tej sytuacji być pomocne w roli doradcy? Tak naprawdę nie bardzo, dopóki ograniczają się do opracowania opisów, stwierdzeń dotyczących związków przyczynowo-skutkowych, wyjaśnień oraz prognoz. Wtedy nauki polityczne opisują jedynie powtarzane w sporze politycznym sądy wartościujące i proponowane sposoby działania; pokazują jedynie wzajemne zależności między takimi sądami a sytuacjami społecznymi lub między instrukcjami działania a interesami; wyjaśniają ponadto, dlaczego właśnie te wzajemne zależności mają miejsce i dlaczego w obecnej chwili na pierwszym planie stoją dane, określone – a nie żadne inne – sądy wartościujące czy też instrukcje działania. W miarę możliwości nauki polityczne dostarczają nawet prognoz odnoszących się do tego,

jaki sąd wartościujący prawdopodobnie przeważy lub który sposób działania będzie wdrażany. Lecz przynosi to niewiele więcej niż jedynie korzyść czysto taktyczną. Czy naprawdę więc nie ma sposobu, aby zwłaszcza w tej ważnej „walce o to, co należy zrobić”, wyjść jako politolog poza to, co można osiągnąć dzięki zdrowemu rozsądkowi?

Odpowiedź zależy od tego, czego generalnie oczekuje się od nauki. Jeśli ktoś stawia na to, że nauka dostarczy mu „niepodważalnie prawdziwych” twierdzeń, ten i tak zostanie rozczarowany przez nauki polityczne w zakresie jego doradczych oczekiwań. Nie mogą one nawet zagwarantować, że wszystkie ich opisy, twierdzenia warunkowe i teorie wyjaśniające są naprawdę zgodne z prawdą, nie mówiąc już o prognozach, choć do ich opracowania dostępna pozostaje bądź co bądź wyrafinowana i sprawdzona metodologia. O ile mniej będzie wtedy można sformułować „niepodważalnie prawdziwe” twierdzenia mówiące o tym, co jest dobre lub złe, względnie o tym, co powinno się zrobić lub czego zaniechać – w imię dobra, do którego się dąży lub z powodu zła, któremu należy zapobiec?

Sąd wartościujący może w dodatku w ogóle nie być „empirycznie prawdziwy”, czyli nie wykazywać tej cechy twierdzenia, na osiągnięciu której opierają się wszystkie zasady nauki. Taki sąd nie mówi mianowicie nic o naturze danego stanu rzeczy, a jedynie wskazuje, jaki stosunek należy do niego przyjąć. W związku z tym może być co najwyżej „normatywnie użyteczny”. Dzieje się tak wtedy, kiedy kierowanie się sądem wartościującym prowadzi w sposób wiarygodny do wyników, które w świetle tego sądu można uznać za dobre. A już z pewnością „empirycznie prawdziwa” nie może być instrukcja działania, gdyż opiera się ona na osobistym, jednostkowym sądzie wartościującym, który z kolei sam w sobie nie musi być zgodny z prawdą. Instrukcja działania może natomiast bardzo dobrze „funkcjonować”, być może nawet „w sposób normatywnie użyteczny”.

Do zupełnie innej odpowiedzi niż ta, że nauka nie może się rzetelnie zajmować sądami wartościującymi i instrukcjami działania, dochodzi się jednak wtedy, gdy od nauki nie wymaga się więcej, jak tylko wykraczania poza możliwości zdrowego rozsądku tam, gdzie dociera on do granic wydajności w obszarze budowania perspektyw,

dokonywania selekcji i wskazywania norm. Wychodząc od tego postulatu, należy najpierw zapytać, co właściwie ma intelektualnie miejsce podczas tworzenia sądów wartościujących i formułowania instrukcji działania; w ten sposób można wysondować, na którym z wymaganych w tym procesie etapów nauka może wyjść poza jedynie codzienne, zdroworozsądkowe myślenie. Jeśli tych etapów jest wiele i są one ważne, politologia nie musi już w odniesieniu do sądów wartościujących oraz instrukcji działania ograniczać się do sterylnej roli kronikarza. O wiele bardziej może ona jako nauka doradzająca praktyce współuczestniczyć w tworzeniu tych osądów oraz instrukcji. Wprawdzie nawet wtedy nie oferuje ona żadnych „prawdziwych” sądów wartościujących i sposobów działania, ale z pewnością normatywnie użyteczne sądy wartościujące i (prawdopodobnie) funkcjonujące instrukcje działania. Mogłyby one okazać się niezwykle przydatne w zakresie praktyki politycznej czy sprawowania władzy oraz stanowić bardzo ważną treść naukowego doradztwa politycznego.

Precyzyjne instrukcje działania są niewątpliwie najbardziej użytecznymi wypowiedziami wypracowanymi przez politologię. Ze względu na niezwykle złożoną strukturę stanowią one jednak również źródło wielu błędów. Rzadko zdarza się bowiem, że wszystkie składniki precyzyjnej instrukcji działania są faktycznie dostępne w tym samym czasie. Nauki polityczne mają wobec tego, szczególnie zaś w odniesieniu do instrukcji działania, wyjątkowo małe szanse wyjścia poza – oczywiście nie mniej ograniczoną – skuteczność „zdrowego rozsądku”. A ponieważ politolodzy związani blisko ze światem polityki mają zazwyczaj tego świadomość, to maleje ich wiara, że przejście od prognoz, poprzez sądy wartościujące, aż po instrukcje działania stanowi unikalną cechę zawodową ich kompetencji doradczych. Podobnie w tym samym spektrum twierdzeń wyraźnie spada zaufanie praktyków politycznych co do tego, że politolodzy mogliby dokonać więcej niż oni sami w zakresie problemów decyzyjnych w praktyce politycznej. To z kolei prowadzi do zmniejszenia obszaru, w którym doradztwo polityczne jest pożądane i oferowane.

RACJONALNOŚĆ JAKO WARUNEK I CEL DORADZTWA POLITYCZNEGO

Oczywiście każdy może udzielać porad. Różnica polega jednak na tym, czy takie porady są przydatne, a więc rozwiązują problemy oczekujące przezwyciężenia. Doradców politycznych dzieli się więc i ocenia w zależności od tego, jak skuteczne ich porady okazały się w przeszłości lub mogą okazać się w przyszłości. Najbardziej pożądaną cechą doradców politycznych w tym zakresie, stanowiącą wręcz warunek użytecznego doradztwa politycznego, można sprowadzić do pojęcia „racjonalności”. Jako cecha oczekiwana szczególnie od doradcy politycznego, ale także od polityka poszukującego jego porady lub obywatela komentującego propozycje formułowane w ramach doradztwa politycznego, zawiera ona co najmniej siedem elementów (por. Grosser et al., 1980, w szczególności s. 154-156).

Po pierwsze, część składową racjonalności stanowi zapewnienie sobie dostępu do wiedzy niezbędnej w ocenie lub kształtowaniu danego stanu rzeczy oraz uwzględnienie przekłamań i wątpliwości dotyczących pozyskiwanych informacji. Mamy prawo żądać tego od naukowców, chociaż nie zawsze można się tego spodziewać w praktyce. Po drugie, racjonalność wymaga umiejętności odróżniania twierdzeń dotyczących faktów od sądów wartościujących oraz wyraźnego oddzielenia weryfikacji poprawności merytorycznej twierdzenia od określenia wartości etycznej tego, czego to twierdzenie dotyczy. Właśnie to stanowi istotną różnicę pomiędzy kierowanym wartościami polityczno-praktycznym zainteresowaniem kwestiami społecznymi a wolnym od sądów wartościujących, empiryczno-politologicznym zainteresowaniem praktycznym działaniem politycznym. Po trzecie, zarówno doradca, jak i ten, komu się doradza, muszą posiadać zdolność i gotowość do weryfikacji argumentów i osądów pod kątem ich sprzeczności i błędów merytorycznych. Powinni ponadto umieć skorygować własną argumentację i osądy, gdy są one sprzeczne lub merytorycznie błędne. Gotowość do przyjęcia argumentów drugiej strony i uczenia się na ich podstawie musi być przy

tym niezależna od osobistych relacji z tą stroną, a tym bardziej nie może mieć zabarwienia partyjnego.

Po czwarte, jeśli chcemy racjonalnie analizować dane kwestie i formułować porady umożliwiające rozwiązywanie problemów, absolutnie konieczne jest posiadanie zarówno kompetencji, jak i gotowości do zmiany perspektywy. Należy mianowicie zawsze przyjrzeć się danej kwestii lub polemice również oczami innych, zwłaszcza przeciwnika lub rywala. Tylko wtedy będzie można zrozumieć, dlaczego perspektywa widzenia rzeczywistości lub przekonania drugiej strony różnią się od naszych i od czego w związku z tym należy zacząć, jeśli chce się sformułować poradę ukierunkowaną na kompromis lub skuteczne przeforsowanie swoich poglądów. Po piąte, zwłaszcza racjonalny doradca, a w idealnym przypadku także ten, komu się doradza, musi posiadać umiejętność myślenia w ramach złożonych, strukturalnych, procesowych i historycznych kontekstów; rozpatrywać implikacje i konsekwencje decyzji; pojmować sytuacje polityczne jako konstelacje jednocześnie obiektywnych faktów oraz subiektywnych intencji zaangażowanych stron. Ważne przy tym pozostaje, aby nie utożsamiać tego, czego te strony chcą, z tym, co dla nich faktycznie korzystne. Po szóste, przy pytaniu o warianty działania w polityce do politycznej racjonalności zalicza się gotowość i nabytą zdolność odróżnienia rzeczy pożądaných i obligatoryjnych od realnych i w danej chwili możliwych. Właśnie przed tym rozgraniczeniem z nieślabnącym uporem i ciągle odnawiającą się niechęcią wzbrania się myślenie polityczne, a często też politologiczne. Dlatego też doradca polityczny z cierpliwością i wytrwałością powinien przeciwdziałać tej postawie w imię rozsądnej dynamiki społecznej.

Siódmym elementem politycznej racjonalności jest zdolność do aktualizowania niektórych zasadniczych przekonań dotyczących polityki przy okazji każdorazowego formułowania osądu politycznego. To z pewnością powinno być możliwe dla politologa nawet wtedy, jeśli jego emocje polityczne są z tym sprzeczne, co sugeruje mu jego samo- i rzeczowokrytyczne myślenie. Takie przekonania obejmują:

1. Względność wszelkich rozwiązań politycznych i tym samym zrozumienie, że nie chodzi o „całość”, ale o ograniczony wkład w możliwą poprawę pewnej części tej „całości”.
2. Fakt, że polityka zawsze i siłą rzeczy okazuje się być konglomeratem struktur władzy oraz procesów, które je powodują lub utrzymują. Uwzględnienie tego również przy opracowywaniu porad politycznych osłabia preferencję do środków „systematycznie jasnych”, ale w praktyce niemożliwych do wdrożenia. Dopiero świadomość tego rozgraniczenia otwiera przejście od dyskursu akademickiego do politycznego.
3. Konieczność istnienia instytucji posiadających ograniczone cele. Kieruje to wrażliwość analityczną i energię przy opracowywaniu scenariuszy rozwiązania problemów na konstruowanie „mechanizmów instytucjonalnych”, tzn. na niosące ze sobą potencjał rozwiązania problemów zorganizowanie współdziałania interesów zaangażowanych osób, pełnionych przez nie funkcji, pociągających za sobą pewne zasady działania oraz dostępnych i odnoszących się do tych funkcji zasobów. Dzięki temu wszelkiego rodzaju style uprawiania polityki zostają osadzone w sposób bezpośredni i wysoce przejrzysty w realiach rzeczywistości.
4. Potrzebę podstawowych decyzji regulacyjnych. Ich akceptacja zwiększa szansę na to, żeby nie zgubić się potem w zagrażających systemowi ślepych uliczkach polityki prowadzonej jako „system środków doraźnych”.
5. Możliwość konfliktu celów i konieczności ustalania priorytetów. Pamiętanie o tym przy opracowywaniu porad politycznych redukuje prawie nieograniczone przestrzenie możliwości myślenia teoretycznego do tego, co możliwe „tu i teraz”, prowadząc tym samym do osadzenia myślenia politologicznego w realiach rzeczywistości i umożliwiając połączenie go z oczywistymi dla polityków sposobami jej postrzegania.
6. Konieczność kompromisu na rzecz sprawiedliwego współżycia. Uczynienie tego podstawą rozważań na temat politycznych projektów w zakresie rozwiązywania problemów nadaje

korzyściom praktycznym społecznej trwałości, do czego wszakże dążą doradcy polityczni. Na dłuższą metę żadne polityczne przedsięwzięcie, które nie będzie uważane za sprawiedliwe dla większości uczestniczących stron, nie doprowadzi do trwałych skutków. Poczucie sprawiedliwości przy rozwiązywaniu konfliktów można natomiast zapewnić – o ile w ogóle się da – jedynie dzięki osiągnięciu kompromisów.

7. Fakt, że nie tylko treści decyzji, ale także procedury ich podejmowania mają wpływ zarówno na zaangażowanych w nie ludzi, jak i rozwój ładu politycznego. Zrozumienie tego chroni doradców politycznych przed mającą od czasów Platona miejsce fatalną arogancją naukowców, w konsekwencji której obstają oni przy tym, że „uzasadniona merytorycznie rada” musi zostać następnie zaakceptowana jako bezalternatywna i wdrożona w możliwie nieokrojonej wersji w ramach konkretnych decyzji. Dużą część legitymizacji – zwłaszcza demokratycznej – zawdzięcza się bowiem po prostu wiarygodnym procedurom wspólnej deliberacji i szerokiej partycypacji.

Niewątpliwie właśnie społeczeństwo nie tylko tolerujące konflikt polityczny, ale i świadomie włączające go do swojego porządku politycznego jako środek osiągnięcia równowagi interesów, formułowania krytyki i realizowania reform potrzebuje polityków, doradców politycznych, komentatorów politycznych oraz obywateli, którzy zaangażują się w politykę racjonalnie i w jasno określonym celu. Takiej racjonalności zasadniczo nigdy nie może być za dużo w politycznym procesie decyzyjnym oraz w ramach walki o polityczne kształtowanie woli.

Łatwo również zauważyć, że zbyteczne byłoby antagonizowanie racjonalności i emocjonalnej troski. Z jednej strony jedynie racjonalne działanie zwiększa szanse na to, by zapobiec szkodom i zwiększyć korzyści. Z drugiej zaś wyłącznie emocjonalne otwarcie na problemy, które należy rozwiązać, zapewnia siłę napędową i wytrwałość, co okazuje się niezbędne do racjonalnego formułowania osądów oraz mozołnie rozważnego działania. Ostatecznie nie ma chyba lepszego

przejawu niezbędnego skrzyżowania racjonalności z zabezpieczonym emocjonalnie etosem niż wymiar zakresu, w jakim racjonalnie rozważane są konsekwencje działań, a moralnie osądzane tylko ich motywy. Zatem właśnie polityczna działalność doradcza musi szczególnie uparcie kierować się etyką odpowiedzialności tam, gdzie przestrzeganie podstawowych zasad etyki byłoby o wiele wygodniejsze.

DORADZTWO POLITYCZNE I KRYTYKA SYSTEMU

Doradcy polityczni – niezależnie od tego, czy są o to pytani, czy nie – muszą ponadto zwrócić uwagę na konieczność reform i dążyć do wspierania gotowości do ich realizacji, szczególnie w szeregach klasy polityczno-medialnej. Zajmowanie się doradczo rozwiązaniami alternatywnymi wobec tego, co konwencjonalne, badanie nowych możliwości instytucjonalnych, obieranie nowych ścieżek na intuicyjnych zasadach stanowi oznaki otwartego społeczeństwa i warunki jego żywotności, a także wskazuje, czy doradcy polityczni stali się afirmatywnie biernymi uczestnikami w *juste milieu* politycznej sfery publicznej, czy też nadal mają ochotę na krytykę systemu. Dzięki takiej innowacyjnej oraz krytycznej postawie są oni w stanie zmotywować klasę polityczną do przejścia od zarządzania tym, co jest, do kształtowania tego, co konieczne. Z kolei bezkrytyczne doradztwo polityczne łatwo sprowadza się do produkcji i reprodukcji ideologii, a to przecież nie należy do zadania politologów.

Gotowość doradców politycznych do reform musi oczywiście mieć swoje źródło w krytyce jako sztuce rozróżniania. Wola reform nie powinna mianowicie stać się czystą żądzą innowacji czy też jedynie żywiołowym *rerum novarum cupido*. Lepsze byłoby ciągłe łączenie fundamentalnej gotowości do reform z racjonalnym formułowaniem osądów na temat tego, jakie wartości i sprawdzone struktury powinno

się utrzymać, a co jako nieprzydatne, przestarzałe lub błędne zastąpić – lub odwrotnie: co należałoby na nowo opracować lub przejąć od innych i włączyć w istniejący porządek polityczny. Okazuje się więc, że zbyt łatwo jest „zacofanie” przeciwstawić „postępowi” bądź „konserwatywnemu” „progresywnemu” oraz jako polityk dobierać sobie doradców politycznych w zależności od tego, czy chce się mieć doradców raczej „konserwatywnych”, czy bardziej „postępowych”.

Doradztwo polityczne nie może ponadto dążyć jedynie do technicznej skuteczności, ale musi się również kierować normatywnie użytecznymi wartościami obowiązującymi we wspólnocie, której politykom lub obywatelom się doradza. Nie w każdym przypadku istniejące oczywistości, struktury, pozycje i procesy są dobre tylko z racji tego, że właśnie istnieją lub cechują się względnie cechowały kiedyś dobrymi intencjami. Zatem czysto afirmatywny stosunek do tego, co ugruntowane, nie jest odpowiednią postawą, zwłaszcza w przypadku doradcy politycznego. Oczywiście nie dotyczy to tylko okoliczności, gdy system polityczny lub klasa polityczna chce służyć celom, które – oceniane według wiarygodnych standardów etycznych – okazują się złe czy wręcz godne pogardy. Także system polityczny przywiązany do wartości uznanych za dobre wymaga doradczej krytyki politycznej, ponieważ większą część swojej legitymizacji czerpie on ze skutecznego funkcjonowania w służbie właśnie tych wartości.

Dlatego jego praktykę polityczną należy stale mierzyć według tych norm lub idei przewodnich, które konstytucja określa jako wytyczne dla politycznego działania. Pojawiające się nieustannie rozbieżności między normatywnymi wytycznymi a funkcjonalną rzeczywistością instytucji politycznych i społecznych trzeba raz za razem ujawniać, przekazywać do wiadomości i redukować poprzez generowanie politycznej presji działania. Właśnie dlatego doradcy polityczni powinni jawnie krytykować te osoby, które zdobyły urząd państwowy i są adresatami doradztwa politycznego, jeżeli sprawują one powierzone im funkcje w sposób nieodpowiedni lub wręcz kosztem dobra społecznego. Ci pierwsi bowiem nie są sługami rządzących, lecz partnerami w służbie celom, które wykraczają daleko poza osobiste zamierzenia jednostek. To właśnie dzięki dobremu wypełnianiu tej

służby wzrasta legitymizacja politycznej działalności doradczej, a także polityczno-praktyczne znaczenie politologii.

Nie musi się ona jako dyscyplina naukowa ograniczać się do roli pracownika pomocniczego zajmującego się faktami i uzasadnieniami, a już w ogóle degradować do produkcji treści „łądujących w szufladzie”. Szczególnie politologom ze względu na ich kompetencje w zakresie fachowej wiedzy naukowej przypisuje się ukazywanie nieoczywistych lub trudno zauważalnych rozwiązań oraz dostarczanie opinii publicznej informacji, sądów wartościujących oraz instrukcji działania, które to oni uważają za istotne i bardziej uzasadnione, niż treści prezentowane opinii publicznej przez polityków lub publicystów. Nauki polityczne w ramach „przymusowego doradztwa” na rzecz niechętnie korzystających z niego polityków, funkcjonujące na zasadzie oddźwięku publicznego w środkach masowego przekazu, pełnią funkcję zinstytucjonalizowanej krytyki w zakresie ideologii, społeczeństwa, systemu oraz polityki, co jest tożsame z konkretnym zaangażowaniem politycznym.

Politologia zachowuje się w stosunku do polityki jak wiedza medyczna wobec stanu zdrowia: ani istnienie lekarzy nie chroni przed chorobami, ani nie trzeba być lekarzem, aby być zdrowym. Lekarze mogą jednak troszczyć się w szczególny sposób i ze szczególną skutecznością o stan zdrowia społeczeństwa. Będzie to zatem stanowiło dużą różnicę, czy w danym społeczeństwie praktykują dobrzy czy źli lekarze. Podobnie jest z praktycznymi możliwościami oraz gotowością politologów do doradztwa politycznego zgodnego z linią zaprezentowaną w niniejszym artykule.

BIBLIOGRAFIA

- Bröchler S. (2008). Politikwissenschaftliche Politikberatung.
W: S. Bröchler, R. Schützeichel (Autor) (red.). *Politikberatung*
(s. 180-193). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Busch-Janser F., Gerding S., Voigt M. (red.) (2007). *Politikberatung
als Beruf*. Berlin, München, Brüssel: Polisphäre Library.
- Grosser D. (1980). Politische Bildung. Grundlagen und
Zielprojektionen für den Unterricht an Schulen.
W: H. Oberreuter (red.). *Freiheitliches Verfassungsdenken und
Politische Bildung* (s. 131-162). Stuttgart: Klett.
- Falk, S., Römmele A., Rehfeld D., Thunert M. (red.)
(2006). *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Heinrichs, H. 2002. *Politikberatung in der Wissensgesellschaft:
eine Analyse umweltpolitischer Beratungssysteme*. Wiesbaden:
Deutscher Universitäts-Verlag.
- Hellmann G. (red.) (2007). *Forschung und Beratung in der
Wissensgesellschaft. Das Feld der internationalen Beziehungen
und der Außenpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Ihne H. (2007). *Global Governance und wissenschaftliche
Politikberatung. Tendenzen und Prinzipien*. Baden-Baden:
Nomos.
- Kraul M., Stoll P.-T. (red.) (2011). *Wissenschaftliche Politikberatung*.
Göttingen: Wallstein Verlag.
- Kuhne C. (2008). *Politikberatung für Parteien. Akteure, Formen,
Bedarfsfaktoren*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Patzelt W.J. (2013). *Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriss
des Faches und studiumbegleitende Orientierung*. Passau:
Wissenschaftsverlag Rothe.
- Patzelt W.J. (2014). Wertfreie Wissenschaft? Motive, Adressaten
und Regeln einer praxisnützlichen Politikwissenschaft.
W: K.-R. Korte, T. Grunden (red.). *Handbuch
Regierungsforschung* (s. 33-41). Wiesbaden: Springer VS.

- Patzelt W.J. (2016). „Wir schaffen das!“ Doch was schaffen wir – und wie? *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Nr. 14(3), s. 299-313.
- Priddat B.P. (2007). *Politik unter Einfluß. Netzwerke, Öffentlichkeiten, Beratungen, Lobby*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Priddat B.P. (2009). *Politikberatung: Prozesse, Logik und Ökonomie*. Marburg: Metropolis.
- Streck W. (2017). Wissenschaftliche Politikberatung: Was wird verlangt, was kann sie bieten? W: F. Hoese, F. Beckmann, A.-L. Schönauer (red.). *Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft* (s. 489-506). Wiesbaden: Springer VS.
- Weingart P., Wagner G.G. (red.) (2015). *Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

POLITICAL CONSULTING AND ITS LEGITIMACY

This text first shows that political science policy advice derives its legitimacy from the civic role of political scientists, from their special expertise and from concrete political challenges. Then the systematic need for policy advice and their concrete offers are outlined. These range from descriptions to context analyses, explanations and forecasts to instructions especially based on value judgments. In the end, rationality is discussed as a means and critique as a continuing benefit of scientific policy advice.

Dorota Piontek, Artur Kopka

KONCEPCJA „POLITYCZNEJ KULTURY EKSPERCKIEJ” W PROBLEMATYCE DORADZTWA POLITYCZNEGO I LOBBINGU

WPROWADZENIE

W skomplikowanym świecie późnej nowoczesności, płynnym i niejednoznacznym, podejmowanie decyzji staje się szczególnie trudne. Dotyczy to zarówno jednostek, jak i różnych podmiotów kolektywnych, a także wszystkich obszarów społecznej aktywności. Doświadczenie własne dawno przestało być przesłanką wystraszającą do definiowania pożądanых rozwiązań szczególnie w tych dziedzinach, które z istoty swojej angażują wielkie zasoby i generują konsekwencje dotyczące wielkich zbiorowości. Wiedza, której źródłem są nie tylko zasoby własne, ale wypracowane przez badaczy i praktyków teorie, koncepcje, podejścia, nie jest wewnętrznie koherentna, przeciwnie, często wprowadza w konfuzję wieloma sprzecznymi względem siebie ustaleniami. Ogromny postęp w rozwoju wiedzy, towarzyszący rozwojowi społeczeństwa przemysłowego, jest zatem tylko z pozoru czynnikiem ułatwiającym orientację we współczesnym świecie.

Wiedza ekspercka staje się obecnie istotnym czynnikiem podejmowania decyzji. W polityce wykorzystanie wiedzy eksperckiej nie jest zjawiskiem nowym, nowa jest skala tego zjawiska, a tym samym wzrost znaczenia ekspertów. Ważne zatem jest podjęcie badań, których celem jest określenie zakresu rzeczywistego korzystania przez polityków z wiedzy eksperckiej w procesie podejmowania decyzji dotyczących tak celów strategicznych, jak i szczegółowych polityk sektorowych. Zakres i sposób wykorzystania wiedzy eksperckiej jest, w przekonaniu autorów niniejszego opracowania, pochodną szerszego zjawiska, które proponujemy nazwać polityczną kulturą ekspercką (pke). Przedmiotem analizy będzie zatem sama kategoria pke, a także czynniki, które wpływają na typ pke. Podążając drogą wyznaczoną przez klasyczną koncepcję kultury politycznej Almonda i Verby (1989), autorzy zakładają, że nie ma jednego uniwersalnego rodzaju pke, podobnie jak nie istnieje jeden typ kultury politycznej. Celem, jaki sobie postawiliśmy, prowadząc badania w ramach projektu omówionego we wstępie, było wskazanie czynników kształtujących pke oraz stworzenie modelu analitycznego umożliwiającego porównanie i diagnozowanie pke w różnych systemach politycznych. Wnioski formułowaliśmy na podstawie danych dotyczących dwóch systemów: polskiego i niemieckiego, z nadzieją jednak, że umożliwią one prowadzenie badań w ramach innych systemów państwowych.

EKSPERT, DORADCA, LOBBYSTA

Konstruując koncepcję pke, skupiamy się, jak wspomniano wyżej, na dwóch rodzajach aktorów: politykach i doradcach. O ile określając, kim jest polityk, możemy zasadnie odwołać się do Weberowskiego pojęcia „polityka zawodowego” (1998 [1919]), o tyle zdefiniowanie, kim jest ekspert, nie jest tak oczywiste. Słownikowe denotacje tego pojęcia zawierają uznaniowość, tzn. dopuszczają subiektywną,

arbitralną ocenę każdego, kto posługuje się tą kategorią w odniesieniu do samego siebie lub/i innych. I tak *Słownik języka polskiego* za eksperta uznaje „specjalistę powołanego do wydania orzeczenia lub opinii w sprawach spornych, wchodzących w zakres jego kompetencji; osobę uznaną za autorytet w jakiejś dziedzinie” (SJP, 2018), Oxford Dictionary eksperta krótko opisuje jako „osobę, która ma rozległą wiedzę lub umiejętności w jakimś obszarze” (OD, 2018), zaś słownik języka niemieckiego określa eksperta dwoma przymiotnikami: „wypробowany” i „sprawdzony” (niem. *erprobt, bewährt*), odsyłając jednocześnie do takich niemieckich terminów, jak „rzeczoznawca” (niem. *Sachverständiger*), którym jest „ktoś, kto ze względu na swoją szczególną wiedzę występuje [...] jako biegły”, „fachowiec” lub „specjalista” (niem. *Fachmann*), czyli „ktoś, kto w pewnej dziedzinie dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną” oraz „znawca” (niem. *Kenner*) (Duden, 2015). W literaturze dotyczącej organizacji zarządzania, gdzie słowo ekspert pojawia się relatywnie najczęściej, definicje również wskazują na uznaniowość w ocenie, kto jest ekspertem. Lapidarnie stwierdza się, że ekspert to osoba, do której kompetencji ma się zaufanie (Cieślak, 1997, s. 161). Encyklopedia zarządzania zasobami ludzkimi definiuje eksperta jako „osobę [...], której zdolność do oceny lub podejmowania właściwych, słusznych lub mądrych decyzji jest upoważnieniem lub statusem przyznanym przez jakąś grupę społeczną lub opinię publiczną w określonym, znanym obszarze. [...] ekspert to osoba o rozległej wiedzy lub potencjale opartym na badaniach, doświadczeniu lub pracy w określonej dziedzinie” (Governica, 2018). Wedle autorów analizujących kultury eksperckie w Europie Środkowo-Wschodniej, ekspert to „profesjonalnie wykwalifikowana osoba, która jest tak postrzegana przez swoją grupę i/lub szerszą publiczność” (Kohlrausch et al., 2010, s. 10). Zdaniem T. Żyro (2013, s. 56), ekspert działa, lub powinien, w zracjonalizowanym środowisku jako nośnik uzasadnionych argumentów i propozycji. Buduje swoją pozycję w kontrze do „niepoważnego i nierozumnego” (*frivolous and unaccountable*) ludu oraz „śmiesznych i nieprzewidywalnych” (*humorous and unpredictable*) polityków.

Analiza wielu definicji eksperta pozwala nam wskazać na następujące rozumienie tego pojęcia: (1) osoba, która ma długie lub intensywne doświadczenie praktyczne bądź wykształcenie w danej dziedzinie; posiadająca w określonej dziedzinie rozległą wiedzę lub umiejętności wynikające z badań, doświadczenia lub zawodu; (2) osoba powszechnie uznana za wiarygodne źródło wiedzy (umiejętności) o uznanej zdolności do osądzania lub rozstrzygania o słuszności i/lub konsekwencjach możliwych działań; (3) osoba, której można wierzyć, że na podstawie jej kwalifikacji, wykształcenia, zawodu, publikacji lub doświadczenia posiada specjalną wiedzę o przedmiocie wykraczającą poza wiedzę przeciętnej osoby, wystarczającą, aby inni mogli oficjalnie (i prawnie) polegać na jej opinii. Jak się okazuje, w niektórych obszarach za eksperta może być uznana – w drodze konsensusu – osoba, która nie posiada kwalifikacji zawodowych czy akademickich, co zbliża rozumienie tego pojęcia do kategorii przywódcy opinii w ujęciu E. Katza i P. Lazarsfelda (Katz, 1955; Katz i Lazarsfeld, 1957). Problemy definicyjne komplikuje również fakt, że w dostępnych opracowaniach nie przesądza się, czy działalność ekspercka jest prowadzona odpłatnie czy nieodpłatnie, jawnie czy niejawnie. Są to kwestie o tyle istotne, że określają relacje pomiędzy ekspertem i decydentem.

Kolejnym wyzwaniem dla jasnej konceptualizacji terminu „ekspert” jest ustalenie relacji pomiędzy terminami pokrewnymi, takimi jak doradca czy lobbysta. W potocznym rozumieniu (nie tylko w Polsce), pierwszy i drugi ma wydźwięk neutralny, ostatni zaś zdecydowanie pejoratywny. Co ciekawe, w polskim ustawodawstwie nie występuje określenie „lobbysta” na podmiot prowadzący działalność, której celem jest wywarcie wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa (Ustawa o działalności lobbingsowej, 2005). W ustawie doprecyzowano, że działalność ta ma charakter zarobkowy, prowadzona jest na rzecz osób trzecich „w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób” i wykonywana może być przez „przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną” (ibidem). Biorąc pod uwagę powyższe zapisy, przyjęć można, że potocznie stosowany termin „lobbysta” jest odpowiednikiem osoby prowadzącej działalność lobbingsową i jako taki dość dokładnie

zdefiniowany, jednak można odnieść wrażenie, że w praktyce przydaje się tej kategorii negatywną konotację (por. Jańczak, Kopka, 2018; Biskup, Schöll-Mazurek, 2018). Podsumować jednak należy, że dość zgodnie w literaturze przedmiotu za lobbystę uważa się osobę lub inny podmiot próbujący przekonać organy decyzyjne do podjęcia określonych działań; może to być osoba (profesjonalista) działająca za wynagrodzeniem na rzecz strony trzeciej lub członek organizacji lobbujący na jej rzecz, a także przedstawiciel organizacji pozarządowej, który działa w interesie publicznym (zob. np. Coen i Richards, 2009; Joos, 2011; Klüver, 2013; Wiszowaty, 2008; Kurczewska, 2011; Kalinowski, 2016).

Doradca prowadzi działalność polegającą na udzielaniu porad, wskazywaniu sposobów postępowania w jakiejś sprawie (SJP, 2018). W żaden sposób nie jest przesądzone, czy czyni to odpłatnie, czy też nie; systematycznie czy incydentalnie. Definicje doradcy spotkać można w opisach zawodów (np. doradca ubezpieczeniowy), gdzie najczęściej reguluje się zakres prowadzonej działalności i warunki, jakie trzeba spełnić, aby móc doradzać. Podobnie zatem jak w definicjach terminu ekspert można tu mówić o ujęciu, nazwijmy je, formalnym i nieformalnym.

Ekspert, lobbysta, doradca – nie są to kategorie przeciwstawne, bowiem każdy z nich może być ekspertem rozumianym nieformalnie. Jednak biorąc pod uwagę dość dobrze ustrukturyzowaną definicję lobbysty, należy przyjąć, że (uwzględniając kryterium odpowiedzialności) eksperci i doradcy nie ponoszą konsekwencji decyzji podejmowanych przez decydentów, podobnie jak lobbyści, którzy jednak – w ujęciu formalnym – rozliczani są ze skuteczności prowadzonej działalności. Skuteczność warunkuje bowiem ich pozycję rynkową. Lobbysta może być ekspertem w rozumieniu formalnym, powinien jednak mieć inne (ważne w lobbingu) właściwości i umiejętności, np. rozległe znajomości, umiejętności komunikacyjne i perswazyjne.

Polityka jest takim obszarem, w którym relacje pomiędzy wskazanymi kategoriami okazują się mało przejrzyste, może poza ustawowo zdefiniowaną działalnością lobbystyczną. Zatem w kontekście koncepcji pke mogą w rozumieniu eksperta mieć zastosowanie obydwie

ujęcia: formalne i nieformalne, ich charakter nie ma bowiem znaczącego wpływu na samo zjawisko.

Ekspert może świadczyć usługi odpłatnie lub nieodpłatnie, jawnie lub niejawnie, co już znaczenie ma, ponieważ wpływać może na różny stopień sformalizowania relacji między podmiotami doradzającymi i politycznymi. Te relacje są jednym z elementów różnicujących zaproponowane przez nas typy pke. W ujęciu modelowym stopień sformalizowania sytuujemy na *continuum* od w pełni sformalizowanych, w których eksperci działają jawnie i odpłatnie, do całkowicie niesformalizowanych, w których działalność ekspertów jest niejawna i nieodpłatna. Można rozważać, czy miejsce mają sytuacje, w której ekspert działa niejawnie i odpłatnie, jednak wydaje się to mało prawdopodobne w systemach politycznych, w których sposób finansowania partii politycznych i wydatkowania przez nie środków publicznych są ściśle regulowane i podlegają ustawowej kontroli. Jeśli okazałoby się, że tego rodzaju praktyki istnieją, traktowane byłyby jako rodzaj patologii, której zasięg – jeśli znaczący – musiałby zostać uwzględniony w charakterystyce typologii. Z przeprowadzonych wywiadów, a tylko dzięki nim można określić i oszacować występowanie takich praktyk, nie wynika, że tego rodzaju działania mają miejsce.

Na potrzeby niniejszego opracowania i koncepcji politycznej kultury eksperckiej przyjmujemy, że ekspert to osoba, której kwalifikacje akademickie i/lub zawodowe zostały uznane za takie w środowisku, w którym działa i której podstawowym zadaniem jest przygotowanie opinii uzasadnionych naukowo i/lub bazujących na dotychczasowych praktykach. Takie rozumienie bliskie jest koncepcji doradztwa naukowego, ale nie wyklucza innych niż wiedza akademicka źródeł wiedzy.

POLITYCZNA KULTURA EKSPERCKA

Punktem wyjścia przedstawienia koncepcji politycznej kultury eksperckiej jest pojęcie „kultura ekspercka”. Należy podkreślić, że termin ten rozumiany jest dwojako: jako kultura zdominowana przez ekspertów i jako relacje pomiędzy ekspertami i podmiotami decyzyjnymi, wykorzystującymi (lub) nie ekspertyzy w procesie podejmowania decyzji.

Pierwsze podejście, definiujące kulturę ekspercką jako kulturę zdominowaną przez ekspertów, jest powszechnie obecne we współczesnych badaniach i socjologicznym ujęciu kultury. Socjologia kultury bada i wyjaśnia struktury i prawa rozwoju społeczeństwa, w sferze kultury symbolicznej upatrując istotny czynnik rozwoju i zmiany społecznej (zob. np. Kłóskowska, 2007; Golka, 2008, Filipiak, 2009). Drugie ze wspomnianych podejść do kultury eksperckiej ujmuje ją wąsko jako ogólnie rozumiane relacje pomiędzy ekspertami i podmiotami decyzyjnymi. To ono stanowić będzie podstawę proponowanej przez autorów koncepcji politycznej kultury eksperckiej.

Pojawienie się terminu „kultura ekspercka” odzwierciedla rosnące znaczenie ekspertów we współczesnym świecie, co jest konsekwencją przesłanek, które A. Giddens (2008) sytuje w późnej nowoczesności. Należą do nich: (1) zaufanie do bardzo skomplikowanych systemów technicznych i organizacyjnych, (2) nowe wymiary ryzyka, związane ze zmianami cywilizacyjnymi i technicznymi, (3) nieprzejrzystość, niepewność i chaotyczność życia społecznego, (4) postępująca globalizacja ekonomiczna, polityczna i kulturowa.

Powyższe przesłanki dotyczą wszystkich sfer życia społecznego, w tym polityki. Od lat 80. XX wieku w rozwiniętych demokracjach sukcesywnie rosła rola ekspertów doradzających politykom w kwestiach programowych i wizerunkowych. Eksperci nie są jednak zjawiskiem nowym. Ich znaczenie rosło od końca XIX w. wraz z postępującym unaukowieniem gospodarki, społeczeństwa, a także polityki (Kohlrausch et al., 2010, s. 10). W coraz bardziej złożonych warunkach decydenci polityczni, podobnie jak osoby podejmujące

decyzje w innych obszarach, zaczęli poszukiwać wsparcia w opiniach ekspertów będących specjalistami w swoich dziedzinach.

Tworząc ramy konceptualne politycznej kultury eksperckiej mamy świadomość, że wszystkie konstytuujące ją człony są nieostre, a dotyczące ich definicje reprezentują szeroki wachlarz perspektyw. Jak pisał R. Williams, kultura to „jedno z dwóch czy trzech najbardziej skomplikowanych słów w języku angielskim” mające setki różnych, choć zazębiających się definicji (1976, s. 87). W potocznym rozumieniu jest traktowana jako całość materialnego i duchowego dorobku ludzkości, wytworzonego w ogólnym rozwoju historycznym lub w jego określonej epoce, jak również poziom rozwoju społeczeństw, albo jednostek w danej epoce historycznej (*Słownik wyrazów obcych*, 1972, s. 407). Jak proponuje J. Fornäs (2014, s. 487-478), definicje kultury pogrupować można w cztery bloki: ontologicznym, socjologicznym/antropologicznym, estetycznym, semiotycznym/hermeneutycznym. W pierwszym sensie, najstarszym jeśli chodzi o rozumienie kultury, przeciwstawiana jest ona naturze i oznacza wszystko, co wytworzone zostało przez człowieka. Romantyzm niemiecki rozwinął socjologiczne czy też antropologiczne podejście do kultury jako formy życia lub całościowego sposobu życia, co pozwoliło na rozróżnianie pomiędzy wieloma kulturami. Z podejściem tym kontrastuje estetyczne rozumienie kultury jako sztuki, w tym także popularnej. Czwarty z wspomnianych bloków traktuje kulturę jako praktyki sygnifikacji (praktyki znaczące), czyli działania polegające na budowaniu znaczeń¹ (Williams 1961).

1 Według Raymonda Williama słowo „kultura” ma przynajmniej trzy znaczenia: po pierwsze, jest procesem kultywacji i wzrostu intelektualnej, duchowej czy estetycznej wrażliwości; po drugie, stanowi wzorzec życia i sposób rozumienia otaczającej nas rzeczywistości; po trzecie, jest rzeczą, produktem, wytworem. Oczywiście, obszary te pokrywają się, sztuka np. jest produktem procesu, który ma swoje korzenie w codziennym życiu (cyt. za: Duncombe, 2002, s. 35). Kultura jest zjawiskiem politycznym w tym sensie, że odbija różne doświadczenia związane z różnym usytuowaniem w strukturze władzy i produkuje, a także reprodukuje stosunki społeczne codziennego życia. Jest również obszarem sporów i kontrowersji.

Wspomniane szerokie ujęcia kultury nie są rozłączne i w różnym stopniu konstytuują pojęcie kultury odnoszonej do konkretnego obszaru aktywności społecznej. W kontekście podjętej problematyki warto odwołać się do koncepcji kultury politycznej, gdyż to ona stanowiła bezpośrednią inspirację do rozważań o istnieniu swoistej kultury charakteryzującej relacje polityki i wiedzy eksperckiej. Definicja kultury politycznej w ujęciu G. Almonda i S. Verby odwołuje się do specyficznie politycznych orientacji – postaw wobec systemu politycznego i jego różnych części, a także postaw wobec roli jednostki w tym systemie, dotyczy więc zbioru orientacji wobec konkretnego, szczególnego zestawu społecznych obiektów i procesów. Pozwala to na wykorzystanie ram konceptualnych, które wywodzą się z różnych dyscyplin naukowych, co daje szansę lepszemu zrozumienia kształtowania się i transformacji systemów politycznych (Almond i Verba, 1989 [1963], s. 12-13).

Wspomniani autorzy definiują kulturę polityczną narodu jako „szczególną dystrybucję wzorców orientacji wobec obiektów politycznych pośród członków narodu” (ibidem, s. 13), zaś orientację postrzegają w trzech wymiarach: poznawczym, afektywnym i oceniającym. Pierwszy z nich obejmuje wiedzę i wierzenia na temat systemu politycznego, jego ról i beneficjentów tych ról, jego wejść i wyjść. Wymiar afektywny dotyczy odczuć na temat systemu politycznego, jego ról, przedstawicieli i wydolności, zaś ostatni z nich – oceniający, zawiera sądy i opinie o obiektach politycznych, stanowiące kombinację standardów i kryteriów aksjologicznych z informacją i odczuciami (ibidem, s.14). Biorąc pod uwagę cztery zmienne wyrażone jako wiedza jednostki na temat: (1) systemu politycznego jako takiego, (2) struktur, ról i polityk szczegółowych, (3) oddolnego poparcia, (4) własnej pozycji jako elementu systemu politycznego, autorzy wyróżnili trzy typy kultury politycznej: parafialną, poddańczą i uczestniczącą (ibidem, s. 15-16).

W konstruowaniu kategorii politycznej kultury eksperckiej bliskie jest nam założenie o wielowymiarowości orientacji uczestników procesów politycznych wobec części interakcji zachodzących w polu polityki: pomiędzy politykami i ekspertami. W odróżnieniu jednak

od autorów cytowanych wyżej, skupiać będziemy się na jednostkach w wąskim rozumieniu aktorów politycznych (politykach) i doradcach, abstrahując od pozostałych uczestników systemu politycznego. Podejmując próbę zdefiniowania pke, badać będziemy wiedzę zdefiniowanych podmiotów na temat doradztwa i lobbingu, ich przydatności w procesie decyzyjnym, także postrzeganie ról decydenta i doradcy, ich rozłączności. Warto dodać, że istotną determinantą tej wiedzy powinien być zakres formalnej regulacji doradztwa i lobbingu, który znacząco może wpływać na odczucia wobec partnerów procesów decyzyjnych i oceny standardów, kształtujących wzajemne relacje, będących pochodną wzajemnych interesów.

Kolejną, obok kultury politycznej, inspiracją do budowania kategorii politycznej kultury eksperckiej, co przejawia się w samej jej nazwie, jest propozycja przedstawiona przez B. Pfetsch, będąca efektem jej wieloletnich badań. Badaczka, również wychodząc od wymiarów orientacji wobec procesów politycznych, zaproponowanych przez Almonda i Verbę, postanowiła odnieść je do systemu komunikacji politycznej, traktowanego jako „system empiryczny” (Münch, 1997, s. 93), będący produktem interpretacji politycznej logiki medialnej oraz opinii publicznej. Autorka wprowadza pojęcie politycznej kultury komunikacyjnej, której istotnym czynnikiem są relacje między mediami i politykami. Na ich zachowania wpływ mają uwarunkowania instytucjonalne oraz czynniki kulturowe, które determinują postawy i działania, normy, którymi kierują się aktorzy, odgrywając swoje role w profesjonalnej komunikacji politycznej (Pfetsch, 2004, s. 345). Komunikacja ta postrzegana jest jako wzajemne oddziaływanie czynników strukturalnych i zachowań aktorów. Uwzględniając obie zmienne, Pfetsch skupia się na interakcjach pomiędzy aktorami politycznymi i aktorami medialnymi. Aktorzy dostarczają politycznej informacji w zamian za rozgłos, a ich zachowania i normy tworzą polityczną kulturę komunikacyjną, definiowaną jako „empirycznie obserwowalne orientacje aktorów w systemie produkcji politycznych przekazów wobec specyficznych podmiotów komunikacji politycznej, które określają sposób, w jaki aktorzy polityczni i aktorzy medialni komunikują się w relacji z ich wspólną polityczną publicznością”

(ibidem, s. 348). Interakcje polityków i mediów, będące emanacją pkk, mają centralne znaczenie w procesie powstawania medialnych reprezentacji podmiotów politycznych i są kluczowe dla ich zrozumienia. Krzyżując dwie podstawowe zmienne: różnice w sposobie postrzegania dystansu pomiędzy aktorami komunikowania politycznego (politykami i dziennikarzami) oraz rodzaj logiki dominujący w relacjach pomiędzy nimi (medialna vs polityczna), Pfetsch wyróżnia cztery typy politycznej kultury komunikacyjnej: zorientowaną medialnie pkk, zorientowaną na *public relations* pkk, strategiczną pkk i partyjno-polityczną pkk (ibidem, s. 358-363). Rodzaj politycznej kultury komunikacyjnej ma istotne konsekwencje dla dyskursu publicznego.

Wzrost popytu na doradztwo polityczne prowadzi do profesjonalizacji branży, a także do powstawania nowych warunków i form doradztwa. Mogą one przyjmować postać zinstytucjonalizowaną w ramach gremiów doradczych, ale także komisji powoływanych *ad hoc* (Glaab, Metz, 2006, s. 161). Spektrum możliwości poszerzają tzw. fabryki myśli (*think tanks*), których działanie zainicjowano w Stanach Zjednoczonych (Thunert, 2003), agencje *public affairs* czy współcześnie coraz bardziej popularny *coaching* (Althaus, Meier, 2004). Powody rosnącego zapotrzebowania na doradztwo są różne i wynikają ze zwiększającej się presji, jaką wywierają na politykę nowe problemy generowane przez coraz bardziej złożone procesy społeczne, przy jednoczesnym zmniejszaniu się zasobów decyzyjnych (Glaab, Metz, 2006, s. 161).

Teoretycznie rzecz ujmując, uzasadnieniem dla doradztwa politycznego jest to, że przyczynia się ono do racjonalizacji polityki. Jednak nie wyklucza to wykorzystania go do „postracjonalizacji” decyzji politycznych czy też zapewnienia ich legitymizacji (Kümmel, 2002, s. 9-14). Analizując polityczne funkcje naukowego doradztwa na przykładzie działalności m.in. niemieckiej Eksperckiej Rady Rozwoju Ogólnogospodarczego (SVR), które obejmują wszystkie funkcje komunikacyjne i strategiczne (Brown et al., 2006, s. 57), wskazać można cztery podstawowe: (1) uświadamiającą, (2) krytyczno-kontrolną, (3) rekomendującą, (4) legitymizującą (por. Krevort, 1993, s. 114f.). W naszym przekonaniu typologia ta ma charakter

uniwersalny i może być stosowana do wszystkich typów doradztwa politycznego, nie tylko naukowego.

Cel korzystania przez polityków z opinii doradców (racjonalizacja, postracjonalizacja, legitymizacja polityki) oraz funkcje, jakie doradztwo pełni, są istotne dla określenia jego znaczenia w procesie podejmowania decyzji politycznych i mogą – w naszym przekonaniu – różnicować typy pke. Zgodnie z założeniami teorii „porządków wiedzy” Andreasa Rekwitza (2000), w ramach analizy kultury doradczej w danym kraju konieczne jest uwzględnienie zakorzenienia sposobu jej funkcjonowania w specyficznych kontekstach społecznych i kulturowych. Dlatego też przyjęta przez nas na potrzeby niniejszego opracowania definicja eksperta odwołuje się do relacji między ekspertami i ich środowiskiem, natomiast politycznej kultury eksperckiej nie traktujemy jako fenomenu jednorodnego, niezależnego od warunków politycznych, ekonomicznych i społecznych. Status eksperta nie jest jednoznacznie ustalony, przeciwnie – jest silnie uzależniony od wspomnianych warunków, podobnie jak od czynników kulturowych. Jest on zawsze wynikiem kulturowych opisów i komunikacyjnych negocjacji (Kohlrausch et al., 2010). Te zaś różnią się w zależności od dominującego typu kultury narodowej, którą określić można, posługując się kryteriami zaproponowanymi (i powszechnie stosowanymi w analizach komunikacji organizacyjnej) przez G. Hofstede et al. (2011). W interesującej nas perspektywie porównawczej potencjalne różnice pomiędzy politycznymi kulturami eksperckimi są w jakimś stopniu pochodną zróżnicowania kulturowego wyrażającego się w: (1) dystansie wobec władzy, (2) kolektywizmie i indywidualizmie, (3) kobiecości i męskości, (4) unikaniu niepewności, (5) orientacji czasowej, (6) wyrozumiałości. Wszystkie wymienione wymiary mają znaczenie kontekstowe dla relacji między ekspertami i politycznymi decydentami.

Uwzględniając wspomniane inspiracje oraz powyżej zaprezentowane ustalenia, przyjmujemy, że polityczna kultura ekspercka jest to 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. Zróżnicowanie uwarunkowań prowadzi do wyróżnienia różnych typów politycznych kultur eksperckich, wyodrębnionych na podstawie dwóch podstawowych grup zmiennych: instytucjonalnych (formalno-prawnych) i kulturowych. Do pierwszej grupy zaliczamy: zakres regulacji prawnych dotyczące doradztwa i lobbingu, wykorzystanie wiedzy eksperckiej w procesach decyzyjnych, zapotrzebowanie na ekspertyzy oraz ich dostępność. W tych wymiarach wyróżniamy sformalizowane i niesformalizowane pke. Sformalizowana pke charakteryzuje się wysokim poziomem regulacji, dużym zapotrzebowaniem na ekspertyzy o różnym charakterze, ich dostępnością oraz wysokim stopniem wykorzystania ekspertyz w ramach podejmowanych decyzji politycznych. Niesformalizowana pke ma właściwości w dużym stopniu przeciwstawne. Określają ją: niski poziom regulacji i niewielka dostępność zinstytucjonalizowanych form doradztwa oraz niski poziom wykorzystania ekspertyz w ramach podejmowanych decyzji politycznych.

Wśród zmiennych kulturowych umieszczamy następujące zmienne szczegółowe: motywy rekrutowania ekspertów, dystans pomiędzy politykami i ekspertami (postrzeganie ról), rodzaje ekspertyz poświadczanych przez polityków (merytoryczne, dotyczące polityk szczegółowych vs strategiczne, dotyczące kwestii komunikacyjno-wizerunkowych), cele polityków (racjonalizacja, postracjonalizacja, legitymizacja) oraz szeroki kontekst kulturowy (kultura narodowa, kultura polityczna, w tym wzajemne zaufanie). W tym wymiarze dzielimy pke na merytoryczną i strategiczną. Pierwszą z nich wyróżnia: duży dystans w postrzeganiu ról eksperta/politycznego decydenta, silna i niezależna pozycja eksperta, korzystanie z doradców zewnętrznych, wysoki stopień zaufania do wiedzy eksperckiej deklarowany przez polityków, zapotrzebowanie głównie na ekspertyzę merytoryczną w celu racjonalizacji (optymalizacji) decyzji politycznych. Strategiczna pke to relatywnie mały dystans w postrzeganiu ról eksperta i decydenta politycznego, który wyraża się m.in. w korzystaniu z doradców wewnętrznych, co wynikać może ze słabej pozycji eksperta jako niezależnego uczestnika procesu decyzyjnego, a w konsekwencji

braku zaufania do intencji eksperta, oraz zapotrzebowaniu głównie na ekspertyzę wizerunkową w celu postracjonalizacji i legitymizacji, ze względu na ich przydatność do medialnej ekspozycji. Istotną zatem w wymiarze treści ekspertyzy jest bliskość poglądów eksperta do poglądów zleceniodawcy, tak jak postrzegają ją politycy.

Opisane powyżej wymiary instytucjonalne i kulturowe przecinają się, tworząc następujące modelowe typy politycznych kultur eksperckich: (1) sformalizowana zorientowana merytorycznie pke (s-m), (2) sformalizowana zorientowana strategicznie pke (s-s), (3) niesformalizowana zorientowana strategicznie pke (n-m), (4) niesformalizowana zorientowana strategicznie pke (n-s). Zaproponowany podział pke graficznie ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Typy politycznych kultur eksperckich wyróżnionych ze względu na zmienne instytucjonalne i kulturowe

ZMIENNE		KULTUROWE	
		Merytoryczna	Strategiczna
INSTYTUCJONALNE	Sformalizowana	s-m	s-s
	Niesformalizowana	n-m	n-s

Źródło: opracowanie własne.

Sformalizowaną zorientowaną merytorycznie pke (s-m) charakteryzuje wysoki poziom regulacji, zaufanie polityków do wiedzy eksperckiej, duży dystans w postrzeganiu ról eksperta i polityka, korzystanie przez polityków z doradców wewnętrznych i zewnętrznych. Celem polityków jest wypracowanie decyzji (racjonalizacja polityki), doradztwo postrzega się jako źródło zobiektywizowanej wiedzy,

mającej stanowić podstawę propozycji rozwiązania problemu, działania polityków mają perspektywę długofalową.

Wyznacznikami sformalizowanej zorientowanej strategicznie pke (s-s) są: wysoki poziom regulacji, korzystanie przez polityków z opinii doradców wewnętrznych, zaufanie do wiedzy eksperckiej, o ile pochodzi ona od sympatyzujących z poglądami polityków ekspertów, niewielki dystans między politykami i doradcami. Działania polityków mają charakter taktyczny, krótko- i średnioterminowy (kampanie wyborcze, referendalne, komunikowanie kryzysowe), zorientowany na komunikację z mediami i wyborcami.

Niesformalizowaną zorientowaną merytorycznie pke (n-m) definiujemy za pomocą następujących cech: niskiego poziomu regulacji, zaufania polityków do wiedzy eksperckiej, dużego dystansu w postrzeganiu ról eksperta i polityka, korzystania przez polityków z opinii doradców wewnętrznych i zewnętrznych w celu wypracowania decyzji (racjonalizacja polityki). Doradztwo postrzegane jest przez polityków jako źródło zobiektywizowanej wiedzy, która stanowić ma podstawę rozwiązania problemu, ich działania mają charakter zarówno taktyczny (krótko- i średnioterminowy), jak i długofalowy.

Niesformalizowanej zorientowanej strategicznie pke (n-s) przypisujemy następujące cechy: niski poziom regulacji, korzystanie polityków z opinii doradców wewnętrznych, zaufanie do wiedzy eksperckiej, o ile pochodzi ona od sympatyzujących z poglądami polityków ekspertów, przy relatywnie niewielkim dystansie między politykami i doradcami. Działania polityków charakteryzuje perspektywa taktyczna, krótko- i średnioterminowa (kampanie wyborcze i referendalne, komunikowanie kryzysowe), nastawiona na komunikację z mediami i wyborcami.

POLITYCZNA KULTURA EKSPERCKA W POLSCE I W NIEMCZECH

W celu przetestowania przedstawionego modelu w kontekście występowania różnic pomiędzy różnymi kulturami narodowymi, przeprowadzono analizę doradztwa politycznego w Polsce i Niemczech. Zastosowano dwie metody badawcze: *desk research* i strukturyzowane wywiady pogłębione (IDI). Pierwsza z nich pozwoliła na analizę zmiennych instytucjonalnych opisanych w artykułach zamieszczonych w niniejszym tomie (Biskup, Schöll-Mazurek, 2018), druga zaś umożliwiła analizę zmiennych kulturowych. W strukturyzowanych wywiadach pogłębionych przeprowadzonych z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami² zadano pytania o to, jak politycy oceniają dostęp do wiedzy eksperckiej, jak oceniają rzetelność i obiektywizm wiedzy eksperckiej oraz jak dobierają swoich doradców. W przypadku ostatniej kwestii chodziło o ustalenie, czy polityk w doborze doradców kieruje się osobistą znajomością z ekspertem, jego dorobkiem zawodowym lub renomą, zgodnością poglądów, sympatyzowaniem eksperta z własnym ugrupowaniem polityka, rekomendacjami (jeśli tak, to czyimi), szczególnie w przypadku zlecenia ekspertyzy ekspertom zewnętrznym, niezwiązanym z własną partią. Odpowiedzi polityków kwalifikowane były do dających się określić kategorii, wewnątrznie spójnych i rozłącznych, te zaś wypowiedzi, które były jednostkowe, kwalifikowano do kategorii „inne”. Rozkład odpowiedzi przedstawiono w wartościach procentowych, a nie liczbowych, w związku z istotną różnicą w liczbie przeprowadzonych wywiadów z parlamentarzystami polskimi i niemieckimi. Podanie wartości liczbowych mogłoby w naszym przekonaniu przekłamywać rzeczywisty rozkład odpowiedzi.

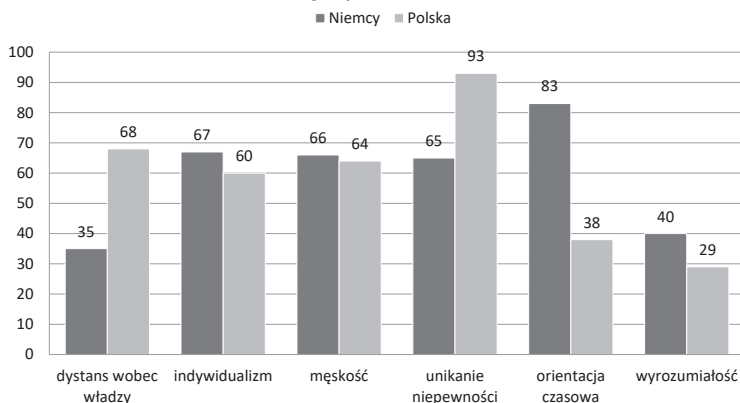
Przynależność partyjna parlamentarzystów nie była zmienną, którą przyjęto jako różnicującą ich subiektywną percepcję przedmiotu badań. Założenie takie wynikało z umieszczenia pke w szerszym

2 Metodologia badań – zob. Kopka et al. (2018).

kontekście kultury narodowej i kultury politycznej, których wartości i normy w obrębie konkretnych kultur są uniwersalne, przekazywane w procesie socjalizacji i instytucjonalnej edukacji, w tym obywatelskiej, której podlegają (choć pewnie w różnym zakresie) wszyscy parlamentarzyści.

Warto wspomnieć, że przeprowadzone badania, które miały charakter pilotażowy, obciążone były pewnymi problemami metodologicznymi. Wynikały one z zróżnicowania metod badawczych (analiza instytucjonalna, analiza zawartości źródeł pierwotnych, wywiady pogłębiane), a także z subiektywnego charakteru IDI. Wywiady pozwalają ustalić deklaracje badanych wobec przedmiotu badań, nie zaś stan faktyczny. Inną kwestią, wymagającą szczegółowej konceptualizacji w dalszych badaniach, są różnice kulturowe wynikające z kultur narodowych (opisanych przez Hofstede; w interesującym nas zestawieniu różnice te obrazuje wykres 1) i kultur politycznych. Polską kulturę polityczną można arbitralnie określić jako poddańczą, niemiecką zaś jako uczestniczącą, stosując typologię zaproponowaną przez Almonda i Verbę (1989; Meyer et al., 2007), jednak takie przyporządkowanie wymagałoby osobnych badań (zob. Sus, 2014). Należy również dodać, że wywiady, będące podstawą formułowania wniosków, udzielone zostały tylko przez polityków, a konkretnie parlamentarzystów, zatem podmioty decyzyjne uczestniczące w stanowieniu prawa. Dla pełniejszego obrazu systemu norm, procedur i instrumentów regulujących relacje pomiędzy ekspertami i politycznymi podmiotami decyzyjnymi konieczne jest przeprowadzenie podobnych wywiadów z drugą stroną – ekspertami. Stanowiąc one będą kolejny etap realizacji projektu, o którym mowa we *Wstępie* niniejszej monografii.

Wykres 1. Porównanie kultury polskiej i niemieckiej według kryteriów G. Hofstede

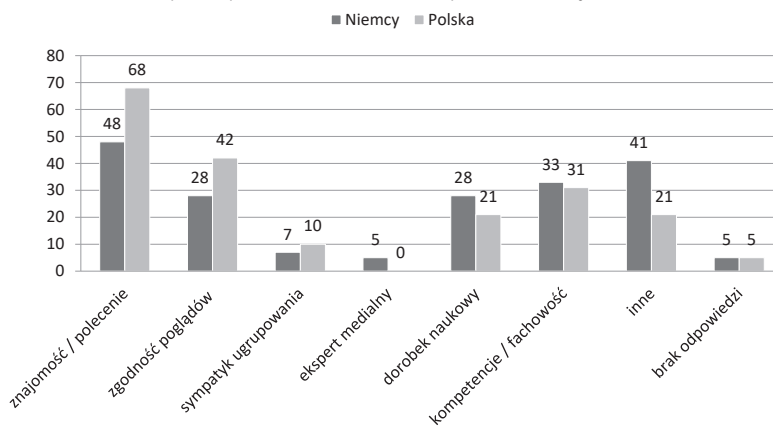


Źródło: <https://www.hofstede-insights.com/product/compare-countries/> [dostęp: 15.12.2018].

Odpowiadając na pytanie o kryteria wyboru ekspertów (wykres 2), zarówno polscy, jak i niemieccy politycy wskazywali na dużą wagę znajomości z ekspertem lub faktu, że został on polecony przez kogoś znanego lub zaufanego, przy czym w przypadku polskich parlamentarzystów było to odpowiednio 68%, natomiast w przypadku niemieckich 48% wskazań. Postrzegana zgodność eksperta z poglądami własnymi była częściej deklarowana jako kryterium doboru eksperta w wypowiedziach polityków polskich (42%) niż niemieckich (28%). Również fakt postrzegania eksperta jako sympatyka bądź członka własnego ugrupowania okazał się kryterium, co prawda, nie koniecznym, ale zwiększającym szansę na skorzystanie z jego porady, na co wskazało nieco więcej polskich (10%) niż niemieckich (7%) parlamentarzystów. Odwrotnie wygląda to w odniesieniu do kryterium, jakim jest dorobek naukowy, gdzie nieco więcej niemieckich (28%) niż polskich (21%) badanych uznało go za istotną podstawę doboru eksperta. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku kryterium odnoszącego się do takich cech jego, jak fachowość, kompetencje, eksperckość, znajomość dziedziny lub jakość ekspertyzy wskazanych przez 33% niemieckich i 31% polskich respondentów. Jedynie w nielicznych przypadkach to medialna ekspozycja eksperta („ekspert znany z mediów”; 5,1%) stanowiło dla niemieckich

posłów kryterium wyboru konkretnego konsultanta, przy braku takich wypowiedzi w przypadku polityków z Polski. Dość znaczna część udzielonych odpowiedzi (w przypadku polskich polityków 21%, a w przypadku niemieckich, aż 41%) zakwalifikowanych została do kategorii „inne”, przy czym w przypadku polskich badanych odpowiedzi te były zróżnicowane, natomiast w przypadku posłów niemieckich można było spośród nich wyróżnić w sposób szczególny takie kategorie, jak wiarygodność, powaga, niezawodność i zaufanie (23%), neutralność i obiektywizm (10%) oraz praktyczne doświadczenie (8%). Formuła badania uniemożliwiła szczegółowe dopytanie w tej (i pozostałych) kwestii, zatem o przyczynach tych różnic możemy jedynie spekulować. Odsetek badanych, którzy nie udzielili odpowiedzi, wyniósł w obu przypadkach 5%.

Wykres 2. Rozkład (w %) kryteriów doboru ekspertów deklarowanych przez polskich i niemieckich parlamentarzystów



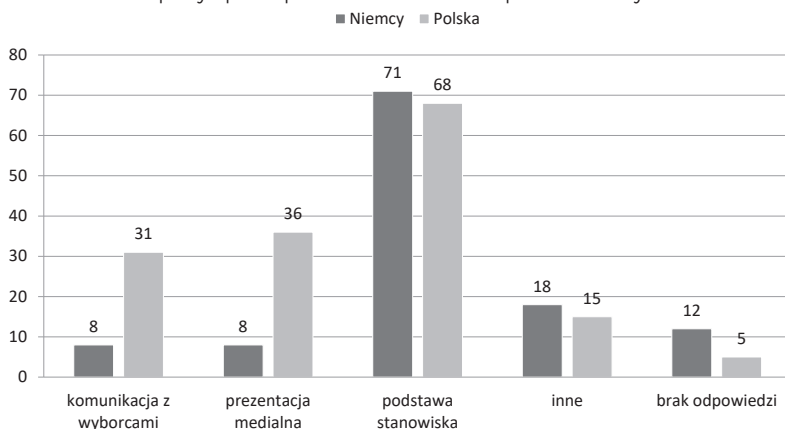
Uwaga: wyniki nie sumują się do wartości 100%, bowiem w swobodnej wypowiedzi politycy wskazywali różne możliwości. Dotyczy to wszystkich odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych wywiadów.

Czynnikami mającym znaczenie dla określenia typu pke jest cel, dla którego parlamentarzyści korzystają z ekspertyz. W związku z charakterem metody (IDI), której istotą jest swobodna wypowiedź rozmówcy na ogólnie zadane pytanie, nie można było proponować wariantów odpowiedzi, zatem w wykresie ilustrującym rozkład

wyartykułowanych celów nie pojawiają się kategorie racjonalizacji, postracjonalizacji i legitymizacji. Tworząc kategorie, podążaliśmy tropem sformułowań używanych przez badanych. Racjonalizacja jako cel koresponduje w tym przypadku z poszukiwaniem podstaw do formułowania własnych poglądów i stanowisk, co zadeklarowało 68% polskich parlamentarzystów i 71% niemieckich. Różnica na poziomie 3%, choć statystycznie widoczna, nie jest tak istotna, jak połączenie jej ze wskazaniami dotyczącymi kategorii: komunikacja z wyborcami i prezentacja medialna (polscy parlamentarzyści odpowiednio 31% i 36%, niemieccy 8% w obydwu przypadkach). Pozwala to na sformułowanie wniosku, że polscy politycy w porównaniu z niemieckimi są zdecydowanie bardziej nastawieni na doradztwo strategiczne. Suma wskazań obydwu kategorii (komunikacja z wyborcami oraz prezentacja medialna łącznie 67%) jest w przypadku polskich posłów niemalże taka sama, jak wartość deklaracji dotyczących merytorycznych przesłanek posiłkowania się przez nich ekspertami (wykres 3).

Wykres 3. Rozkład (w %) deklarowanych celów korzystania z ekspertyz przez polskich i niemieckich parlamentarzystów



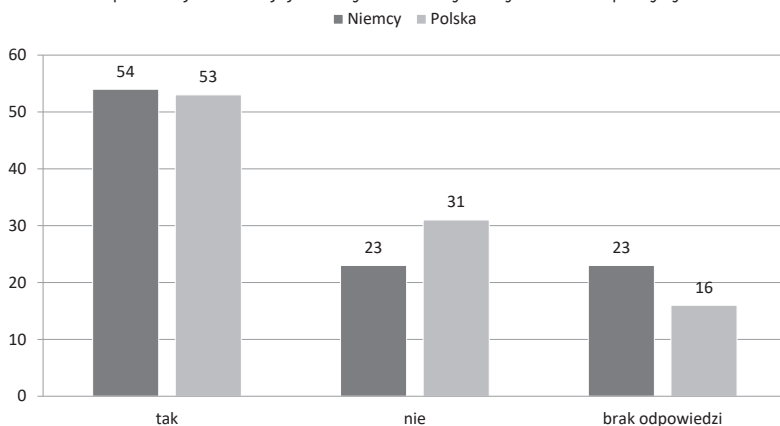
Uwaga: wyniki nie sumują się do wartości 100%, bowiem w swobodnej wypowiedzi politycy wskazywali różne możliwości. Dotyczy to wszystkich odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych wywiadów.

Postracjonalizacja, rozumiana jako uzasadnienie dla wcześniej wypracowanego stanowiska, pojawiła się w wypowiedziach polityków

w wyniku pytań uszczegółowiających, koniecznych ze względu na zbytnią ogólnikowość odpowiedzi na pytanie otwarte. Taką motywacją wykorzystania ekspertyzy, a tym samym doboru eksperta, wyartykułowało dość zgodnie 53% polskich i 54% niemieckich parlamentarzystów. Nie zgodziło się z nią 31% polityków polskich i 23% niemieckich. Więcej niemieckich (23%) niż polskich posłów (16%) konsekwentnie nie zajęło jasnego stanowiska w tej kwestii (wykres 4). Warto podkreślić, że granice pomiędzy potrzebami postracjonalizacji i legitymizacji są nieostre, a wypowiedzi respondentów były na tyle niespecyficzne, że pozwalały wnioskować, iż traktowali tę pierwszą jako zawierającą drugą. Legitymizacja może oznaczać chęć politycznego, a nie merytorycznego uzasadnienia stanowiska czy podjętej już decyzji, jednak, jak wspomniano, na podstawie wywiadów trudno było ustalić, o który z tych wtórnych motywów respondentom chodziło.

Wykres 4. Rozkład odpowiedzi (w %) dotyczących potrzeby postracjonalizacji jako kryterium wykorzystania ekspertyzy

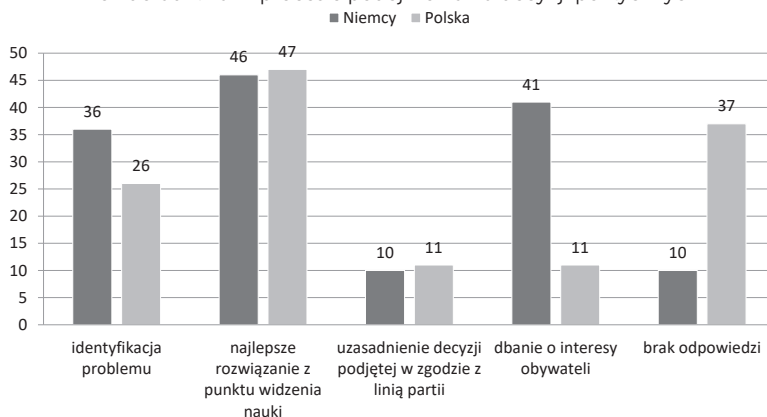


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych wywiadów.

Pytani o postrzeżaną przez nich rolę doradztwa w politycznym procesie decyzyjnym, parlamentarzyści wypowiedzieli się w sposób sugerujący, że nie do końca rozumieją różnice między celami, funkcjami, motywacjami korzystania z wiedzy eksperckiej (wykres 5). Stąd w kafeterii kategorii występują takie, które mogłyby pojawić

się na wykresie 3 i 4. Na szczególną uwagę zasługują trzy kwestie: (1) sprzeczność między wypowiedziami zaznaczonymi na wykresie 5. jako uzasadnienie decyzji podjętej w zgodzie z linią partii i wypowiedziami zaznaczonymi na wykresie 4; (2) postrzeganie roli doradztwa jako możliwości wskazania najlepszego, z punktu widzenia naukowego, rozwiązania problemu będącego przedmiotem ekspertyzy; może to pośrednio świadczyć o tym, że parlamentarzyści z obydwu państw generalnie dobrze oceniają rzetelność i obiektywizm wiedzy eksperckiej; (3) istotna różnica w opiniach posłów polskich i niemieckich (odpowiednio 11% i 41%) dotyczących roli doradztwa jako dbania o interesy obywateli. Wyjaśnienie tej ostatniej kwestii wymaga, w naszym przekonaniu, odwołania się do szerokiego kontekstu kultury politycznej, w tym stosunku do funkcji polityki jak takiej; świadczy także to może o różnym pojmowaniu dystansu między rolą polityka i rolą eksperta, co jest jednym z ważniejszych elementów kulturowych różnicujących typy pke. W przypadku polskich parlamentarzystów zaskoczył fakt, że na stosunkowo proste i ogólne, jak się wydaje, pytanie o rolę doradztwa aż w 37% wypowiedzi nie odnotowano żadnej refleksji na ten temat.

Wykres 5. Rozkład (w %) odpowiedzi nt. postrzeganej generalnej roli doradztwa w procesie podejmowania decyzji politycznych

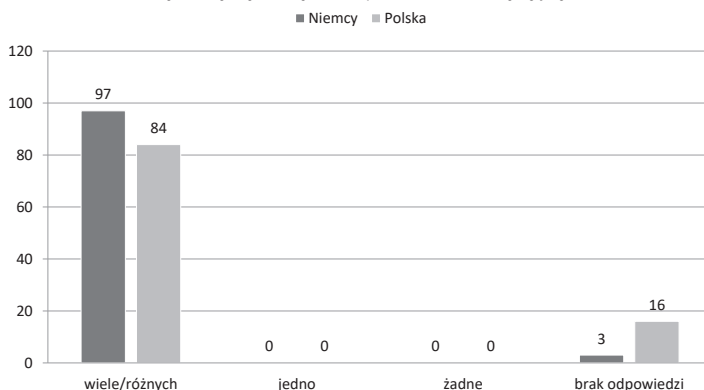


Uwaga: wyniki nie sumują się do wartości 100%, bowiem w swobodnej wypowiedzi politycy wskazywali różne możliwości. Dotyczy to wszystkich odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych wywiadów.

Parlamentarzyści niemieccy częściej niż polscy (odpowiednio 97% i 84%) deklarowali korzystanie z wielu źródeł wiedzy eksperckiej (wykres 6), co może pośrednio oznaczać, że wyżej oceniają dostęp do tej wiedzy i oceniają rodzimy rynek doradztwa jako bardziej rozbudowany i zróżnicowany (por. Cianciara, Stasiak, 2018). Ponownie zastanawia, że w kwestii dość jasno sformułowanej aż 16% polskich posłów nie udzieliło odpowiedzi.

Wykres 6. Rozkład (w %) deklaracji polskich i niemieckich parlamentarzystów co do liczby źródeł wiedzy eksperckiej, wykorzystywanych w procesach decyzyjnych

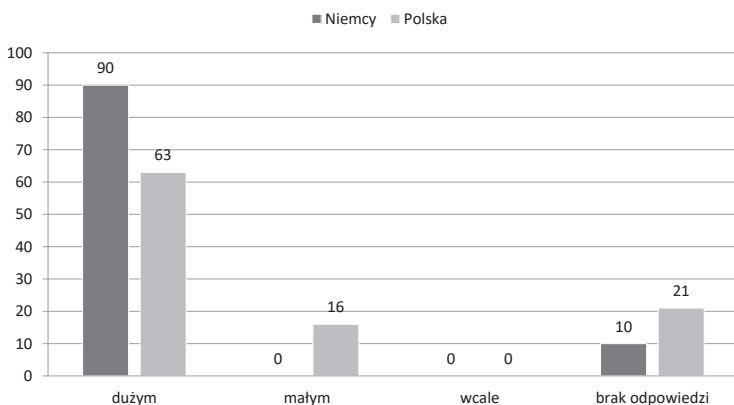


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych wywiadów.

Wykres 7 obrazuje deklaracje respondentów co do stopnia wykorzystywania przez nich wiedzy eksperckiej w procesach decyzyjnych, niezależnie od motywów i sposobu jej wykorzystania. 63% polskich parlamentarzystów określiło ten stopień jako duży wobec 90% podobnych odpowiedzi posłów Bundestagu. Wnioskować zatem można, że zdecydowana większość polityków obydwu legislatur nie tylko dobrze ocenia rzetelność i obiektywizm wiedzy eksperckiej, ale daje temu wyraz w intensywnym jej wykorzystywaniu. Równocześnie wyraźnie zauważalny jest fakt, iż w przeciwieństwie do Niemiec w Polsce mamy do czynienia ze stosunkowo dużą grupą posłów (16%), którzy stopień wykorzystania przez nich wiedzy eksperckiej w ramach podejmowania decyzji politycznych określają jako niewielki. Również liczba posłów, którzy nie udzieli odpowiedzi na to pytanie, jest

w przypadku polskich polityków (21%) nieco wyższa niż w przypadku polityków niemieckich (10%).

Wykres 7. Deklarowane korzystanie przez polskich i niemieckich parlamentarzystów z wiedzy eksperckiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych wywiadów.

Analizy przeprowadzone w artykułach, zawartych w prezentowanym tomie (por. Biskup, Schöll-Mazurek, 2018; Cianciara, Stasiak, 2018) pozwoliły na zdefiniowanie czynników instytucjonalnych kształtujących typ politycznej kultury eksperckiej w Polsce i w Niemczech. Zmienne związane z kulturowym wymiarem pke określone zostały na podstawie analizy danych, uzyskanych w wyniku wywiadów z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami. Zestawienie tych danych umożliwiło implementację koncepcji pke do porównania polskiej i niemieckiej politycznej kultury politycznej. W naszym przekonaniu, zaprezentowane dane upoważniają do konkluzji, że polityczna kultura ekspercka w Polsce mieści się w typie określonym jako sformalizowana zorientowana strategicznie pke, w Niemczech zaś – w typie niesformalizowanej zorientowanej merytorycznie pke. W obydwu państwach istnieją, co prawda, rozwiązania prawne i instytucjonalne, które regulują – choć w różnym przedmiocie i zakresie – relacje między politycznymi podmiotami decyzyjnymi (zawężonymi w naszym projekcie do legislatury) i ekspertami. Zarówno w Polsce

jak i w Niemczech posłowie mają do dyspozycji tzw. "Służby Naukowe Bundestagu" (niem. *Wissenschaftlicher Dienst*), których zadaniem jest dostarczanie im przygotowanej na podstawie opracowań naukowych niezbędnej obiektywnej wiedzy koniecznej do podejmowania decyzji politycznych. W obu państwach funkcjonują zinstytucjonalizowane formy doradztwa politycznego, choć zarówno na podstawie analizy rynku, jak i jego percepcji przez parlamentarzystów można uznać, iż zakres usług doradztwa politycznego i lobbingu jest w Niemczech większy, bardziej zróżnicowany i rozwinięty niż w Polsce. Decydujący dla przyporządkowania do danego typu pke jest w naszym przekonaniu jednak fakt, iż w Polsce relacje pomiędzy doradcami jako ekspertami reprezentującymi konkretne interesy są formalnie uregulowane tzw. ustawą lobbingową, określającą zarówno pojęcie działalności lobbingowej, jak i sposób jej funkcjonowania w ramach politycznych procesów decyzyjnych. W Niemczech natomiast nie istnieje żadna regulacja prawna odnosząca się do formalnych uwarunkowań funkcjonowania tego typu działalności. Co prawda, w obu krajach politycy deklarują wysokie ogólne zaufanie do rzetelności i obiektywizmu wiedzy eksperckiej mimo jej niedookreślonego charakteru. Co różni te kultury, to głównie skłonność polityków do korzystania z ekspertyz zewnętrznych bądź wewnętrznych (co skutkuje różnicami w dystansie między politykami i ekspertami), motywy korzystania z wiedzy eksperckiej, sposób postrzegania jej roli, a także horyzont czasowy decyzji podejmowanych w oparciu o ekspertyzy, zorientowanych na komunikację z mediami czy wyborcami lub na projektowanie polityk szczegółowych.

WNIOSKI

Różnice w relacjach między politykami i ekspertami w zależności od systemu politycznego, w którym zachodzą, są oczywiste, podobnie jak stosunek do wiedzy naukowej/eksperskiej i jej znaczenia w procesach decyzyjnych. Stanowi to konsekwencję skomplikowanego splotu wielu czynników, z których na potrzeby przedstawionej w artykule koncepcji politycznej kultury eksperckiej wybraliśmy dwie grupy: rozwiązań instytucjonalnych i regulacji prawnych oraz uwarunkowań kulturowych. Ich wzajemne przenikanie się tworzy unikalny dla każdego systemu model norm i relacji organizujących procesy podejmowania decyzji politycznych i zachowań uczestników, aktywnych we wszystkich obszarach będących w domenie polityki.

Zaproponowana przez nas koncepcja politycznej kultury eksperckiej jest reakcją na ciągle rosnące znaczenie wiedzy eksperckiej w procesach budowania i podejmowania decyzji w coraz bardziej skomplikowanym świecie. W ujęciu idealnym wiedza powinna służyć temu, aby umożliwić postawienie diagnozy, sformułować cel, określić zasoby i przewidzieć możliwe skutki działań aktorów politycznych. Zaproponowany przez nas model czterech podstawowych typów politycznej kultury eksperckiej stanowi, co jest cechą immanentną każdego modelu, pewne uproszczenie złożonych relacji między podmiotami oferującymi wiedzę i podmiotami kształtującymi na nią popyt. Pozwala jednak, w naszym przekonaniu, pokazać to, co podobne, i to, co różne, pozwala zatem porównać, jak współpracują ze sobą politycy i eksperci w różnych systemach politycznych, jakie wartości we wzajemnych relacjach są dla nich ważne, jak postrzegają siebie i swoich partnerów itp. Ta współpraca, jej zakres, rodzaj, efekty, jest niezmiernie ważna z punktu widzenia funkcjonowania demokracji parlamentarnej, rozumianej jako ścieranie się różnych punktów widzenia, mające doprowadzić do podjęcia możliwie najlepszej racjonalnej decyzji, aprobowanej przez wybraną większość. Przedstawiona propozycja to efekt pierwszego etapu badań, których koniecznym uzupełnieniem muszą być rozmowy z ekspertami. Niewątpliwym ułatwieniem w ich realizacji będzie wiedza i doświadczenia zgromadzone dotychczas.

BIBLIOGRAFIA

- Almond G.A., Verba S. (1989). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. London: SAGE.
- Althaus, M., Meier, D. (2004) (red.). *Politikberatung: Praxis und Grenzen, Public Affairs, und Politikmanagement, Band 2*. Münster: Deutsches Institut für Public Affairs.
- Biskup B., Schöll-Mazurek K. (2018). Instytucjonalne podstawy doradztwa politycznego oraz lobbingu w polsko-niemieckim porównaniu. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbing w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 157-198). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Brown, M. B., Lensch, J., Weingart, P. (2006). *Politikberatung und Parlament*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Cianciara A., Stasiak D. (2018). Rynek doradztwa politycznego i lobbingu z perspektywy polskich i niemieckich parlamentarzystów. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbing w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 229-266). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Cieślak M. (1997). *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Coen D., Richardson J. (red.) (2009). *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*. New York: Oxford University Press.
- Duncombe S. (2002). *Cultural Resistance Reader*. London: Verso.
- Duden (2015). *Deutsches Universalwörterbuch. Das umfassende Bedeutungswörterbuch der deutschen Gegenwartssprache*. Berlin: Bibliografisches Institut GmbH.
- Falk S., Rehfeld D., Römmele A., Thunert M. (red.) (2006). *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

- Filipiak M. (2009). *Wprowadzenie do socjologii kultury*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Fornäs J. (2014). Mediatization of Popular Culture. W: Lundby K. (red.). *Mediatization of Communication* (s. 478-487). Berlin: De Gruyter Mouton.
- Giddens A. (2008). *Konsekwencje ponowoczesności*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Glaab M., Metz A. (2006). Politikberatung und Öffentlichkeit. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 161-170). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Golka, B. (2008). *Socjologia Kultury*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Governica (2018). *Ekspert*. <https://www.governica.com/encyklopedia> [dostęp: 12.11.2018].
- Hofstede G., Hofstede G.J., Minkov M. (2011). *Kultury i organizacje*. Warszawa: PTE.
- Jańczak J., Kopka A. (2018). Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem w politycznym procesie decyzyjnym. Interpretacja badań empirycznych. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbing w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 117-156). Nowy Targ: Wydawnictwo TOC.
- Joos K. (2011). *Lobbying in the new Europe: successful representation of interests after the Treaty of Lisbon*. Weinheim: Wiley-VCH Verlag GmbH&Co.KGaA.
- Kalinowski M. (2016). *Lobbying w świetle teorii wyboru publicznego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Katz E., Lazarsfeld P. (1955). *Personal Influence. The Part Played by People in Flow of Mass Communication*. New York: Free Press.
- Katz E. (1957). *The Two-Step Flow of Communication: An Up-To-Date Report on a Hypothesis*. *The Public Opinion Quarterly*, vol. 21, s. 61-78.

- Klüver H. (2013). *Lobbying in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Kłoskowska A. (2007). *Socjologia kultury*. Warszawa: PWN.
- Kohlrausch M., Steffen K., Wiederkehr S. (2010). *Expert Cultures in Central Eastern Europe: The Internationalization of Knowledge and the Transformation of Nation States Since World War I*. Osnabrück: Fibre.
- Kopka A., Minkenberg M., Piontek D. (2018). Wstęp: Doradztwo polityczne i lobbying w międzynarodowej perspektywie porównawczej. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 13-42). Nowy Targ: Wydawnictwo TOC.
- Kurczewska U. (2011). *Lobbying i grupy interesu w Unii Europejskiej: proces konsolidacji systemu*. Warszawa: PWN.
- Kümmel, G. (2002). Wenn Welten aufeinander prallen: Die Wissenschaft, die Politik und das Geschäft der wissenschaftlichen Politikberatung – Eine Einleitung. W: G. Kümmel (red.) *Wissenschaft, Politik und Politikberatung. Erkundungen zu einem schwierigen Verhältnis* (s. 7-29). Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr.
- Meyer G., Sulowski S., Łukowski W. (red.) (2007). *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech: wybrane problemy*. Warszawa: Elipsa.
- Münch R. (1997). *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten: Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*. Berlin: suhrkamp.
- Oxford Dictionary (2018). <https://en.oxforddictionaries.com/definition/expert> [dostęp: 2.11.2018].
- Pfetsch B. (2004). From Political Culture to Political Communication Culture: A Theoretical Approach to Comparative Analysis. W: F. Esser, B. Pfetsch (red.). *Comparing Political Communication: Theories, Cases, and Challenges* (s. 344-366). New York: Cambridge University Press.
- Reckwitz A. (2000). *Die Transformation der Kulturtheorien*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

- Słownik języka polskiego (2018). <https://sjp.pwn.pl/sjp/ekspert;2556241.html> [dostęp: 12.12.2018].
- Słownik wyrazów obcych (1972). Warszawa: PWN.
- Sus M. (2014). *Kultura polityczna w Polsce i Niemczech*. <http://www.polska-niemcy-interakcje.pl/articles/show/42> [dostęp: 2.11.2018].
- Thunert M. (2003). *Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik*. APuZ b51/2003, s. 30-38.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Dz.U. 2005 nr 169, poz. 1414 [dostęp: 23.11.2018].
- Williams R. (1976). *Keywords*. Oxford: Oxford University Press.
- Wiszowaty M.M. (2008). *Regulacja prawna lobbingu na świecie. Historia, elementy, stan obecny*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Żyro T. (2012). The Political Expert: A Solier of Fortune. W: S. Brooks, D. Stasiak, T. Żyro (red.). *Policy Expertise in Contemporary Democracies* (s. 31-44). Farnham: Ashgate.

THE CONCEPT OF EXPERT
CULTURE IN THE CONTEXT OF THE
POLISH-GERMAN COMPARATIVE
ANALYSIS OF POLITICAL CONSULTING
AND LOBBYING IN THE POLITICAL
DECISION-MAKING PROCESS

The third age of political communication is characterised by a significant increase in the importance of experts and expert knowledge in political decision-making processes. The use of political consulting and legally regulated lobbying has become a determinant of professionalization of politics. The increasing role of experts in various areas of social life in late modernity has resulted in the emergence of the category of expert culture, implemented also in the area of politics. The research goal pursued in the chapter is to define the notion of the political expert culture, the new concept, defined by the authors as a system of norms, procedures, and instruments regulating relations between experts and political decision makers. On the basis of the concept of political culture and political communication culture, the authors propose criteria for creating a typology of expert cultures. The theoretical findings are verified by examples of Poland and Germany, indicating structural conditions and possible consequences of the distinguished models for the decision-making processes.

Jarosław Jańczak

POJĘCIE GRANICY W KONTEKŚCIE
RÓŻNIC POMIĘDZY DORADZTWEM
POLITYCZNYM A LOBBINGIEM
W POLITYCZNYM PROCESIE
DECYZYJNYM

WPROWADZENIE

Rozważania prezentowanego projektu badawczego oraz wnioski z nich płynące mają zdefiniować i wytyczyć granicę między doradztwem politycznym a lobbingiem w politycznym procesie decyzyjnym w percepcji polskich i niemieckich parlamentarzystów. Zadanie to wymaga podjęcia refleksji nad przynajmniej trzema elementami: doradztwem politycznym, lobbingiem oraz granicą. Celem niniejszego opracowania jest zbudowanie aparatu pojęciowego oraz instrumentarium metodologicznego związanego z pojęciem granicy, rozgraniczeniem obydwu badanych pojęć oraz ukazaniem wzajemnych ich relacji.

Idea zaproponowanego sposobu spojrzenia na granicę między dwoma analizowanymi obszarami zakorzeniona jest w klasycznych badaniach nad granicami. Z uwagi na politologiczne i integracyjne pochodzenie naukowe autora, postanowił on wykorzystać dorobek

tych dziedzin w zakresie definiowania granic i relacji granicznych. Przeniesienie i dostosowanie refleksji nad granicami w obszarze doradztwa politycznego i lobbingu stało się pomysłem na innowacyjne wykorzystanie istniejącej wiedzy poprzez aplikację jej do nowego obszaru i znalezienie dla niej nieznanego wcześniej zastosowania.

Niniejszy artykuł składa się z siedmiu części. W kolejnych działach autor pokazuje ewolucję pojęcia granicy i jej transformację z geograficznego rozumienia w kierunku nauk społecznych, czego kwintesencją jest postrzeganie jej jako konstruktu społecznego. Następnie pokazuje debatę nad rozumieniem kategorii granicy oraz sposoby konstruowania strategii organizacji granicy. W kolejnym kroku rozpatrzone zostają sposoby tworzenia granic poszczególnych dyscyplin i kategorii, co pozwala na zdefiniowanie relacji granicznych pomiędzy nimi. Ostatnia część operacjonalizuje przedstawione modele i tworzy kontekst teoretyczny i metodologiczny w zakresie rozgraniczenia doradztwa politycznego i lobbingu dla dalszych badań, głównie o empirycznym charakterze.

GRANICE I STUDIA GRANICZNE

Wieloletnie tradycje akademickie badań nad granicami (Kolosso, 2005) manifestują się w ostatnich dekadach tzw. przesunięciem koncepcyjnym. Klasycznie wiązały się one z terytorialnością, państwowością i suwerennością. Granice stanowiące przedmiot badań geografów i politologów stały się jednak z czasem naukowo coraz ciekawsze dla przedstawicieli innych dyscyplin. Owocuje to próbami zbudowania własnej tożsamości dyscyplinarnej z osobnym aparatem teoretycznym i metodologicznym (Jańczak, 2013, s. 83; Newman, 2003). Renesans studiów nad granicami zainicjowany został wraz z upadkiem systemów komunistycznych w Europie i pojawieniem się w dyskursie politycznym idei „świata bez granic” (Agnew, 2003).

Zderzył się on wkrótce na gruncie empirycznym z krwawymi konfliktami granicznymi pomiędzy nowo powstającymi państwami, często w Europie. Jednocześnie jednak, wraz z dominacją konstruktywizmu w naukach społecznych, także granice zaczęto postrzegać w kategoriach konstruktów jako fenomen o socjokulturowym charakterze i dyskursywnej naturze, z komponentami kognitywnymi i symbolicznymi (Scott, 2013). Efektem było interdyscyplinarne podejście do badań nad granicami (Brunet-Jailly, 2005). Jak zauważa Vladimir Kolossov, „uznano, że granice są skomplikowanymi fenomenami społecznymi, związanymi z absolutnymi podstawami organizacji społeczeństwa i psychologią ludzką” (Kolossov, 2015, s. 612). Wprowadzono koncepcję *bordering*, oznaczającą „codzienną konstrukcję granic przez ideologię, mediację kulturową, dyskursy, instytucje polityczne, postawy i codzienne formy transnacionalizmu” (Scott, 2013). Dodatkowo elementem, który zaczął dominować w percepcji granic, jest koncepcja *borders in motion* (Konrad, 2015). Przy założeniu, że granice nie są statyczne, lecz dynamiczne, to w czasie poświęconej im analizie można zawsze spojrzeć na trzy ich aspekty: trwałość, przenikalność i liminalność. Każdy z nich okazuje się analizowalny w ujęciu przestrzennym, czasowym i społecznym (B/ORDERS, 2016).

Efektom opisanych zmian było odejście studiów nad granicami od badania wyłącznie (i głównie) granic państwowych na rzecz badania granic pomiędzy grupami społecznymi, etnicznymi, językowymi itd. Granica stała się nagle kategorią użyteczną w badaniu szerokiego spektrum procesów. Trend ten tworzy olbrzymi potencjał dla dalszego wykorzystania istniejącego zasobu wiedzy, np. w przypadku badania granic pomiędzy różnymi kategoriami, pojęciami czy zjawiskami, jak choćby doradztwo polityczne i lobbying.

GRANICA – W KIERUNKU KONCEPTUALIZACJI

Kluczową kwestią w obszarze rozgraniczenia doradztwa politycznego i lobbingu wydaje się być rozumienie pojęcia granicy. W kontekście opisanego powyżej przesunięcia koncepcyjnego w studiach granicznych i osadzenia samej granicy w konstruktywizmie społecznym, granica jawi się obecnie przede wszystkim jako kategoria społeczna. Warto jednak zastanowić się dalej nad jej rozumieniem i sposobami definiowania.

Kategorię granicy odnaleźć można m.in. w rozważaniach językoznawców. Jednakże „pojęcie to pojawia się w pracach językoznawczych jako niewymagające definiowania, lecz służące do definiowania innych pojęć” (Kubicka, 2012, s. 210). „Granice pomagają człowiekowi w porządkowaniu przestrzeni, wyodrębnianiu obiektów, dlatego wyznacza się je nawet tam, gdzie ich nie widzi” (ibidem, s. 212). Analiza leksykograficzna wskazuje, że różni autorzy koncentrują się przede wszystkim na „linii oddzielającej jakiś obszar od sąsiednich [...], linii, której fizycznie nie ma” (ibidem, s. 215). Dalej odnaleźć można nieprzestrzenne rozumienie tego pojęcia. Tu pojawia się rozróżnienie na „granicę czegoś” oraz „granicę między czymś a czymś” (ibidem, s. 220)

Polskie słowo „granica” wywodzi się z prasłowiańskiego *granĭ* oznaczającego „węgieł, krawędź, kant, granice, obwód, [...] wystawać, być ostro zakończonym”. Granica, stanowiąca jedno z niewielu zapożyczeń w języku niemieckim z języka polskiego, w formie *Grenze* oznaczała początkowo jednak nie ostrą krawędź, a znak graniczny (prawdopodobnie z uwagi na znakowanie granicy nacięciami na drzewach przez Słowian) (Nagórko, 1994, s. 41).

Pomimo istniejącego pluralizmu pojęciowego i definicyjnego wydaje się, że wspólnym mianownikiem większości podejść w obszarze studiów nad granicami jest obecnie rozumienie granicy jako instrumentu definiującego kategorie „my” i „oni” oraz odróżniającego „nas” od „nich”. Warto wskazać jednak na dynamiczny, a nie statyczny

charakter tego rozgraniczenia. Podejście takie znajduje swoje odbicie w dwóch formach, w których objawia się granica w naukach politycznych: *frontier* i *boundary* (Kristof, 1959). Istotnym wydaje się także fakt, że obydwie kategorie informują nie tylko o tym, jak zbudowane są relacje graniczne pomiędzy sąsiadującymi strukturami. Mówią one również wiele o samych tych strukturach: ich kondycji, etapie rozwoju oraz wizji.

Granica rozumiana jako *frontier* dominowała w europejskim porządku polityczno-terytorialnym aż do połowy siedemnastego wieku, do podpisania pokoju westfalskiego w 1648 roku. Stanowiła ona przestrzeń pomiędzy sąsiadującymi ze sobą strukturami politycznymi, nie miała charakteru linii. Przestrzeń ta bardziej niż instrument izolowania sąsiadów stanowiła obszar, gdzie ich wpływy, kultury, oddziaływania itd. mieszały się i wchodziły we wzajemne interakcje (Walters, 2004, s. 687-688; Browning, Joenniemi, 2008, s. 529). Tak rozumiana granica stanowiła w efekcie „obszar kontaktu pomiędzy dwiema jednostkami lub systemami społecznymi” (Evans, Newnham, 1998, s. 185). Czasami był to obszar ziemi niczyjej, znajdującej się pomiędzy dwiema jednostkami, jednakże przez żadną z nich niekontrolowany w rzeczywistości (Alkan, 2002, s. 34). *Frontier* stanowi więc pomost pomiędzy sąsiadującymi strukturami, będący rodzajem bramy lub otwartego okna do każdej z nich.

Drugie rozumienie granicy to *boundary*, w polityczno-terytorialnej przestrzeni Europy pojawiło się w wyniku ustanowienia porządku westfalskiego. Granica ta stanowi linię, najczęściej wyznaczoną precyzyjnie nie tylko na mapie, ale także w terenie, która rozdziela jednoznacznie terytoria, a co za tym idzie także struktury władzy (Evans, Newnham, 1998, s. 185). Wydziela więc w efekcie wyłączone suwerenności (O’Dowd, Wilson, 2002, s. 8). Musi być jasno i klarownie skonstruowana, wyznaczona i egzekwowana (Germond, 2010, s. 39). Ladis Kristof zauważa, że granica rozumiana jako *boundary* „wskazuje określone solidnie ustanowione ograniczenia (*the bounds*) konkretnej jednostki politycznej, a wszystko, co znajduje się wewnątrz niej, jest połączone ze sobą, to znaczy spięte wewnętrznymi powiązaniem” (Kristof 1959, s. 269-270). W efekcie *boundary* oznacza barierę

separującą jednostki polityczno-terytorialne, stanowi ostateczny koniec terytorium i kontroli nad nim.

Przenosząc politologiczną logikę obydwu pojęć *frontier* i *boundary* do rozgraniczania doradztwa politycznego i lobbingu, warto zastanowić się nad dynamiką tych dwóch konceptów w kontekście relacji między nimi. Czy zatem doradztwo polityczne i lobbing mają jasno zdefiniowane znaczenie i przestrzeń aktywności? Czy zdefiniowanie to ma charakter linearny, a więc ostry, wyraźnie i jednoznacznie określający zawartość każdego z obszarów? Czy też ich granice są słabo zdefiniowane i płynne, ze wzajemnym przenikaniem się i elementami przynależnymi do obydwu z nich? I dalej – czy charakter zdefiniowania wynika z regulacji prawnych, praktyki uprawiania obydwu typów aktywności lub może jedynie ich percepcji? Kto i jak dokonuje określania sposobów i form zawartych w każdym z pojęć? W końcu, czy granice obydwu obszarów, mając charakter inkluzywny czy też ekskluzywny, wykazują tendencje do otwartości na inne, pochodne aktywności bądź są na nie zamknięte?

Warto odnotować, że podobnie jak w przypadku granic politycznych można oczekiwać określonej dynamiki czasowej odnośnie formy granicy danych obszarów i określenia w efekcie momentu rozwojowego doradztwa politycznego i lobbingu. Początkowa faza powinna więc charakteryzować się dominacją *frontier*, by później wraz z konsolidacją obydwu obszarów zaowocować kategorią *boundary*. Następnie jednak należy spodziewać się tendencji do otwartości i współpracy.

ORGANIZACJA GRANICY

Poszukując dalszych inspiracji dla sposobów badania granicy pomiędzy doradztwem politycznym i lobbingiem, autor postanowił skorzystać z wiedzy politologicznej w zakresie studiów granicznych i transponować ją do badanego obszaru. Mając na uwadze

przedstawione wcześniej rozważania dotyczące *frontier* i *boundary*, warto dalej zastanowić się nad ich wzajemnymi relacjami. Jedno z pojawiających się pytań dotyczy tego, jak relacje te wyglądają w ujęciu nie tylko statycznym, ale także dynamicznym, w jakim zakresie organizacja granicy jest zmienna w czasie i przestrzeni.

Po pierwsze, w nawiązaniu do studiów nad granicami warto sprawdzić, czy reżim graniczny podlega procesowi liberalizacji, określanej najczęściej jako *de-bordering*. Czy też może następuje proces odwrotny, który określić można jako *re-bordering*, polegający na wprowadzaniu ograniczeń w przepuszczalności granicy, zwiększaniu obostrzeń w jej przekraczaniu i w efekcie ograniczeniu intensywności kontaktów.

W nauce nad integracją europejską opracowano ten problem, tworząc cztery wzorce strategii geopolitycznych, nazywane odpowiednio *networked (non)border*, *march*, *expansive frontier* (oryginalnie nazywany w literaturze *colonial frontier*) oraz *limes* (schemat 1). Pokazują one, jak skonstruowana jest „granica między czymś a czymś”.

Networked (non)border opisuje sytuację, w której granicę ujmuje się jako fizyczną barierę w znikomym stopniu ograniczającą interakcje sąsiadujących struktur. Są one bardzo intensywne z uwagi na gęstą sieć wzajemnych powiązań, tworzących przenikającą granicę siatkę kontaktów różnych aktorów. Wysoka jej przepuszczalność pozwala na relatywnie swobodną cyrkulację idei, osób, dóbr. Sama granica jest w efekcie zarządzana w wyniku interakcji pomiędzy zaangażowanymi podmiotami (Browning, Joenniemi, 2008, s. 527; Walters, 2004). Wraz z upływem czasu obserwujemy dalsze zacieśnianie relacji pomiędzy nimi i kolejne fazy transgranicznych interakcji.

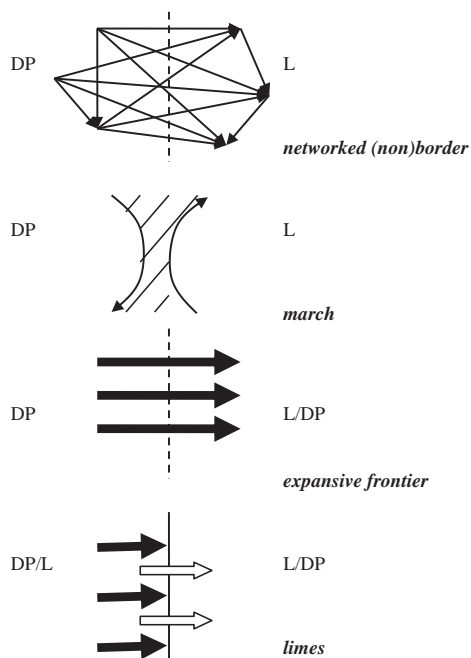
March stanowi strefę buforową pomiędzy dwiema strukturami. Nie należy ani do jednej, ani do drugiej. Jest to rodzaj strefy niczyjej, pozostającej poza zwierzchnością obydwu sąsiadujących jednostek. Izuluje je od siebie (utrudniając konflikty), pozwala jednocześnie na interakcje na „bezpiecznym gruncie”, gdzie wpływy mieszają się bez szkody dla integralności każdego z obszarów (Browning, Joenniemi, 2008, s. 527-528; Walters, 2004).

Expansive frontier może charakteryzować sąsiedztwo struktur, które nie dość, że są asymetryczne, to relacja siły ulega ciągłej zmianie. Jedna ze struktur jest silniejsza, druga słabsza. Silniejsza dokonuje ciągłej ekspansji, poszerzając swój obszar kosztem słabszej. Odbywa się to niekoniecznie z użyciem siły, najczęściej poprzez silny, jednokierunkowy wpływ (z pomocą idei, rozwiązań, norm itd.), który pierwsza ze struktur odciska na drugiej, modyfikując ją, czyniąc podobną do siebie samej i ostatecznie absorbując. W efekcie granica przesuwa się nieustannie, powiększając silniejszą z jednostek (Browning, Joenniemi, 2008, s. 528; Walters, 2004).

W *końcu limes* określa separację najczęściej także asymetrycznych struktur, funkcjonuje na zasadzie precyzyjnie wyznaczonej linii o finalnym przebiegu. Przepływy i kontakty przekraczające tak zorganizowaną granicę są trudne, wzajemne wpływ niewielkie. Linia ta stanowi przede wszystkim bastion obrony i oporu wobec tego, co znajduje się poza nim (Browning, Joenniemi, 2008, s. 529; Walters, 2004).

Zastosowanie czterech przedstawionych modeli geopolitycznych do badania granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem pozwala określić relacje między nimi w ujęciu dynamicznym czasowo i organizacyjnie. Aby zoperacjonalizować ten zabieg, należałoby odpowiedzieć na szereg pytań dotyczących obu obszarów i relacji między nimi. Po pierwsze, czy granica między nimi liberalizuje się lub wręcz zaciera (w perspektywie regulacji prawnych, tematyki, osób i podmiotów zaangażowanych w jedną lub drugą). Albo odwrotnie – czy następuje jej krzepnięcie? Czy istnieją powiązania pomiędzy nimi, jacy aktorzy te powiązania kreują i w jaki sposób? Jak skonstruowane są asymetrie pomiędzy obydwooma badanymi obszarami? Czy któryś jest bardziej dynamiczny i rozwija się lub próbuje się rozwijać kosztem drugiego? Czy też pomimo asymetrii są one odseparowane w sposób jasny i klarowny, a granica ma charakter względnie stały?

Schemat 1. Organizacja granicy pomiędzy doradztwem politycznym (DP) a lobbieniem (L)



Źródło: Browning, Joenniemi, 2008, s. 528; modyfikacje nazw kategorii – autor.

GRANICE DYSCYPLIN I KATEGORII

Po zdefiniowaniu „granicy między czymś a czymś” należy spojrzeć jeszcze, jak budowana jest „granica czegoś”. W klasycznych studiach granicznych przyjmuje się, że jednostka polityczna może być zorganizowana terytorialnie według jednego z trzech modeli: statycznego (oryginalnie określanego w literaturze jako westfalski), ekspansywnego (oryginalnie: imperialnego) i pomnożonego (oryginalnie nazywanego neośredniowiecznym) (schemat 2). Każdy z nich inaczej

konstruuje swoje granice, organizacja granic ma także konsekwencje dla strukturyzacji wnętrza.

Model statyczny, łączący się w myśli politycznej z konsolidacją państw narodowych, ma jasno zdefiniowane granice oparte na logice *boundary*. Linia graniczna separuje wyłączone suwerenności. Całość zawarta wewnątrz granicy podlega silnej presji regulacyjnej i homogenizacyjnej. Centrum polityczne, ekonomiczne, kulturalne w równym stopniu kontroluje całość terytorium i wpływa na nie. Sama granica często ma charakter *limesu* (Browning, Joenniemi, 2008; Walters, 2004). W prezentowanych rozważaniach model ten można określić jako homogeniczny.

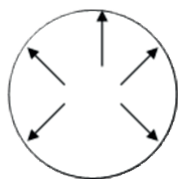
Model ekspansywny, oparty na logice malejącego wpływu centrum wraz z oddalaniem się od niego, charakteryzował m.in. imperia kolonialne. Trudno więc określić jedną granicę danej jednostki – istnieje ich wiele, tworzą koncentryczne kręgi. Każdy kolejny położony bardziej na zewnątrz jest słabiej zintegrowany z kręgami wewnętrznymi, podlega jednak jakiemuś ich wpływowi (Browning, Joenniemi, 2008; Walters, 2004). Granica całości ma zatem charakter *march* lub *expansive frontier*. W dalszych rozważaniach model ten określić można jako koncentryczny.

Model pomnożony bazuje na funkcjonowaniu licznych centrów oraz wielości interakcji między nimi zachodzących. W konsekwencji granica okazuje się trudna do zarysowania, częstokroć jest przekraczana przez wzajemne wpływy i oddziaływania (Browning, Joenniemi, 2008; Walters, 2004). Może być zorganizowana jako *march* lub *networked (non)border*. Dalej można ten model zdefiniować jako policentryczny.

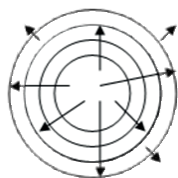
Zastosowanie do rozgraniczenia doradztwa politycznego i lobbingu można trzech przedstawionych modeli może rodzić szereg pytań. Po pierwsze, czy każdy z tych obszarów posiada jasno zdefiniowaną tożsamość, z wyraźnie zaznaczonymi granicami i jednolitym centrum, które danym obszarem administruje? Czy też może każdy z nich posiada aktywności, przejawy i manifestacje lokujące się bliżej lub dalej „twardego rdzenia” każdej z tych dziedzin? Może też wzajemne przenikanie i oddziaływanie jest elementem szerszego systemu, w ramach

którego doradztwo oraz lobbing składają się z szeregu pomniejszych elementów charakterystycznych (w jakiejś części) dla jednego i drugiego obszaru, wchodzących ze sobą w skomplikowane zależności?

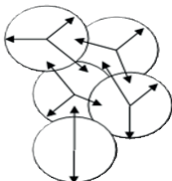
Schemat 2. Organizacja granicy doradztwa politycznego i lobbingu



statyczny



koncentryczny



policentryczny

Źródło: Browning, Joenniemi, 2008, s. 523; modyfikacje nazw kategorii – autor.

RELACJE GRANICZNE POMIĘDZY DYSCYPLINAMI I KATEGORIAMI

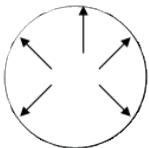
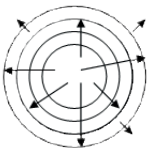
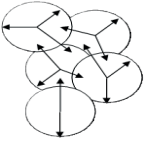

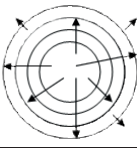
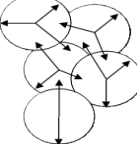
Rozważania odnośnie zdefiniowania granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem miały dotychczas charakter relatywnie statyczny. Koncentrowały się na różnych sposobach określenia granic każdej z tych dwóch kategorii oraz wprowadzały instrumenty opisu granicy między nimi. Jednakże istotą prowadzonych rozważań

jest także określenie wzajemnych relacji granicznych w ujęciu dynamicznym, łączącym wcześniej przywołane elementy. Odnoszą się one przede wszystkim do zmiennej czasu oraz istniejących asymetrii.

Po pierwsze, obszar kategoryalny doradztwa politycznego i lobbingu zmienia się w czasie. Obydwie kategorie ewoluują, zmieniają się, rozwijają lub kurczą w zakresie formy, treści, instrumentów, aktywności oraz regulacji je definiujących (co określają procesy *de-bordering* i *re-bordering*). Dzieje się to jednak w sposób niejednorodny. Istniejące asymetrie powodują, że rozwój jednego z obszarów może oznaczać kurczenie się drugiego.

Próbując usystematyzować możliwe relacje graniczne, można skrzyżować wcześniej zaproponowane modele kategoryalne, a powstałe kombinacje oznaczyć za pomocą czterech przywołanych już modeli organizacji granicy (schemat 3).

Schemat 3. Doradztwo polityczne a lobbing – ujęcie dynamiczne

		Doradztwo polityczne			
		modele dyscyplinarne			
					
Lobbing	modele dyscyplinarne		<i>limes</i>	<i>limes expansive frontier</i> (DP dominuje)	<i>limes</i>
			<i>limes expansive frontier</i> (L dominuje)	<i>march</i>	<i>expansive frontier</i> (L dominuje)
			<i>limes</i>	<i>expansive frontier</i> (DP dominuje)	<i>march</i>

Źródło: autor.

Jeżeli obie kategorie, czyli doradztwo polityczne i lobbing, lub przynajmniej jedna z nich zorganizowane są według logiki modelu homogenicznego, wtedy możemy oczekiwać, że granica między nimi przyjmuje formę *limes* i jako *boundary* trwale i konsekwentnie separuje oba obszary. Chyba że model homogeniczny jednej z kategorii zderza się z modelem koncentrycznym, według którego zorganizowana jest druga kategoria. Wtedy to on może rozrastać się kosztem pierwszego. Podobnie jak w sytuacji, gdy model koncentryczny spotyka się z modelem policentrycznym. Wtedy ten pierwszy powinien dynamicznie zdobywać przestrzeń, ograniczając ją drugiemu. W sytuacji, w której i doradztwo, i lobbing zorganizowane zostają jako obszary koncentryczne, granica między nimi powinna być wysoce nieprecyzyjna, przejawiając się w *frontier* i *march* – stanowiąc strefę wzajemnych wpływów z aktywnościami przynależącymi do obydwu z nich. To podobna sytuacja do tej, gdy i doradztwo i lobbing mają policentryczną organizację.

OPERACJONALIZACJA MODELI

Zaprezentowane powyżej rozważania pokazują, że kategorie dominujące w studiach granicznych przejawiają znaczny potencjał w rozumieniu charakteru granicy pomiędzy takimi kategoriami politologicznymi, jak doradztwo polityczne i lobbing. Jak pokazano jednak na każdym z etapów, konieczna jest ich operacjonalizacja. Wykorzystując pojęcia i spostrzeżenia zawarte powyżej, dynamika związana z koncepcjami granic pozwala na zadanie w dalszej części projektu następujących pytań:

Po pierwsze, jak definiujemy doradztwo polityczne i lobbing w porządku prawnym, politycznym oraz praktyce ich wykonywania?

Po drugie, czy wzajemne relacje pomiędzy doradztwem politycznym i lobbingsiem rozgraniczone są w logice *frontier* czy *boundary*? Czy obydwa obszary widzą to rozgraniczenie podobnie?

Po trzecie, czy rozgraniczanie ma charakter statyczny, czy też zauważyć można zmianę jego charakteru w czasie? Jeżeli tak, to w którym kierunku? Czy następuje zamykanie się wewnątrz własnej granicy (*bordering*), czy też relacje opierają się na coraz większej przenikalności i otwartości (*de-bordering*)?

Po czwarte, czy obszary doradztwa politycznego i lobbingu są wobec siebie asymetryczne? Czy któryś z nich postrzega drugi jako „gorszy”/mniej profesjonalny/itd.?

Po piąte, 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?

Po szóste, w jakie interakcje wchodzi ze sobą doradztwo polityczne i lobbings? Który z modeli określa 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). Jeżeli cechują się symetrią, należałoby interpretować przez pryzmat *networked (non)border* (przy przenikalności) lub *limes* (przy ostrej separacji).

Należy pamiętać, że porównawczy charakter niniejszego projektu dotyczy nie tylko samego badania doradztwa politycznego i lobbingu, ale polega także na skonfrontowaniu modeli tych relacji funkcjonujących w Niemczech i Polsce. Dlatego odpowiedzi na niniejsze pytania udzielić należy na przykładzie obydwu narodowych systemów. Pytania przedstawione powyżej stanowią jednocześnie ramę kryteriów porównawczych niemieckiego i polskiego sposobu rozgraniczania doradztwa politycznego i lobbingu.

BIBLIOGRAFIA

- Agnew J.A. (2003). A World That Knows No Boundaries? The Geopolitics of Globalization and the Myth of a Borderless World. *CIBR Working Papers in Border Studies*, vol. 2, s. 1-28.
- Alkan N. (2002). Borders in Europe. W: N. Alkan (red.). *Borders of Europe*. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- B/ORDERS IN MOTION, strona projektu, <https://www.borders-in-motion.de>, 20.12.2016.
- Browning C.S., Joenniemi P. (2008). Geostrategies of the European Neighbourhood Policy. *European Journal of International Relations*, vol. 14(3), s. 519-551.
- Brunet-Jailly E. (2005). Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective. *Geopolitics*, vol. 4(10), s. 633-649.
- Evans G., Newnham J. (1998). *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books.
- Germond B. (2010). From Frontier to Boundary and Back Again: The European Union's Maritime Margins'. *European Foreign Affairs Review*, vol. 15(1), s. 39-55.
- Jańczak J. (2013). Przesunięcie koncepcyjne w „studiach granicznych”. *Przegląd Politologiczny*, vol. 2, s. 83-93.
- Kolossov V. (2005). Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches. *Geopolitics*, vol. 10(4), s. 606-632.
- Konrad V. (2015). Toward a Theory of Borders in Motion. *Journal of Borderlands Studies*, vol. 30(1), s. 1-17.
- Kristof L.K.D. (1959). The Nature of Frontiers and Boundaries. *Annals of the Association of American Geographers* vol. 49(3), s. 269-282.
- Kubicka E. (2012). O pojęciu granicy – raz jeszcze. *Linguistica Copernicana*, nr 1(7), s. 209-227.

- Nagórko A. (1994). Granica vs Grenze, Krezy vs Kreis (z historii wzajemnych zapożyczeń). W: S. Dubisz, A. Nagórko (red.). *Granice i Pogranicza. Język i historia*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Newman D. (2003). On Borders and Power: A Theoretical Framework. *Journal of Borderland Studies*, vol. 18(1), s. 13-25.
- O'Dowd L., Wilson T. (2002). Frontiers of sovereignty in the new Europe. W: N. Alkan (red.). *Borders of Europe*. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- Scott J. (2013). *Mapping Conceptual Change in Thinking European Borders*, Call for Papers, Conference Bergamo, Italy, 3-5.07.2013.
- Walters W. (2004). The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective. *Geopolitics*, vol. 9(3), s. 674-698.

THE CONCEPT OF BORDER IN THE CONTEXT OF DIFFERENCES BETWEEN POLITICAL CONSULTING AND LOBBYING

The presented article reflects on three categories: political consulting, lobbying and the border between them. Its aim is to build a conceptual apparatus and methodological instrumentarium associated with the concept of the border, the delimitation of both studied concepts and the presentation of mutual relations between them. It searches for inspiration within classical border studies and achievements of political science and international relations in the field of defining borders and border relations. Thus, the existing models for defining borders of a given entity and borders between two entities were adapted to the needs of the presented considerations. This results in a matrix allowing interpretation of empirical research carried out within this project's framework and described in further sections of this volume.

Jarosław Jańczak, Artur Kopka

GRANICA POMIĘDZY DORADZTWEM
POLITYCZNYM A LOBBINGIEM
W POLITYCZNYM PROCESIE
DECYZYJNYM

INTERPRETACJA BADAŃ
EMPIRYCZNYCH

WPROWADZENIE

Rozważania przedstawione w rozdziale *Pojęcie granicy w kontekście różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w politycznym procesie decyzyjnym* (Jańczak, 2018) pozwalają na interpretację wyników badań empirycznych w zakresie analizy prawnej oraz wywiadów jakościowych z politykami z Polski i Niemiec. Metoda badań została opisana we wstępie do niniejszej publikacji, natomiast interpretację uzyskanych danych przeprowadzono z wykorzystaniem strukturalnej metody analizy tekstu (por. Kopka et al., 2018). Ten rozdział oraz kolejno po nim następujące będą przedstawiały wyniki badań w Polsce i Niemczech w zakresie kategorii przedstawionych w czwartym rozdziale niniejszej publikacji (Jańczak, 2018). Pozwoli to na przyjęcie perspektywy porównawczej i prezentację wniosków.

GRANICA POMIĘDZY DORADZTWEM POLITYCZNYM A LOBBINGIEM W POLSCE I NIEMCZECH

Z przeprowadzonej analizy wynika, że wśród polskich parlamentarzystów mamy do czynienia z daleko idącą zgodnością odnośnie sposobu postrzegania przez nich granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem. Wszyscy respondenci (100%) zgodzili się co do faktu istnienia pomiędzy tymi pojęciami wyraźnych różnic. W przypadku zdania niemieckich parlamentarzystów na temat granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem ich stanowisko okazało się wyraźnie bardziej zróżnicowane. Co prawda, większość z niemieckich respondentów potwierdziła istnienie różnicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem (69%), lecz nie były odosobnione (13% nie wiem, 5 % brak odpowiedzi) stanowiska, że nie ma między nimi różnic (13%) lub też respondent nie potrafił udzielić jednoznacznej odpowiedzi.

GRANICA POMIĘDZY DORADZTWEM POLITYCZNYM A LOBBINGIEM JAKO BOUNDARY LUB FRONTIER

PERSPEKTYWA PRAWNA – REGULACJE USTAWOWE: POLSKA

W Polsce od 2005 roku obowiązuje ustawa określająca „zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową” (*Ustawa o działalności lobbingowej*, 2005), której zapisy wprowadzają prawną definicję „działalności lobbingowej”. Zdefiniowanie jej jako

„każdego działania prowadzonego metodami prawnie dozwolonymi zmierzającego do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa” (ibidem) wpisuje się w logikę charakterystyczną dla modelu *boundary*.

PERSPEKTYWA PRAWNA – REGULACJE USTAWOWE: NIEMCY

Przywołane powyżej znaczne zróżnicowanie stanowisk dotyczących istnienia granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingsiem może wynikać z faktu, że w Niemczech, zgodnie z tym, co przedstawiono w szóstym rozdziale niniejszej publikacji (Biskup, Schöll-Mazurek, 2018), nie została dotychczas wprowadzona ustawa regulująca działalność lobbingsową, zawierająca definicję tego typu działalności, co wskazuje na sytuację odpowiadającej logice *frontier*.

PERSPEKTYWA POLITYCZNA – OPINIE POSŁÓW NA SEJM RP

Postrzeżenie różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingsiem przez polskich parlamentarzystów koresponduje z istniejącą sytuacją prawną. Duża część rozmówców w Polsce zauważało, że rozróżnienie doradztwa i lobbingu nie następuje trudności, co lokuje granicę pomiędzy nimi również w logice *boundary*. Wskazywali oni na szereg kryteriów¹.

Pierwszym z nich był interes. I tak argumentowano, że „[...] ta granica jest dosyć duża – tą granicą jest najprawdopodobniej prywatny interes osoby, która w tym wypadku doradza” (R03). Dodawano: „Celem lobbysty jest uzyskanie korzyści dla firmy w której pracuje, natomiast doradca polityczny powinien pracować dla osoby, której doradza, więc tutaj różni się to celami i targetem” (R04). „[...]”

¹ Tak jak w pozostałych rozdziałach wypowiedzi podano w oryginalnej formie. Oznaczenia respondentów: (R) posłowie na Sejm RP; (P) członkowie niemieckiego Bundestagu.

Doradca polityczny to jest zupełnie coś innego. On po prostu doradza, żebym ja jak najlepsze działania polityczne podjął w najrozmaitszych sytuacjach. A lobbysta jest zainteresowany swoją konkretną dziedziną, swoją konkretną sprawą i stara się przedstawić argumenty na rzecz tej sprawy” (R05). Dlatego też „[...] doradztwo to jest jakby rzeczywiście konkretna analiza danej przestrzeni, którą mam się zająć i na podstawie wspólnej pracy dochodzę do pewnych wniosków [...]. A lobbing jest mimo wszystko taką sytuacją, że osoba, która by ze mną w tej sprawie współpracowała, mimo przedstawianych pewnych racji chciałaby wyrzucić na mnie taki wpływ, abym podjął decyzję, która jest w jej interesie, czy też w jej myśli” (R14). W podobny sposób również inny polityk stwierdza, że „dla mnie lobbysta jest zatrudniony przez konkretną organizację, firmę, przez konkretną branżę czy środowisko, aby lobbować na rzecz rozwiązań dla niego korzystnych. Natomiast ekspert to jest to ktoś, kto bada rzeczywistość i pozostaje niezależny w stosunku do interesów tych branż czy środowisk” (R19).

Drugim kryterium był obiektywizm. Jak zauważył jeden z rozmówców, „[...] doradztwo polega na przedstawieniu racji różnych danej sprawie – tzn. jakieś zalety i wady poszczególnych rozwiązań. Natomiast lobbing w zasadzie wydaje mi się, że opiera się o wskazywanie na zalety jednego rozwiązania z negatywami drugiego. To znaczy, że jest to nakierowane. Ta wiedza przekazywana jest w sposób ukierunkowany na wywarcie wrażenia czy pozyskanie wiedzy, które będzie przekonywało do jednego z rozwiązań, a nie do całościowego poznania problemu” (R09). Ponadto „doradztwo polega na analizie jakiegoś problemu wedle kryteriów obiektywnych, a lobbing polega na wspieraniu konkretnych rozwiązań z jakiegoś powodu” (R11). Dlatego też „doradca polityczny w moim przekonaniu powinien się charakteryzować przede wszystkim niezależnością sądów, to znaczy być osobą, która nie jest związana interesem zawodowym z kwestiami, na temat których się wypowiada” (R19).

Po trzecie, wskazywano na kryterium podmiotowe. I tak rozmówcy deklarowali, że „doradztwo polityczne wiąże się z naszą działalnością programową wynikającą z programu partii. Kwestia lobbingu

to kwestia pewnych interesów określonych grup i ludzi, którzy chcą wpłynąć na pewne decyzje” (R10).

Kolejne kryterium stanowiło wskazanie inicjatora przepływu informacji w procesie decyzyjnym, gdzie – jak zauważa jeden z rozmówców – „kluczowe jest to, że doradztwo polityczne według mnie jest wtedy, kiedy ja proszę o konkretną radę: «proszę mi powiedzieć co Pan myśli o rolnictwie, czy o podatku takim czy owakim?». Natomiast lobbysta, on ma własną agendę, własne zainteresowania i on chce lobbować w konkretnej sprawie, o którą ja nie pytam lobbysty, on sam przychodzi i mówi: «chciałbym, żeby było tak...». Więc to źródło tej rady jest kryterium zasadniczym. Doradztwo jest wtedy, kiedy osobą inicjującą jest osoba, której ta rada ma zostać udzielona, a w przypadku lobbingu tak nie jest, autorem tematu jest lobbysta, czy ktoś kto zlecił lobbystę ten temat, a nie ten, któremu ta rada jest udzielana” (R15). Również w wypowiedzi innego polityka słyszymy, że „doradztwo polityczne sami niejako wybieramy, mamy wpływ na to, kto przygotowuje te ekspertyzy, materiały. Lobbing – najczęściej sami przedstawiciele różnych firm, grup interesów, zgłaszają się po to, by lobbować za jakimiś rozwiązaniami” (R18).

Dodatkowo rozmówcy podkreślali, że w przypadku wątpliwości to regulacje prawne definiują sytuację. Zauważali, że „jest ustawa lobbingowa i ona reguluje pewne kwestie. Zresztą jak się zaczyna komisja czy prace to także przewodniczący pyta, czy są przedstawiciele właśnie z tej branży lobbingowej, czy się zarejestrowali itd. To musi być oczywiście, oni są rejestrowani i tego nie było ładne kilka lat temu, nie było to uregulowane, zostało wreszcie uregulowane i to nabrało takiej [...] mocy prawnej, a jednocześnie cywilizowanej [formy]” (R13). Chociaż „kiedyś tak bywało, jak nie było rejestru, to nie było wiadomo z kim ma się do czynienia” (R13), a nadal czasami „[...] przepisy w tym zakresie nieszczelne, bez wątpienia tutaj powinny być szczegółowo doprecyzowane” (R12). Jednocześnie „[...] na ten moment wydaje się, że te granice, które się kiedyś zacierały, dzisiaj jest to w miarę czytelne” (R13).

Równolegle jednak w wywiadach z polskimi posłami pojawiły się argumenty mówiące o tym, że pomimo regulacji prawnych oraz

silnej świadomości wśród polityków różnicy pomiędzy doradztwem politycznym i lobbieniem, praktyka funkcjonowania tych obszarów wskazuje na zamazywanie granicy między nimi, co koresponduje z jej wymiarem *frontier*. Oznacza to, że na płaszczyźnie praktyki funkcjonowania obydwu obszarów „tak naprawdę takim doradcą może być każdy, kto podpowiada politykowi pewne rzeczy, a w tym także te z zakresu lobbingu. W Polsce, jak sądzę, ta granica jest bardzo niewyraźna i mocno zatarta” (R02). Granica „[...] się zaciera. W Sejmie nieraz rzeczywiście odczytujemy ich wystąpienia jako lobbystów jakiejś izby, sprawy, interesów, a podają się za organizacje pozarządowe, [...] jakies instytuty badawcze, za jakichś ekspertów niezależnych” (R05). Dlatego w praktyce, choć formy lobbingu „niby są w tej ustawie określone, to oni się muszą rejestrować, ale tych lobbystów jest bardzo mało formalnie zarejestrowanych. A faktycznie w pracach komisji uczestniczy ich dużo więcej” (R05). W efekcie czasami „trudno powiedzieć, kto był lobbystą, kto nie. To jest po prostu ciężkie do zidentyfikowania” (R10). A „żaden lobbysta nie przychodzi do posła z «odkrytymi kartami» jako lobbysta” (R01).

W wywiadach wskazywano ponadto na inną granicę, związaną z postrzeganiem lobbingu przez polityków. Jak zauważał jeden z rozmówców, „lobbing moim zdaniem, mimo wszystko źle się kojarzy, zwłaszcza, że granica między lobbieniem, a korupcją nie jest duża. Wielu polityków ma problem z dostrzeżeniem tej granicy” (R01). Wskazując na niedobory w zakresie zakorzenienia w polskiej rzeczywistości parlamentarnej tzw. „dobrych praktyk” lobbingowych, uwzględniających zasady transparentności procesów doradczych, krytykowano ponadto negatywną konotację lobbingu w Polsce, w przeciwieństwie do dojrzałych demokracji, przez co „nie jest tak [...], że oni, pracownicy legalnie lobbują, do nich przychodzi ktoś i zamawia usługę lobbowania i oni wiedzą jak to można robić, gdzie są granice, co wypada robić, czego nie wypada robić” (R16). Zwracano przy tym uwagę, że „przepisy prawa to jest jakiś wyznaczony kierunek, natomiast praktyka prowadzi do konkretyzacji norm i wypełnienia ich zwykłą treścią. I tutaj myślę, jest jeszcze sporo do zrobienia. Niektórzy posłowie, to jest moja obserwacja, zwyczajnie sobie z tym nie radzą,

nie potrafią odróżnić takiego czystego lobbingu od doradztwa, doradztwa rzetelnego, bezstronnego” (R06). W odniesieniu do praktyki parlamentarnej można było w sferze oczekiwań polityków usłyszeć również, że istnieje „lobbing jawny i ukryty. Ja bym wolał, żeby cały lobbing był jednak jawny” (R05), ponadto „tu musi obowiązywać zasada przejrzystości, to znaczy, jeżeli ktoś występuje jako doradca, no to on powinien politykowi, partii politycznej czy klubowi parlamentarnemu jasno opisać swój status zawodowy, zatrudnienia, żeby było jasne, że jeżeli on na przykład poza pracą badawczą również wykonuje usługi na rzecz konkretnych firm, czy branż, no to żeby to było wiadome, wtedy trzeba wyłączać taką osobę z prac nad ustawami czy propozycjami dotyczącymi tych konkretnych właśnie przestrzeni” (R19). Ponadto „ci, którzy lobbują powinni otwarcie występować, mówić czyje interesy reprezentują” (R18). Podsumowując, niektórzy politycy stwierdzali, że „regulacje prawne są chyba wystarczające, ja nie stwierdziłem jakichś niedostatków, natomiast bardziej w tym zakresie jest istotna praktyka” (R06), oraz „jakby formuła prawna może być ok [...]. Wydaje mi się, że tu większy problem jest z praktyką” (R14).

PERSPEKTYWA POLITYCZNA – OPINIE PARLAMENTARZYSTÓW NIEMIECKIEGO BUNDESTAGU

Mimo braku ustawowego określenia cech działalności lobbingowej w wypowiedziach rozmówców w Niemczech pojawiały się liczne kryteria umożliwiające rozróżnienie pomiędzy lobbingiem a doradztwem politycznym, co odpowiada modelowi *boundary*. Również tu jednym z najczęściej wymienianych identyfikatorów okazał się interes. I tak można było spotkać się z wyraźnym stwierdzeniem, że „różnica leży zasadniczo [...] w przedmiocie zainteresowania nadawcy” (P32), przy czym „doradztwo polityczne przejawia cele merytoryczne, które sam określasz i stara się zwiększyć ich skuteczność. Natomiast lobbing kieruje się swoimi własnymi interesami, które próbuje realizować i właśnie na tym [...] polega różnica” (P10). Ponadto argumentowano, że „doradztwo próbuje wyjaśniać siły oddziałujące w ramach

danego wydarzenia politycznego oraz różne oczekiwania dotyczące skutków i odpowiedzialności związanej z wykonywaniem mandatu politycznego. Obejmuje więc całą paletę mechanizmów działania, oczekiwań i odpowiedzi mających miejsce polityce. Czasami stara się je naświetlić i spowodować wzrost świadomości posła czy polityka. Tymczasem lobbyści wyraźnie dążą do realizacji interesów i tym samym wprowadzają pewną tendencję [...] do swoich procesów komunikacyjnych. [...] Chcą więc skierować polityków w pewną konkretną stronę. [...] Właśnie w tym widzę różnicę między doradztwem a lobbingsiem” (P15).

Podobnie jak w Polsce innym kryterium stanowiącym podstawę rozróżnienia był obiektywizm. I tak jeden z rozmówców stwierdził: „Doradztwo polityczne nie jest stronnicze, jest otwarte na wszystkie strony i bierze pod uwagę różne rozwiązania i opcje [...]. Nie z egoistycznej perspektywy lobbyisty, który chce mi doradzać i wpływać na mnie zgodnie ze swoim interesem” (P26). Inni politycy wskazywali, że „[...] jednym z kryteriów doradztwa politycznego, w przeciwieństwie do lobbingu, jest niezależność” (P7) oraz „doradztwo polityczne [...] podkreśla raczej niezależność, nawet jeśli merytorycznie określone są przy tym dane interesy, wtedy [te] uwzględniają interesy różnych grup [społecznych] [i] różnych grup interesu. W przypadku lobbingu [...] są to przedstawiciele grup interesu [...], którzy reprezentują w sposób bezpośredni interesy danych stowarzyszeń” (P12). Również inni rozmówcy uważali, że „doradztwo polityczne jest per se neutralne, a lobbowanie realizuje określone cele i właśnie na tym polega wielka różnica” (P36). Niniejsze kryterium znajduje także potwierdzenie w stwierdzeniu, że „[r]dzeń lobbingu stanowi reprezentacja interesu, tzn. że jest on ukierunkowany na konkretny cel. Doradztwo polityczne [...] powinno być bardziej obiektywne” (P18), ponieważ „doradztwo polityczne odbywa się w sposób neutralny, tzn. posługuje się faktami lub jest oparte na faktach, ale nadal pozostawia mi swobodę wyboru, tak abym nadal to ja mógł decydować: co jest dobre, co jest nie tak? W ramach doradztwa politycznego dostaję pewne fakty, mogę też uzyskać pewną sugestię – co jest dobre – ale decyżę

muszę sam podjąć. W przypadku lobbystów informacje są jednostronne, a przede wszystkim skierowane w ich własnym kierunku” (P4).

W kontekście celów realizowanych w ramach procesów doradczych wskazywano również na kryterium podmiotowe. Jak zauważył jeden z rozmówców, „doradca polityczny działa na zlecenie polityki, a lobbysta chce swoje interesy wprowadzić do polityki” (P27). Argumentowano, że „lobbystom chodzi generalnie [...] o to, aby przekształcić swoje interesy w praktyczną politykę. Oznacza to, że to, czego chce [lobbysta], zostaje w efekcie końcowym zalegalizowane przez politykę, że ustawy są dla niego tak tworzone, aby mógł najlepiej realizować swoje interesy. A doradca polityczny robi coś odwrotnego, działa w imieniu polityka, tak aby zaprezentować różne możliwości i aspekty nowego ustawodawstwa, czy też prawodawstwa, tak aby móc uregulować kwestie, które nie zostały jeszcze prawnie uregulowane” (P27).

Innym z kryteriów pojawiających się w wywiadach z niemieckimi parlamentarzystami było określenie inicjatora przepływu informacji w ramach procesów doradczych. Podkreślano: „[...] doradztwo polityczne oznacza [...], że aktywnie zwracam się do kogoś i mówię: «Posłuchaj, chciałbym twojej porady odnośnie następującej kwestii...». [...] Lobbying to oczywiście coś odwrotnego. To znaczy, że ludzie przychodzą i mówią: «Ok, macie procedurę legislacyjną» [...] i pytają: «Jakie macie na ten temat zdanie?», lub «My uważamy, że...», lub «Nasze problemy są następujące...». [...] Oczywiście, musisz mieć świadomość, że to *lobbying*” (P5). Za istotny wyznacznik uznawano, że „doradcy politycznemu to ja udzielam zlecenia [...]. Oznacza to, że nie przychodzi on do mnie, jak lobbysta, chcąc [...] w jakiś sposób na mnie wpłynąć, ale [...] że zatrudniam eksperta, specjalistę lub kogokolwiek, aby [...] mi doradził” (P17). „Doradztwo polityczne, a więc prawdziwe doradztwo [...] polega na tym, że to my bezpośrednio dajemy [...] zlecenie” (P9). „[...] Doradztwo polityczne się nie narzuca i nie mówi: «Chcę ci doradzić..», lecz jest prośzone o poradę. [...] Wiem wtedy, z kim mam do czynienia. W przeciwieństwie do sytuacji, w której podchodzi do mnie ktoś z zewnątrz” (P23). Istotne

jest więc, że „to ja pytam go. Podchodzę do niego. Próbuję wyrobić sobie zdanie i ostatecznie «kupuję» sobie doradztwo – zazwyczaj bez konieczności płacenia pieniędzy. [...] Lobbyści sami dają sobie zlecenie i próbują wywierać wpływ” (P17). Jeden z polityków stwierdził również: „Doradztwo polityczne w węższym znaczeniu jest dla mnie tylko wtedy pojęciem [...] gdy to polityk pyta i mówi: «Udziel mi porady, ponieważ nie wiem jak ocenić sytuację [...]» i wtedy jakiś instytut to bada i doradza” (P33). „Kursuje też takie zdanie: «Nie ufaj żadnym raportom, których sam nie zleciłeś»” (P15).

Również w odniesieniu do rozwiązań prawnych, mimo braku ustawy lobbingowej, wypowiedzi niektórych polityków odpowiadały wymiarowi *boundary*. I tak jeden z polityków był zdania, że „obszar prawny jest w dużej mierze jasny. [...] Aktorzy są dość klarowni” (P11). Zwracano przy tym uwagę, że istotną rolę *odgrywa* przede wszystkim to, „że podczas trwania procesu legislacyjnego jasne musi być, które grupy się do tego ustosunkowały. To jest [...] bardziej przejrzyste niż się wydaje, ponieważ [...] podczas wysłuchań publicznych mamy listy podmiotów biorących w nich udział” (P11). „Na przykład, jeśli przeprowadzamy wysłuchania publiczne, każda frakcja ma [...] możliwość zaproszenia konsultanta, rzeczoznawcy, [...] zgodnie ze swoimi preferencjami. Wszystko to jest bardzo przejrzyste, można [...] wszystko sprawdzić i [...] nie jest to nic tajnego, nic. [...] Wszystko jest bardzo uregulowane” (P26).

Spotkać można było się tu jednak również z pewnego rodzaju niepewnością dotyczącą rozwiązań prawnych: „Jest publicznie dostępna kartoteka. [...] Czy to była ustawa, nie sądzę. Nie wiem tego w 100%” (P31). Inni respondenci przyznawali: „Nie wiem, czy regulacje ustawowe oraz przepisy dotyczące przejrzystości są wystarczające” (P27). Nieco zaskakujący był tu fakt, że niektórzy parlamentarzyści stwierdzali w ogóle brak wiedzy w zakresie regulacji prawnych dotyczących doradztwa politycznego i lobbingu: „Jakie dokładnie są tam przepisy, [...] musiałbym jeszcze raz sprawdzić” (P13) lub „Wiem, że istnieją założenia przejrzystości, ale nie wiem, czy istnieje pełny kodeks przepisów prawnych, które to dokładnie regulują” (P12).

W licznych wypowiedziach pojawiały się jednocześnie opinie wskazujące na daleko idące postrzeganie granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingsiem odpowiadające logice *frontier*. Jeden z polityków wyraził wręcz opinię, że „prawie każdy w Niemczech jest lobbystą!” (P24). W przeprowadzonych wywiadach można było ponadto spotkać liczne wypowiedzi mówiące wprost o zacieraniu się tej granicy: „Granica pomiędzy lobbingsiem a doradztwem politycznym jest płynna [...]. W mojej opinii doradztwo polityczne i lobbings nie zawsze można w czysty sposób od siebie oddzielić” (P22); „rzeczywiście granica lobbingu jest płynna [...], dlatego uważam [...], że prawdopodobnie naprawdę trudno jest [...] tę granicę wyznaczyć” (P24); „właśnie dlatego, że granice są płynne, trudno jest wyznaczyć linie rozdzielającą” (P2). Ponadto wielu przyznawało, że „[t]e granice są płynne, nie potrafię ich określić” (P25), lub też „[s]zczerze mówiąc, nie mam pojęcia, gdzie jest granica między doradztwem politycznym a lobbingsiem” (P9). Inni politycy stwierdzali: „Myślę, że różnica nie jest duża. Tylko opakowanie jest lepsze” (P28); „Jeśli chodzi o kwestie merytoryczne w projektach legislacyjnych, to, jak sądzę, nie ma dużych różnic. Każdy, bez względu na to, jak siebie nazywa, ma własne doświadczenia, własne interesy i wyobrażenia, w którym kierunku ma to iść. Z mojego osobistego doświadczenia wiem, że jedno jest zorganizowane, przynajmniej mniej lub bardziej, a drugie jest bardziej ukryte lub niezorganizowane. Ostatecznie uważam, że nie ma dużych różnic” (P2).

W wypowiedziach licznych polityków pojawiały się przy tym opinie, że ze względu na zacieranie się tej granicy oraz trudności w jej określeniu to w gestii polityków leży rozważne posługiwanie się dostarczonymi wiadomościami: „Nie ma obiektywnej wiedzy. Wszystko to jest subiektywne, także poprzez własne doświadczenia, poprzez sytuację życiową, poprzez własne interesy, które się posiada. Trzeba tylko wiedzieć, że coś takiego nie istnieje. [...] To zawsze kwestia założeń, które robisz” (P2). Zauważano przy tym, że „[...] ponieważ granica jest płynna, trudność polega rzeczywiście na tym, jak dokładnie ocenić to, co jest dostarczane jako opinia czy treści doradcze” (P6). Stwierdzano również, że „jest to związane z oczywistą rolą

każdego członka parlamentu, aby zdobywać wiedzę, tam gdzie [się] jej potrzebuje, ale nie ulegać wpływom, ponieważ my podejmujemy decyzje zgodnie z naszym sumieniem. I zakładam, że nikt nie ulega naciskom” (P26).

Podsumowując, można więc zauważyć, że w Niemczech postrzeganie granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem okazuje się niejednorodne. Z jednej strony istnieje grupa polityków, która na płaszczyźnie świadomości potrafiła określić pewne kryteria różnicujące oba te obszary. Wielu polityków zauważało jednak brak transparentności procesów doradczych i postulowało konieczność wprowadzenia w tym zakresie rozwiązań prawnych odpowiadających logice *boundary*. Z drugiej strony wielu polityków niestwierdzających wyraźnych rozbieżności skłaniało się do postrzegania tego obszaru granicznego w wymiarze *frontier*. Zwracając uwagę na trudności w określeniu takiej granicy w ramach praktycznego funkcjonowania różnego rodzaju procesów doradczych, odrzucali oni konieczność wprowadzenia w tym zakresie bardziej restrykcyjnych regulacji prawnych i wskazywali na ich zdaniem skuteczny sposób rozwiązania tej kwestii, a polegający na rozważnym korzystaniu z wielorakich form doradztwa przez samych polityków.

Budzi zainteresowanie przy tym fakt, że opinia na temat ewentualnego wprowadzenia w tym zakresie konkretnych rozwiązań prawnych wykazywała wyraźną korelację z przynależnością partyjną. Głównie parlamentarzyści CDU/CSU uważali obowiązujące regulacje prawne za wystarczające, a za zbędne wprowadzenie rozwiązań ustawowych mających na celu zapewnienie większej transparentności procesów doradczych i lobbiningowych, natomiast zarówno politycy Partii Zielonych, jak i „Die Linke” opowiadali się wprost za koniecznością doprecyzowania przepisów w tym zakresie. Wśród polityków SPD zdania były podzielone, przy czym większość socjaldemokratów wskazywała na brak wystarczającej transparentności i postulowała wprowadzenie regulacji prawnej dotyczącej działalności lobbiningowej.

ORGANIZACJA GRANICY POMIĘDZY DORADZTWE POLITYCZNYM A LOBBINGIEM

POLSKA

O ile poprzedni fragment analizy wskazał w Polsce dominację *boundary* w świadomości parlamentarzystów i elementy *frontier* w praktyce funkcjonowania obydwu obszarów, rozważania obecne dotyczyć będą oceny relacji między nimi w zakresie modeli *networked (non) border*, *march*, *expansive frontier* oraz *limes*.

Przeprowadzone w Polsce wywiady nie wykazały cech organizacji granicy pomiędzy doradztwem a lobbingiem charakterystycznych dla modelu *networked (non)border*. Pojawiło się jednak wiele głosów wskazujących na nakładanie się obydwu obszarów, co w efekcie tworzy rodzaj szarej strefy charakterystycznej dla modelu *march*. Jak zauważają rozmówcy, „[...] tak naprawdę takim doradcą może być każdy, kto podpowiada politykowi pewne rzeczy, a w tym także te z zakresu lobbingu” (R02). Jednak lobbing wykazuje tu cechy transferu wiedzy, oznaczając elementy wiedzy eksperckiej, co „może uświadomić posłom prawdziwe i rzeczywiste skutki różnego rodzaju – prawne, ekonomiczne, społeczne – przepisów, [i dlatego] jak najbardziej powinien i jest mile widziany. Bo to jest, krótko mówiąc, pewne poszerzanie naszej wiedzy, naszego horyzontu w zakresie, którym się zajmujemy, czyli uchwalanie prawa, procesu legislacyjnego i to jest bardzo cenne” (R02). Rozmówcy deklarowali spotkania „[...] z ludźmi, którzy mieli szeroką wiedzę w danej tematyce i przedstawiali argumenty, które były racjonalne. [...] Czym różni się człowiek, który ma interes swój, od człowieka który reprezentuje interesy na przykład 100 czy 200 osób” (R07). Pokazuje to równocześnie jednak brak zrozumienia istoty lobbingu – osoby prywatne zwracające się we własnej

sprawie nie są lobbystami w świetle polskich rozwiązań ustawowych. Respondenci deklarowali jednocześnie, że czasami „są ludzie po prostu, którzy przychodzą z jakimiś problemami. W tym momencie ja decyduję, czy to jest problem, nad którym się trzeba pochylić, bo trzeba pomóc jakiejś grupie ludzi. [...] Ja tu rozróżniam lobbying związany z firmami, które dążą do tego, by w wyniku takiej czy innej decyzji mieć jakiś zysk finansowy” (R10). Natomiast niezależnie od tego lobbying czasami „daje [...] szerszą perspektywę tzn. umie się [sytuację] chłodno ocenić, można zyskać pełniejszy obraz problemu” (R11). Wynika to z faktu, że „są ludzie, którzy lobbują na rzecz danej branży czy danego rozwiązania, ale mają wiedzę! I na pewno o wiele większą niż my. A my jesteśmy od tego, żeby tą wiedzę, którą oni przekazują, ocenić, czy ona jest kompatybilna z naszym pomysłem utworzenia, znaczy stworzenia danego projektu, a później ustawy” (R13). Oznacza to w praktyce, że lobbyści „[...] lobbują za [...] swoją strategią, natomiast ich poprawki są bardzo merytoryczne i moim zdaniem dziś oni są bardzo potrzebni w sejmie bo to są ludzie którzy mają ogromną wiedzę w danej dziedzinie, zazwyczaj mają większą wiedzę niż posłanki i posłowie i powinno się tych ludzi słuchać i wyciągać te dobre rzeczy, które oni proponują. Najlepiej by było kilku lobbystów by móc wyciągnąć złoty środek z tego co mają do powiedzenia” (R17).

Obszar zlewania się lobbingu i doradztwa postrzegany jest więc w logice *march* jako dostęp do wiedzy eksperckiej posiadanej przez lobbystów, co poprawia procesy decyzyjne. Z drugiej jednak strony rozmówcy wymieniali szereg cech charakteryzujących granice jako *expansive frontier*, mówiących o lobbingu wkraczającym w obszar doradztwa. Jak zauważali rozmówcy, „słowo «lobbying» u nas jest słowem takim trochę negatywnym i chociaż jest ustawa lobbingsowa, która to reguluje, to nie chcą się rejestrować jako lobbyści i podszycją się pod niezależnych ekspertów, czy jakieś fundacje, instytuty a *de facto* okazują się potem, z tego co mówią albo z ich powiązań może to wynikać, że są lobbystami jakiejś instytucji, jakiejś grupy biznesu, branży” (R05). Dlatego można się spotkać z sytuacjami, w których „przychodzą ludzie, którzy okazują się lobbystami, a podają

się za ekspertów” (R05), przy czym „[...] to jest trudno ocenić, bo oni bardzo się nie afiszują [...] trudno jest czasami rozróżnić, czy jest to lobbying, czy ktoś z dobrych chęci dla dobra wspólnego próbuje działać” (R18), ponieważ „[...] najczęściej próby lobbyingu odbywają się w sposób ukryty. Żaden lobbysta nie przychodzi do posła z «odkrytymi kartami» jako lobbysta” (R01). Lobbyści „[...] wybierają inne formy działania. Możemy mówić też o działaniach osób, które uaktywniają się podczas kampanii wyborczej, oferują swoją pomoc, bez jakiegokolwiek zamierzenia, a w późniejszym czasie pojawia się okazja, z której mogą coś ugrać dla siebie i mogą w tym wypadku próbować lobbować na ich rzecz. Moim zdaniem najrzadziej mamy do czynienia z lobbyngiem, który działa oficjalnie jako lobbysta” (R01). Najczęściej nie jest to więc lobbying jawny, ale „[...] bardziej takie dogłębne, pilnowanie, przedstawianie swoich interesów, opinii w danej dziedzinie. Próba uwzględnienia zdania osób, których prawo będzie ostatecznie dotyczyło” (R02). Wskazywano również na fakt, że „czasami w przypadku organizacji trzeciego sektora nie mamy pewności, przecinek czy nie mamy do czynienia z zacieraniem tej granicy na przykładzie analiz, które wydają takie organizacje – być może za takimi projektami stoją pewne podmioty, którym zależy na realizacji pewnych interesów” (R03). Dotyczy to nierzadko właśnie organizacji trzeciego sektora, jak deklarował jeden z rozmówców: „[C]zęsto ten lobbying ukrywa się pod jakimiś stowarzyszeniami i fundacjami i nie zawsze jest to czytelne czy jest to lobbying, czy rzeczywiście jakieś np. środowisko czy stowarzyszenie” (R18), natomiast lobbyści „w Sejmie [...] podają się za organizacje pozarządowe, że jakieś instytuty badawcze, za jakichś ekspertów niezależnych” (R05). Dodatkowo „[...] czasami okazuje się, że te badania, wnioski są wykonane tendencyjnie – nawet jak dane i sama metodologia opracowań jest poprawna, to bywa, że te wnioski są wyciągane w sposób tendencyjny” (R06). Rozmówcy deklarowali też, że spotkali się z „[...] z sytuacjami, gdzie ktoś, kto starał się uchodzić za doradcę, w istocie robił wrażenie lobbyisty. Często zgłaszają się do nas na dyżury osoby, które starają się przedstawić problem w obiektywny sposób, natomiast albo reprezentują one jakiś podmiot albo z tej argumentacji wynika, że stoją

za konkretnym rozwiązaniem” (R11). Opisywali też sytuacje, „[...] kiedy osoba, która była zarejestrowana jako prowadząca działalność lobbystyczną w parlamencie, nie została wpuszczona na tą komisję jako lobbysta, bo to było spotkanie nieprzewidziane dla tego typu osób, wyjęła legitymację prasową i powiedziała, że chce wejść jako dziennikarz jakiegoś tam niszowego medium” (R12).

Pojawiały się też jednak w wywiadach jasne wskazania na funkcjonowanie granicy między doradztwem politycznym a lobbieniem ujmowaną w logice *limes*, ale głównie na płaszczyźnie prawnej i świadomościowej, jak opisano, analizując *boudnary* powyżej. Rozmówcy deklarowali: „ważne, żeby [lobbing] był utrzymany w jakichś ryzach. Te normy prawne stanowią jakiś punkt wyjścia, ale ważna jest ta praktyka, którą wypracujemy w Sejmie” (R06), a „[...] różnica jest z punktu widzenia interesów” (R07). Jednocześnie „[...] jest ustawa lobbingsowa i ona reguluje pewne kwestie” (R13), a „[...] lobbyści nie zajmują się doradztwem politycznym tylko chcą coś ugrać” (R17).

NIEMCY

Analizując relacje pomiędzy oboma obszarami, można stwierdzić, że podobnie jak w Polsce również w przypadku niemieckich parlamentarzystów nie odnotowano cech organizacji granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem odpowiadających modelowi *networked (non)border*.

W wywiadach pojawiało się natomiast wiele wypowiedzi świadczących o nakładaniu się obu tych obszarów charakterystycznym dla modelu *march*: „Dla mnie doradztwo polityczne to mniej forma zawodu, a bardziej pytanie: w jaki sposób się doradza? Raczej skąd mogę uzyskać informacje? Tak więc czasami idę do ludzi i proszę ich, aby mi doradzili lub udzielili mi informacji. Albo pracuję nad określonym tematem i znam aktorów – a aktorzy znają mnie. I oni przychodzą do mnie ze swoimi pozycjami. Więc jest to mieszanka” (P3), dlatego też „[...] nie korzystam z doradztwa politycznego

od instytucji, organizacji, osób, które nazywają się doradcami politycznymi, lecz szukam doradztwa u osób pracujących nad tematami, nad którymi pracuję” (P3).

Ponadto również w Niemczech spotkać się można było z wypowiedziami, że „[...] lobbyści to nie tylko mój elektorat, ale wszyscy obywatele; [...] Dla mnie są to po części eksperci, bo również oni mają dużo wiedzy” (P1); „moi obywatele są lobbyistami” (P14), co świadczy o niezrozumieniu istoty lobbingu jako działalności na rzecz interesów osób trzecich. I tak niektórzy politycy stwierdzali w kontekście różnorodnych form lobbingu: „Zaczyna się od indywidualnego obywatela, który pisze do mnie listy, jak mam decydować i za czym powinienem się wstawić. On nie rozumie, że to lobbing, ale to lobbing” (P17).

Zdarzały się natomiast opinie, że „[w] rzeczywistości granica jest bardziej płynna niż się wydaje. Ponieważ w każdej rozmowie z lobbyistami czegoś się dowiaduję” (P38). I tak w dużej części opinie polityków odnosiły się właśnie do dostępu do wiedzy eksperckiej niezbędnej do uzyskania pełnego obrazu dotyczącej danej tematyki czy problemu: „Mamy sprawdzoną formę wysłuchania publicznego, więc jeśli chodzi o konkretne ustawodawstwo, to zapraszamy bezpośrednio ekspertów na wysłuchanie, a wysłuchanie nie rzadko odbywa się w formie dyskursu. Tak, aby różni eksperci mogli zaprezentować różne poglądy, [...] z których my następnie wybieramy argumenty na potrzeby naszych decyzji [...]” (P15) oraz „[...] uważam [...], że ważne jest, aby [...] po prostu pytać też innych ekspertów. [...] Są więc organizacje pozarządowe, są oczywiście uniwersytety i naukowcy. I pytam wszystkich, przy czym, jeśli to wszystko jest wiedzą ekspercką, a ja sam nie jestem ekspertem, to też trudno jest osądzić, [...] kto ma rację. Ale muszę się przede wszystkim stwierdzić, że są organizowane takie wydarzenia i są to tutaj w zasadzie wysłuchania, gdzie eksperci mają się okazję spotkać i podyskutować, a ja następnie mogę podjąć decyzję, czy bardziej przekonał mnie jeden czy drugi. Więc uważam, że wiedza ekspercka lub eksperci lobbyści są ważni. Muszę dbać o to, aby wymiana informacji odbywała się w taki sposób, że jestem w stanie jej wysłuchać, a następnie dokonać politycznej oceny” (P6). „Właściwie po to w Bundestagu są wysłuchania publiczne.

Abyśmy podczas tworzenia ustaw brali pod uwagę różne punkty widzenia i zapraszali ekspertów z różnych stron, tak aby mogli z nami wszystko przedyskutować” (P38).

Również inne wypowiedzi świadczą o tym, że lobbing postrzegana się jako źródło cennej wiedzy eksperckiej, przydatnej w procesie podejmowania decyzji politycznych: „Uważam to za niezwykle przydatne. Tak, nawet konieczne. [...] W jaki sposób mam uzyskać informacje niezbędne do podjęcia profesjonalnej, świadomej decyzji? [...] Oni przynoszą mi te informacje. Prezentują mi rzeczywistość życia, w sposób tematyczny i obszerny, czego inaczej nie byłbym w stanie zrozumieć. [...] Mogę wziąć rocznik statystyczny, ale to nie znaczy, że będę potrafił dane sytuacje zrozumieć tak, jak wtedy, gdy zostaną mi one [przedstawione] przez lobbystów” (P15). „Lobbing oznacza, że istnieją grupy dobrze zorientowane w określonych tematach, które wprowadzają tę wiedzę oraz swoje żądania w tym zakresie do polityki” (P29). Ponadto „reprezentacja interesów zawsze jest w jakiś sposób związana z [...] pewnym specjalistycznym szkoleniem polityka [...] i dlatego [...] jest także [...] formą doradztwa, bo bez wiedzy żaden polityk oczywiście nie byłby w stanie podjąć żadnej rozsądnej [...] decyzji” (P12) oraz „[...] otrzymuję przemyślenia, sugestie i uzasadnienia, a to jest absolutnie przydatne, potrzebuję tego, aby móc w ogóle podjąć decyzję [...]” (P6).

Wypowiadający się politycy zdawali sobie przy tym sprawę z tego, że „wyzwaniem dla nas jest oczywiście zrozumienie, co naprawdę się za tym kryje [...], tak abyśmy mogli to sklasyfikować. [...] Ale oceny każdy musi dokonać sam” (P5). „Ponieważ trzeba rozumieć, jakie są konsekwencje, a ci, których to dotyczy, czasami wiedzą o wiele lepiej, niż potrafisz sobie to teoretycznie wyobrazić... I myślę, że to bardzo ważne, żeby będąc częścią legislatury, mieć jasność konsekwencji. To, czy uważasz to za słuszne, czy nie – to twoja osobista ocena” (P5). „Oczywiście potrzebujemy również naukowców, którzy w efekcie końcowym na podstawie teorii byłiby w stanie sformułować zalecenia działań – ale nie zawsze tak jest w przypadku wszystkich z nich. Niektórzy są tak silnie osadzeni w pracy naukowej, że byłoby to trudne, gdyby naprawdę trzeba było rozwiązać jakiś konkretny problem”

(P5). Poza tym w praktyce „[o]d czasu do czasu jesteśmy aktywnie informowani przez obywateli, organizacje pozarządowe, [...] wśród których mogą być też kościoły. [...] One po prostu przekazują nam swoją wiedzę” (P14), „[...] jest tego wiele, ale [...] niektórzy z tych, którzy widzą się wyłącznie jako lobbystów, ja postrzegam jako doradców. [...] To nie znaczy, że we wszystko im wierzę” (P14). „[C]zasami tak się to ze sobą zazębia, że jest to ta sama osoba, która robi jedno i drugie” (P29). Uważano przy tym, że lobbyści „przynoszą ze sobą niezbędną wiedzę specjalistyczną w danej dziedzinie, co powoduje, że doradztwo udzielane polityce jest fachowo uzasadnione. Tak więc, wszystko to doradztwo, lobbing, cokolwiek, bo nic nie jest zupełnie obiektywne” (P19). Od jednego z polityków można było wręcz usłyszeć: „Uważam, że wiedza ekspercka nie musi być obiektywna. [...] Ekspertyza może być również oparta na przekonaniach i stwierdzać, iż jestem raczej zdania, że [...] obiektywizm nie jest moim zdaniem głównym celem, to instrumenty muszą być obiektywne i muszą być w stanie potwierdzić stawiane tezy w sposób pozwalający w efekcie końcowym na sformułowanie faktycznej opinii” (P11).

Pojawiały się również opinie, że „polityka polega zasadniczo na tym, że istnieją ludzie, którzy [...] prezentują bardzo różne postawy i wartości. A ta sama kwestia jest postrzegana przez dwie strony w sposób całkowicie sprzeczny. I to samo dotyczy naukowców [...]” (P5) oraz „nie ma ekspertów niezależnych. Tak, każdy ekspert, naukowcy pracujący na uniwersytetach, naukowcy pracujący dla firm, naukowcy pracujący dla stowarzyszeń i organizacji, podejmując decyzję o pracy dla tej organizacji, decydują się także na pracę zgodną z kierunkiem tej organizacji i w sposób oczywisty przygotowują ekspertyzy, które spełniają i uwzględniają interesy danej organizacji, firmy, stowarzyszenia. Przy czym my zdajemy sobie sprawę, że istnieją opinie większości, opinie mniejszości, rozbieżne opinie naukowe odnośnie różnych kwestii” (P22). Jak stwierdził inny polityk, „trzeba po prostu wiedzieć, jak sobie z tym poradzić. To jest przydatne, jeżeli wiem, z perspektywy jakich interesów ktoś argumentuje tak, a ktoś inny tak, albo wiem, do czego zmierzają lub czego oczekują od polityki. Ważne jest to, żeby mieć dystans. I żeby [...] mieć na tyle

wolny umysł, żeby podjąć decyzję, ale wiedza lobbystów na pewno nie szkodzi” (P26).

Wiedza lobbystów określana była przez polityków nierzadko jako wręcz niezbędna: „Jest to ważny składnik, ponieważ [...] przede wszystkim chodzi o to, aby ustawy weryfikować [...] przez pryzmat praktyki” (P18) oraz „doradcy polityczny oraz grupy interesu, które są bardziej zaangażowane w dany temat, są w stanie [...] nie tylko przedstawić nam swój punkt widzenia, ale także dać impulsy oraz odpowiedzieć na nasze pytania dotyczące danych obszarów tematycznych w sposób bardziej konkretny, niż jesteśmy to w stanie zrobić na przykład za pośrednictwem Służb Naukowych Bundestagu². Reprezentanci interesu, lobbyści są w sposób oczywisty znacznie bliżej praktyki” (P16). „Informacje pozyskane od lobbystów mogą być bardziej pomocne w zrozumieniu danej kwestii” (P26), „w ten sposób lobbying, [...], ponieważ jeśli jest właściwie stosowany, to nie wywiera jednostronnego wpływu, [...] stanowi po prostu prezentację pewnych pozycji” (P37). Dlatego też zdaniem niemieckich polityków „doradztwo udzielane przez lobbystów jest ważne” (P21), ponieważ jak stwierdził inny z rozmówców: „Bez pełnego zakresu różnego rodzaju doradztwa [...] nie wiedziałbym, jak wykonywać naszą pracę” (P14).

Podsumowując, wielu polityków deklarowało, że „przedstawiciele interesu wzbogacają naszą pracę” (P16) czy wręcz „dobry jest każdy rodzaj informacji” (P13). Natomiast podkreślali oni przy tym, że „to poseł musi być tak bardzo wyemancypowany i musi rozwijać taki stopień świadomości, żeby rozpoznać takie próby wywierania wpływu [...] i poradzić sobie z tym w sposób odpowiedzialny” (P15), oraz „nie można rozwiązać tego problemu przepisami, [...] lecz chodzi tu o kwestię niezależności mandatów, a także o to, jak w przyzwoity sposób korzystać się z tych informacji. Jestem głęboko przekonany, że polityka w Republice Federalnej Niemiec wymaga lobbingu, ponieważ jest to jedyna gwarancja weryfikacji różnego rodzaju konsekwencji prawodawstwa, w ogóle zachowania związku ze stroną

2 W niemieckim Bundestagu funkcjonują tzw. *Wissenschaftliche Dienste*, czyli w dosłownym tłumaczeniu „Służby Naukowe”, wykonujące zbliżone zadania do polskiego Biura Analiz Sejmowych.

praktyczną. Natomiast jeśli by tak nie było, wówczas prawodawstwo byłoby abstrakcyjne. Dlatego potrzebujemy lobbingu, ale nie w tym sensie, żeby poddać się wpływowi jednej strony, lecz raczej pod kątem alternatywnych wyobrażeń na temat konsekwencji i ich praktycznego znaczenia” (P37).

W licznych wypowiedziach odnaleźć można było jednak wiele przykładów wkraczania lobbingu w obszar doradztwa politycznego charakterystycznego dla *expansive frontier*. W wywiadach wskazywano na przykład, że „[j]eśli eksperci są wykorzystywani do realizacji pewnych interesów, to nie jest to już obiektywne, lecz stanowi realizację interesów” (P29). Rozmówcy wskazywali w tym kontekście na fakt, że „lobbing postrzegany jest bardzo negatywnie“ (P29). „Konotacja [...] pojęcia lobbingu jest oczywiście zawsze bardzo negatywna. Podczas gdy doradztwo, reprezentacja interesów w języku niemieckim kojarzy się z czymś pozytywnym [...], lobbing postrzegany jest niestety negatywnie” (P16). „Przynajmniej ze strony opinii publicznej sposób oceny jest dużo bardziej krytyczny, ponieważ lobbing w opinii publicznej ma ogólnie konotację negatywną. A moim zdaniem, tak być nie musi, a wręcz nie powinno [...]” (P18). Również inny parlamentarzysta zwracał uwagę na to, że „cała ta debata na temat lobbingu ma być może również wpływ na debatę publiczną i powoduje negatywny sposób [...] postrzegania lobbystów [...]” (P15). „Głupią rzeczą jest to, że słowa lobbysta i lobbing mają negatywny wydźwięk, z założenia i nie w kontekście walki oraz dążeń, lecz raczej wpływu (...) na decyzje. A to z kolei jest negatywny sposób widzenia” (P26).

Dlatego m.in. w praktyce funkcjonowania obu obszarów dochodzi zdaniem niektórych polityków nierzadko do sytuacji, w której różnego rodzaju eksperci celowo określają się mianem doradców politycznych, w rzeczywistości jednak reprezentując konkretne interesy: „Istnieje bardzo otwarty [lobbing], w którym ludzie są bardzo otwarci i mówią wprost: «Reprezentujemy interesy tych i tych osób, firm itp»». Poza tym istnieje ukryty lobbing, który towarzyszy domniemanym profesjonalistom, takim jak profesorowie, którzy realizują jednak bardzo konkretną misję. [...] Uważam, że ukryty lobbing jest znacznie bardziej powszechny” (P2). „[S]ą tacy, którzy nazywają się doradcami

politycznymi, a którzy mniej lub bardziej nieproszeni przez polityków, przekazują im jakieś opinie. Często w imieniu stron trzecich, czasem we własnym interesie o bardzo różnym charakterze” (P3), jak również „w Berlinie istnieje coraz więcej agencji, które działają jako doradcy polityczni i otrzymują w tym zakresie zlecenia [...]” (P11). „Spotyka się również przypadki, że ludzie przychodzą do polityków i ukrywają lub nie mówią, nie przyznają się do tego, czyje interesy reprezentują” (P3). „Tak więc dużym problemem lobbingu jest to, że jest on nieprzejrzysty, więc często nie wiemy, kto działa w czyim interesie. Często jest to bardzo późno rozpoznawalne. Niektórzy kamuflują się jako doradca polityczny – celowo używam słowa kamuflaż – lub jako prawnik lub ktokolwiek inny, a w tle ukryte są namacalne interesy” (P3). Dlatego też „ekspertyzy, które otrzymujesz od osób z zewnątrz, zawsze powinny być traktowane z ostrożnością. Zawsze musisz zapytać: «Kto faktycznie to sfinansował i jakie kryją się za tym interesy?»” (P5). Niektórzy rozmówcy byli wręcz zdania, że „doradztwa w pozytywnym znaczeniu jest w rzeczywistości bardzo niewiele [...]. W końcu to głównie lobbings. Niestety, moim zdaniem, nauka trzyma się za bardzo w tyle. [...] Większość to lobbings. Cała trudność [...] polega na tym [...] żeby to odpowiednio przefiltrować” (P7).

Jednym z obszarów, gdzie zdaniem wielu niemieckich polityków zaciera się granica pomiędzy doradztwem a lobbingsiem, są różnego rodzaju fundacje oraz inne organizacje pozarządowe: „No i oczywiście jest cała gama NGOs, czyli organizacji pozarządowych. Zawsze można zadać sobie pytanie, czym jest doradztwo, w sensie neutralności, a czym jest [...] lobbings?” (P6). „To, co uważam za trudne, to działania, które są na tym polu prowadzone przez jakieś stowarzyszenia, instytuty uniwersyteckie oraz inne [organizacje], które rzekomo nie są reprezentantami interesu, ale de facto są” (P5). Podobnego zdania był również inny polityk: „Trochę mnie martwi to, że [...] są ośrodki analityczne lub organizacje, w przypadku których nie jest jasne, jakie jest tło ich pracy. [...] A w ostatnim okresie jest ich coraz więcej. Funkcjonują one również na uniwersytetach oraz w nauce i mają tam też swoich ludzi. Są coraz częściej aktywne. Pytanie brzmi: jak [...] można to w rzeczywistości od siebie odróżnić? [...] Tak naprawdę

to pytanie brzmi: skąd pochodzi ta grupa [osób], która wykonuje daną usługę?” (P8). Jeden z polityków stwierdził wręcz, że „wszystkie organizacje pozarządowe, które chcą osiągnąć coś w ramach obszarów swojego działania lub dla swoich docelowych, to [...] lobbyści” (P15).

Zwracano ponadto uwagę, że z sytuacją ukrytego lobbienia można mieć też do czynienia „w tych grupach, które powstały tutaj faktycznie jako doradcy polityczni, mają małą agencję doradczą, a następnie pojawiają się w funkcji różnych lobbystów lub grup lobbujących, zawsze w różnych rolach, ponieważ to bardzo utrudnia nam rozróżnienie, a dla nich na tym właśnie polega ich własny model biznesowy [...]. W takim przypadku powiedziałbym, że granice nie są jednoznaczne” (P11). „Grupy interesu zatrudniają także własnych ekspertów [...]. I nie wszyscy są całkowicie [...] niezależni” (P38). Również inny parlamentarzysta przyznał, że w praktyce „zdarzały się niekiedy takie [...] sytuacje, w których przedstawiciele agencji doradczej identyfikowali się z pewnym konkretnym celem” (P15).

W wywiadach można było jednak odnaleźć również wskazania odnoszące się do obszaru pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem odpowiadające modelowi organizacji granicy w logice *limes*. Ale miało to głównie miejsce na płaszczyźnie świadomościowej w kontekście postulowanej transparentności procesów doradczych. Wielu respondentów postulowało wprowadzenie tzw. „rejstru lobbującego”. I tak wśród formułowanych oczekiwań dotyczących obowiązujących regulacji prawnych spotykało się liczne wypowiedzi odnoszące się do konieczności ustawowego zwiększenia przejrzystości procesów doradczych: „[I]stnieje potrzeba przejrzystości. Lobbyści muszą powiedzieć, kto ich wysłał i kogo reprezentują. Także nas polityków obowiązują przepisy mówiące o konieczności publikacji naszych aktywności poza działalnością polityczną” (P35). „Myślę, że nie ma wystarczającej przejrzystości. To, co moim zdaniem byłoby bardzo pomocne, to gdyby istniał rejestr lobbystyczny, który pozwoliłoby określić, kto faktycznie pracuje jako lobbysta lub jako doradca polityczny” (P9). Również inni rozmówcy stwierdzali: „Transparentność to tak czy inaczej ogromny temat” (P39) i byli zdania, że „oczywiście potrzebny jest rejestr lobbystyczny, takie żądanie formułujemy już

od wielu lat [...]. A to oznacza właśnie, chęć stworzenia przejrzystości” (P39), a dalej: „[...] w Niemczech zdecydowanie konieczny jest rejestr transparentności. Zarówno dostęp do parlamentu, jak i ministerstw, w tym kwestia, kto jest zaangażowany w przygotowanie projektu ustawy. Niezbędny jest wiążący rejestr transparentności, zawierający zarówno to, kto, że tak powiem, jaka firma lub grupa lobbingowa, [...] przy pomocy ilu pieniędzy, ilu osób próbuje w Berlinie wykonywać działania lobbingowe” (P10). Dlatego też „musiałoby być o wiele więcej pewności prawnej, aby granice były jasne oraz żeby było jasne, co wolno, a czego nie” (P28).

Brak wystarczających regulacji w tym zakresie nierzadko postrzegano krytycznie: „Nie ma rejestru, nie ma obowiązku rejestracji i myślę, że jest dużo do zrobienia” (P33). „Od wielu lat [...] *żądamy* wprowadzenia rejestru lobbingowego. [...] Ponieważ nie został on jeszcze wdrożony, to oczywiście od strony oficjalnej nie jest to jeszcze wystarczająco transparentne” (P20). „Uważam, że w odniesieniu do lobbystów potrzebowalibyśmy większej przejrzystości i wiążących zabezpieczeń prawnych” (P10). Zazwyczaj jednak wskazywano tu jednocześnie na trudności związane z praktyką ewentualnych rozwiązań prawnych mających za zadanie zwiększenie transparentności procesów doradczych: „Prawodawstwo, jak sądzę, tak daleko jak to możliwe. Ale całkowity zakaz zapraszania na posiłek wydaje mi się problematyczny, ponieważ wtedy [...] znalazłby się sposób, żeby dostać się [...] tylnymi drzwiami” (P8), ponieważ „wtedy spotkania odbywać się będą po prostu niepublicznie, nikt nie może tego nikomu zabronić, ponieważ myślę, że byłoby to ingerencją w osobiste prawa jednostki, zarówno posła, jak i polityka” (P6). Wyrażano przy tym nierzadko opinię, że „ważne jest, aby transparentność istniała w takim stopniu, że jasne jest, kto na przykład ma dostęp do Bundestagu i szuka tam rozmów, ale myślę, że można to też pozostawić [...] w zakresie odpowiedzialności poszczególnych parlamentarzystów” (P18).

W wielu wypowiedziach niemieccy parlamentarzyści, podobnie jak miało to miejsce w przypadku polskich posłów, zwracali również uwagę na inną istotną granicę, związaną z kwestią korupcji: „[...] co należy odróżnić od lobbingu to korupcja – ja dam ci pieniądze,

jeśli tak i tak zmienisz swoje zdanie” (P13). „[...] Moim zdaniem ważne jest po prostu stwierdzenie, że w sumie nie ma złego lobbingu. Ale jest przekupstwo. Cóż, i to jest negatywne [...]. Jako parlament musisz sam stworzyć transparentność i możliwość weryfikacji, a konsekwencje muszą być wystarczająco wysokie” (P10). Rozmówcy argumentowali w sposób charakterystyczny dla logiki *limes*, że „ramy prawne muszą być przestrzegane. Jeśli lobbowanie, co często się zakłada, naprawdę zmierza w kierunku próby wpływu, a nawet kupowania decyzji, to jest to oczywiście nielegalne, a nawet karalne, i to dobrze. Nie tak dawno temu zaostrzyliśmy przepisy 108e kodeksu karnego dotyczące przekupstwa parlamentarzystów i to jest w porządku, że tak jest” (P18). Można było w tym kontekście spotkać wśród wypowiedzi polityków następujące deklaracje: „Istnieje przecież wyraźna granica między doradztwem, prezentacją, wymianą poglądów [...], a przekupstwem albo próbą przekupstwa, lub przyjmowania korzyści i niezależnie od tego jak bardzo ostrożnie by to opisać, to jest to granica krystalicznie klarowna. A jeśli się zaciera, to trzeba ją wyostrzyć, ale dla mnie to jest granica” (P34). Ponadto „to, co ma miejsce w reprezentacji interesu i lobbingu, musi być przejrzyste, musi być zrozumiałe dla wszystkich, a ostatecznie również dla całego społeczeństwa” (P12). „I moim zdaniem potrzebna byłaby tu nieco większa transparentność” (P29). Inny polityk był wręcz zdania „że w końcu powinni oni zostać ukarani. Ponieważ nadal uważam za absurd, że nie ma odpowiedzialności karnej za przekupstwo parlamentarzysty. I oczywiście dyskwalifikujesz się, gdy coś takiego wyjdzie na jaw. Ale w efekcie końcowym nie jest to ścigane, ponieważ tej przejrzystości nie ma” (P39). Jeden z rozmówców zauważył przy tym, że „wszystkie formy lobbingu muszą być transparentne i odbywać się w sposób przejrzysty, i to również ze strony lobbystów, a nie tylko ze strony posłów. Po to [...] też uchwaliliśmy odpowiednie prawo – ustawę dot. przekupstwa parlamentarzystów – co było dobre, słuszne i konieczne. Dlatego też potrzebujemy tak wiele transparentności, jak to tylko możliwe” (P30).

GRANICE OBSZARÓW DORADZTWA POLITYCZNEGO I LOBBINGU

POLSKA

W kolejnym kroku dokonano analizy porządków *statycznego*, *ekspansywnego* i *pomnożonego*, które określają granice nie tyle pomiędzy obszarami doradztwa politycznego i lobbingu, ile każdego z tych obszarów, definiując ich strukturę i charakterystykę.

Polscy rozmówcy wskazywali na pewne cechy doradztwa, które interpretować można jako definiujące logikę ekspansywną. Pokazywali, że „doradztwo polityczne już nie jest chyba tak mocno tutaj opisane” (R08), a „[...] funkcja doradców politycznych nie jest w naszej rzeczywistości parlamentarnej jakoś szczególnie sformalizowana” (R 19), dlatego też „[...] przepisy w tym zakresie nieszczelne, bez wątpienia tutaj powinny być szczegółowo doprecyzowane” (R12). Dodatkowo „[t]am, gdzie następuje specjalizacja, polityk zajmuje się rolnictwem, górnictwem czy rybołówstwem, to wtedy on może być o wiele lepiej merytorycznie przygotowany i paradoksalnie ten obszar doradztwa maleje i on sam może ten jeden obszar ogarnąć, ale nie jest w stanie ogarnąć kilku obszarów tematycznych. Więc te osoby, które mają szeroki zakres zainteresowania powinny z tego doradztwa korzystać” (R15). Oznacza to, że granice doradztwa często są nieprecyzyjne, jego wpływy natomiast sięgają dalej, niż wynikałoby to z formalnych regulacji.

Z drugiej strony lobbing postrzegany jest w schemacie statycznym. Rozmówcy wskazywali, że „o lobbingu jest dość sporo regulacji bo i trzeba zgłaszać w trakcie konsultacji i rejestrować, tak samo w sejmie. Więc tutaj jest tych rozwiązań dość dużo” (R08). „Kiedyś tak bywało, jak nie było rejestru, to nie było wiadomo z kim ma się do czynienia. [...] No dzisiaj wiemy już oficjalnie, kto jest zwykłym,

normalnym takim lobbystą, a kto jest takim doradcą wynajętym przez np. mnie czy jakiegokolwiek innego pośła. Także kiedyś to było, bo nie było wiedzy, dzisiaj w mniejszym stopniu” (R13). Jednocześnie jednak „[...] w Polsce ten sformalizowany lobbing ledwo dyszy, jeżeli chodzi o liczbę zarejestrowanych lobbystów i samą jakość procesu” (R15).

NIEMCY

W opinii niemieckich respondentów, ze względu na fakt braku ustawowej regulacji dotyczącej procesów doradczych, oba obszary, czyli zarówno doradztwa politycznego, jak i lobbingu, noszą cechy wpisujące się w schemat ekspansywny. Przejawiało się to w wypowiedziach polityków, które wskazywały na daleko idące przenikanie się tych dwóch stref oraz brak twardych kryteriów, dzięki którym można by określić granicę pomiędzy nimi. Stwierdzano tu m.in., że „[w] przypadku lobbingu oczywiście zawsze mniej lub bardziej otwarcie reprezentowane są konkretne interesy pewnej grupy. Robi to jednak również większość z tych, których znam, którzy nazywają siebie doradcami politycznymi. [...] Jak wszędzie spotyka się tu mniej lub bardziej poważnych i otwartych ludzi. [...] Właśnie to utrudnia też znalezienie niezależnych doradców politycznych” (P2).

Z drugiej strony można było na podstawie wypowiedzi niektórych rozmówców wyodrębnić obszar tzw. „naukowego doradztwa politycznego”. Dość precyzyjnie definiowano cechy, jakie musi ono spełniać w odróżnieniu do innych form doradztwa politycznego, co pozwala na interpretację w kierunku logiki odpowiadającą schematowi statycznemu: „A więc, jeżeli chodzi o doradztwo to nie miałbym żadnych – w przypadku naukowego doradztwa politycznego – żadnych problemów” (P36). Wskazywano tu, że „naukowe doradztwo polityczne [...], jest [...] podzbiorem, a to jest, że tak powiem, doradztwo polityczne wywodzące się z nauki, odnoszące się do kwestii naukowych, kwestii technologicznych, Biuro Oceny Technologii, jak sama

nazwa wskazuje i które musi być podejmowane przez osoby posiadające wiedzę i przestrzegające określonych zasad oraz być oparte o ściśle naukowe kryteria. [...] [N]aukowe doradztwo polityczne [...] musi być wykonywane przez wykwalifikowanych naukowców z wykorzystaniem precyzyjnych pytań, które są następnie opracowywane zgodnie z kryteriami naukowymi i to jest dla mnie całkiem jasne, że nie jest to kwestia, gdzie przebiega granica lobbingu, ale jaka jest granica pomiędzy dobrym i złym doradztwem” (P19). Jeden z polityków deklarował również: „[M]uszę wiedzieć, skąd pochodzi osoba z którą nawiązuję kontakt, aby móc ocenić jego interesy. I oczekuję także informacji odnośnie jego źródeł w pracy naukowej [...]. Czy są one wiarygodne, czy nie. To jest dla mnie właściwie najważniejsze” (P38).

Zwracano także uwagę na fakt, że „mamy bardzo bogate instrumenty naukowego doradztwa politycznego. Mamy Biuro Analiz Parlamentarnych, mamy Biuro Oceny Technologii, mamy Erkatec, który doradza nam na żądanie lub z własnej inicjatywy, mamy Leopoldinę, mamy Radę Etyki, mamy wiele instytucji, które zajmują się zawodowo tematyką doradztwa politycznego. Przy czym Biuro Analiz Parlamentarnych i Biuro Oceny Technologii są opłacane bezpośrednio przez Niemiecki Bundestag i tym samym [...] bezpośrednio nam podlegają” (P19). „Bundestag dysponuje Biurem Analiz Parlamentarnych. Pracują [...] w nim eksperci wszelkiego rodzaju, którzy (...) opracowują bardzo obszerne ekspertyzy na różne tematy“ (P22). „Nie nazwałbym Biura Analiz Parlamentarnych lobbystą. Doradztwo polityczne tak [...] ale nie lobbying” (P24) Ponadto niektórzy politycy określali granice doradztwa politycznego poprzez pryzmat konkretnych bliskich sobie podmiotów. Wskazywali oni na to, że w Bundestagu „istnieje zinstytucjonalizowana forma doradztwa politycznego wykonywana przez pracowników [biur parlamentarnych]” (P37) oraz „doradztwo polityczne ma miejsce głównie w moim biurze dzięki moim asystantom naukowym oraz personelowi koła parlamentarnego” (P30).

PODEJŚCIE DYNAMICZNE – ZMIANA

POLSKA

Ostatnim z analizowanych elementów są opinie dotyczące zmian zachodzących w Polsce na przestrzeni ostatnich lat w zakresie strukturyzowania granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem. Rozmówcy wskazywali, że „jakieś nieśmiałe ruchy w kierunku uporządkowania lobbingu się odbywają, bardzo opornie to idzie” (R02). Jednocześnie „[...] w ostatnim czasie pojawiły się takie duże działy, które pracują w wielkich korporacjach, które przygotowują raporty oficjalne pod dużymi markami, te raporty kosztują dużo pieniędzy, ale też mają duży poziom czy zakres oddziaływań” (R07). W praktyce oznacza to coraz intensywniejsze działanie lobbystów ukrytych pod maską doradców. Jeden z polityków stwierdził: „Wydaje mi się, że dzisiaj duże firmy robią to delikatniej niż na samym początku, często ten lobbing ukrywa się pod jakimiś stowarzyszeniami i fundacjami i nie zawsze jest to czytelne” (R18). W efekcie „[...] posłowie są coraz bardziej ostrożni w korzystaniu z pomocy, która może na lobbying wyglądać, albo która może tym lobbyingiem być. To znaczy są pewnego rodzaju takie dzisiaj obawy, że lobbying i lobbysta wokół parlamentarzysty to nie jest najlepsze zestawienie i raczej należy takiej sytuacji unikać” (R09). Zauważono, że „[...] politycy są teraz bardziej wyczuleni na ten problem niż kiedyś i dużo ostrożniej podchodzą do tego rodzaju aktywności” (R11).

Jednocześnie na poziomie świadomości „[...] wąska granica jest coraz bardziej widoczna, bo na początku lat 90., docierały do nas informacje, że jakieś naciski lobbystyczne różnych środowisk, grup, były wywierane na posłów, żeby przyjmować takie czy inne rozwiązania, to jestem przekonany, że w ostatnich latach taka sytuacja raczej się nie zdarza” (R12). Sygnalizowano, że „mimo wszystko doradztwo się

profesjonalizuje, ale też biorąc pod uwagę ilość dokumentów produkowanych, to jest po prostu rzecz taka, że rzeczywiście żeby to wszyscy mogli spokojnie przeanalizować, przeczytać i wypracować pewne rzeczy, a przede wszystkim mieć wiedzę, czy wszędzie jakby te procesy są bardzo czyste, to jest duży problem. Wydaje mi się, że kwestia lobbingu kiedyś ona była pewnie jakby rzeczą, która odbywała się w sposób absolutnie nieformalny [...]” (R14). Przyjęta ustawa, mająca na celu regulację działań lobbingsowych, jest jednak również niezadko poddawana krytyce. Zdaniem jednego z rozmówców „lobbing w Polsce [...] praktycznie nie funkcjonuje w rozumieniu tej ustawy. Wprowadzona została ustawa, która okazała się [...] nieefektywna” (R19). W efekcie „[...] generalnie jest tak, że podejście do lobbingu jest negatywne, zbyt mocno negatywne, wizerunek lobbingu jest zły w oczach polskich polityków, bardzo zły, [...] doradztwo polityczne z kolei się rozwija, ale rozwija się bardzo powoli” (R15).

NIEMCY

Z opinii niemieckich parlamentarzystów odnośnie zmian, jakie ich zdaniem dokonały się na przestrzeni ostatnich lat w strukturze granic, można było z jednej strony usłyszeć, że „w ciągu ostatnich ośmiu lat [...] niewiele się zmieniło” (P5) oraz „nie zaobserwowałem w ciągu ostatnich ośmiu lat wielu zmian [...]” (P25). Z drugiej jednak strony wielu polityków wskazywało, „[...] że doradztwo polityczne staje się coraz ważniejsze, ponieważ polityka staje się coraz bardziej kompleksowa” (P27). Również inny rozmówca był zdania, „że procesy stają się coraz bardziej złożone” (P38) oraz stały się one „trudne do ogarnięcia” (P38) „i dlatego myślę, że zapotrzebowanie polityków nas uzyskanie większej ilości informacji od doradców, jest bardzo duża i będzie nadal rosła” (P27). Inny parlamentarzysta zauważył, że „robi się coraz bardziej prawniczo. [To] oznacza, że jesteś coraz bardziej zależny od prawników i ich opinii, które też się od siebie różnią” (P38).

Kolejne spostrzeżenia odnosiły się do tego, że „może forma [doradztwa politycznego] nieco się zmieniła i stała bardziej profesjonalna” (P35) oraz „stała się bardziej zróżnicowana” (P14). „Wydaje mi się, że z jednej strony firmy konsultingowe coraz więcej osób zajmuje się kwestiami związanymi z doradztwem w zakresie komunikacji: coaching, doradztwo strategiczne, które w jakiś sposób stały się rozwijającą się [...] gałęzią biznesu” (P10). Również zdaniem innego respondenta „zasadnicza zmiana dotycząca doradztwa politycznego polega na tym, że stało się ono bardziej profesjonalne. Jest coraz więcej firm, które zarabiają na doradztwie politycznym, publikują czasopisma, rozsyłają biuletyny, oferują usługi lub po prostu oferują wykonanie ekspertyz na zlecenie” (P30).

Pojawiały się tu również opinie, że „zwłaszcza niemiecka gospodarka sprofesjonalizowała się w ciągu ostatnich 15 lat, ponieważ stworzyła struktury, które na pierwszy rzut oka wyglądają na niezależne [...]” (P7). Jeden z polityków zauważył, że „w Berlinie coraz częściej funkcjonują agencje, które podają się za doradców politycznych i [...] działają na zlecenie [...], ale to są zawsze ci sami ludzie, którzy nawiązują kontakt i którzy oczywiście za każdą rozmowę, którą z nami prowadzą, mogą swojemu zleceniodawcy wystawić rachunek, jest to proces, którego bardzo tutaj przybywa” (P11).

Ponadto również odnośnie lobbingu pojawiały się opinie, „że jest go coraz więcej” (P11). Inni rozmówcy wskazywali, że „lobbing stał się bardziej profesjonalny” (P7) oraz „[d]oświadczam, że po stronie lobbystów istnieje silna profesjonalizacja. To jedna rzecz. Druga to to, że coraz częściej dowiadujemy się, jak dobrze dotowane są tematy stowarzyszeniowe, co czasem nas trochę zaskakuje” (P37). Pojawiały się także liczne argumenty, że z biegiem czasu „lobbing stał się coraz silniejszy” (P30) oraz „że zwiększa się krąg lobbystów” (P29). Przy tym jeden z polityków zauważył, że „[j]eśli chodzi o lobbystów, to jest [...] tak, że moim zdaniem nastąpił [...] [ich] «dziki wzrost», a do tego rośnie konkurencja wśród lobbystów, co w efekcie końcowym wręcz minimalizuje ich siłę” (P27). Również inny parlamentarzysta był w swojej opinii krytyczny w stosunku do zmian, które jego zdaniem miały miejsce w zakresie praktyki funkcjonowania lobbingu:

„niebezpieczny rozwój, zły rozwój, błędny rozwój, ponieważ z drugiej strony dobry lobbying stracił swoją siłę, a dobry lobbying [...] tu chciałbym wzmocnić tych, którzy lobbują na rzecz wspólnego dobra i dla ogółu społeczeństwa. Natomiast życzyłbym sobie wyraźnego osłabienia tych, którzy zajmują się dochodowym lobbieniem gospodarczym. Niestety, rzeczywistość kilku ostatnich lat jest odwrotna” (P30). Inny respondent stwierdził natomiast: „Cóż, myślę, że stało się to bardziej intensywne. [...] Widać to już z faktu, że dla wielu z nas zrobiło się tego za dużo, przez co chcemy zredukować zezwolenia na wydawanie kart identyfikacyjnych tutaj w Bundestagu nie tylko dla odwiedzających, ale także tym, którzy chcą stale móc wchodzić i wychodzić. Stało się to permanentne i moim zdaniem wzrosło” (P26).

Spotkać można było również opinie, że „możliwości rozpoznania, jak w przypadku przedstawicieli interesu, było łatwiejsze dziesiątki lat temu, obecnie jest to nieuchronne, że polityk właściwie [...] co najmniej w trakcie trwania całego swojego okresu legislacyjnego musi się uczyć, ponieważ konteksty stają się coraz bardziej skomplikowane, trzeba ciągle się uczyć, a przy tej złożoności oczywiście wzrasta również [...] znaczenie ludzi, którzy posiadają specjalistyczną wiedzę [...], a przy tym łączą ją ze specjalnymi interesami” (P12). „Równocześnie kwestia pojmowania interesów nie stała się łatwiejsza, ponieważ zmienił się sposób [ich] organizacji. Jest więc znacznie mniej tego klasycznego sposobu organizacji w dużych stowarzyszeniach, związkach zawodowych, stowarzyszeniach pracodawców, stowarzyszeniach biznesowych, natomiast również tam rozprzestrzeniły się interesy i dywersyfikacja realiów życia” (P32).

W kontekście kontaktów pomiędzy politykami a lobbystami można było w opiniach rozmówców usłyszeć z jednej strony pewnego rodzaju zaniepokojenie: „Mam więc wrażenie, że niestety wielu posłów pozwala się zapraszać na rozmowy, na posiłki itd. i udzielać sobie porad. A potem często widzę, jak te rzeczy, których chcieliby od nich lobbyści lub doradcy polityczni, są wdrażane. Że nie starają się zasięgnąć przeciwnego zdania, lecz wielu wykonuje swoją pracę na podstawie jednostronnej opinii” (P28). Z drugiej zaś zwracano uwagę na zwiększoną na przełomie ostatnich lat krytykę ze strony

opinii publicznej oraz mediów odnośnie działalności lobbingsowej: „Owszem, sytuacja nieco się zmieniła. Ponieważ tematy te są coraz częściej dyskutowane krytycznie, a polityką zarzuca się, że są tanimi lobbystami, mają oni częściowo obawy przed kontaktem i z niego rezygnują. Po drugie, nie uczestniczą już w różnorodnych wydarzeniach organizowanych przez organizacje opiniotwórcze, organizacje doradcze, stowarzyszenia przedsiębiorców lub inne stowarzyszenia, ponieważ nie chcą narażać się na zarzuty. Po trzecie, prowadzą bardzo szczegółowy wykaz tego, z kim, kiedy, gdzie i o czym rozmawiali. Tak więc z tego punktu widzenia [...] zapewniają bardzo dużą transparentność swoich działań” (P22). Natomiast inny z polityków stwierdził: „[Z] pewnością przepisy dotyczące transparentności zostały znacznie zaostrzone w ostatnich latach. Może nie tak bardzo jak w Parlamencie Europejskim, gdzie w zasadzie [...] częściowo trzeba udokumentować, z kim się rozmawia i upublicznić każdą rozmowę. Tak daleko to nie zaszło. Jednak szczególnie w zakresie finansowania i darowizn itd. z pewnością zwiększyliśmy wymogi w zakresie przejrzystości w okresie ostatnich lat. I to jest też w porządku” (P36). W podobnym tonie wypowiadał się również inny z parlamentarzystów: „Uważam, że to bardzo dobrze, gdy wreszcie również w Bundestagu znajduje się lista lobbingsowa. Istniała przez pewien czas również możliwość, że lobbyści mogli uzyskać przepustki wstępu poprzez kluby parlamentarne. Mogli wtedy wchodzić i wychodzić, kiedy chcieli. Ale nikt nie wiedział, komu taka przepustka została wydana, [...] a teraz wiemy, które firmy, ale także które grupy społeczne posiadają taką przepustkę i przez jaki klub parlamentarny została ona wydana. To służy transparentności, to jest konieczne!” (P30).

Z wypowiedzi formułowanych w przeprowadzonych wywiadach wynika, że zachodzące przemiany miały wpływ na świadomość polityków, co znajdowało swoje odzwierciedlenie w ich stosunku do różnego rodzaju form doradztwa i lobbingu. I tak jeden z polityków stwierdził: „Cóż, myślę, że politycy są obecnie bardziej uświadomieni w kontekście tego, żeby naprawdę uważać, żeby być neutralnym. Dlatego sądzę, że na przykład na fundacje zwraca się większą uwagę. Przynajmniej ja tego doświadczyłem. Zyskują więcej uwagi niż kiedyś.

A w stosunku do poszczególnych stowarzyszeń, stowarzyszeń lobbyistów, stowarzyszeń przedsiębiorców, tj. bezpośrednich stowarzyszeń i lobbyistów, jest się ostrożniejszym, tego doświadczyłem w moich komisjach” (P4). Także inni rozmówcy wyrażali podobne opinie: „Tak, myślę, że coraz więcej posłów jest teraz do tego nastawionych sceptycznie” (P2), jak również „zmienił się stosunek, ponieważ politycy stali się o wiele bardziej ostrożni wobec lobbyistów” (P35) oraz „[m]yślę, że patrząc z mojego doświadczenia politycy stali się bardziej powściągliwi. Stali się bardziej ostrożni i coraz częściej starają się tego unikać” (P26).

Ponadto zwracano uwagę na inny istotny problem, polegający na tym „że nastąpiła całkiem spora zmiana, polegająca na tym, że emerytowani członkowie Bundestagu [...], z pośród których bardzo wielu trafia do stowarzyszeń, czy też byli pracownicy Bundestagu, następnie lądują w odpowiednich stowarzyszeniach lub w dużych firmach, w odpowiednich departamentach w celu kontaktu, by tak rzec, z polityką [...], w zależności od tego [...], jak politycznie bliska jest im płaszczyzna gospodarcza [...]. I tego typu skrzyżowanie oraz profesjonalizacja miały miejsce” (P7).

WNIOSKI

W czwartym rozdziale niniejszej publikacji (Jańczak, 2018), po sformułowaniu założeń koncepcyjnych i ich omówieniu, postawiono sześć pytań badawczych. Niniejszy tekst stanowił próbę odpowiedzi na nie w oparciu o badania empiryczne. Poniżej autorzy postarają się przedstawić wnioski z zaprezentowanej w tekście analizy.

Po pierwsze, zapytano, jak definiujemy doradztwo polityczne i lobbینگ w porządku prawnym, politycznym oraz praktyce ich wykonywania. Odwołując się do innych części prezentowanej książki, przede wszystkim do szóstego rozdziału (Biskup, Schöll-Mazurek,

2018), pokazano, że doradztwo polityczne i lobbing są jednoznacznie określone w polskim porządku prawnym (poprzez ustawę lobbingową z 2005 roku), natomiast w Niemczech brakuje podobnych rozwiązań. Jednak w porządku politycznym i praktyce politycznej obydwa obszary postrzega się w obu krajach jako osobne kategorie, o złożonym systemie wzajemnych interakcji.

Po drugie, zastanawiano się, czy wzajemne relacje pomiędzy doradztwem politycznym i lobbingiem rozgraniczone są zgodnie z logiką *frontier* czy *boundary*. Czy rozmówcy widzą to rozgraniczenie podobnie? Przeanalizowany materiał empiryczny pozwala na stwierdzenie, że w Polsce w świadomości parlamentarzystów obydwie kategorie pozostają wyraźne oddzielone za pomocą granicy rozumianej jako *boundary*, ale praktykę tego rozdziału oceniają oni z pewnymi elementami logiki *frontier*. W Niemczech opinie wydają się być bardziej zróżnicowane: daje się zauważyć grupę respondentów, którzy na poziomie świadomości i postulatów odnośnie rozwiązań prawnych definiują granicę jako *boundary*, ale także inną, która zarówno w świadomości, jak i w odniesieniu do praktyki funkcjonowania dostrzega *frontier*. Widać tu wyraźny związek z chadecką lub socjaldemokratyczną orientacją badanych. W wypadku logiki *frontier* wskazuje się dodatkowo na kompetencję (zarówno prawo, jak i obowiązek) polityków do rozważnego korzystania z uzyskanych informacji.

Po trzecie, rozważano, czy rozgraniczanie ma charakter statyczny, czy też zauważyć można zmianę jego charakteru w czasie. Jeżeli tak, to w którym kierunku? Czy następuje zamykanie się wewnątrz własnej granicy (*bordering*), czy też relacje opierają się na coraz większej przenikalności i otwartości (*de-bordering*)? Wydaje się, że w obu państwach wyraźnie widać proces borderyzacji lobbingu i doradztwa politycznego. Na płaszczyźnie prawnej wprowadzono (Polska) odpowiednie regulacje lub dyskutuje się ich wprowadzenie (Niemcy). W praktyce politycznej rośnie zaś świadomość rozdzielności obu obszarów oraz elementów patologicznych związanych z ich mieszaniem się. Przy czym ponownie w Polsce wydaje się to być powszechne wśród polityków wszystkich opcji politycznych, natomiast

w Niemczech zauważyć można widoczną zmienność w tym zakresie uzależnioną od przynależności partyjnej.

Po czwarte, podniesiono pytanie, czy obszary doradztwa politycznego i lobbingu są wobec siebie asymetryczne. Czy któryś z nich postrzega drugi jako „gorszy” lub mniej profesjonalny itd.? Przeprowadzona analiza w obu państwach wskazuje na przekonanie o asymetrii obu obszarów. Lobbing tak w Polsce, jak i w Niemczech ma konotacje wyraźnie negatywne, przy czym w Polsce zarówno w badaniach opinii publicznej, jak i u polityków, w Niemczech natomiast jedynie w opinii publicznej oraz częściowo wśród polityków partii „Die Linke”. Natomiast u pozostałych aktorów istnieje raczej świadomość faktu, że opinia publiczna i media bardzo negatywnie (stygmatyzująco) odnoszą się do lobbingu, jednak sami politycy się od tego w znacznej większości przypadków odzegnują.

Po piąte, wskazywano na wątpliwości, 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 przypadku Polski dominuje percepcja lobbingu jako zorganizowanego na płaszczyźnie prawnej w logice statycznej: precyzyjnie zdefiniowany w porządku prawnym i świadomości głównych aktorów (aczkolwiek w praktyce funkcjonowania nierzadko przekraczający swoje granice). Doradztwo natomiast w oparciu o model ekspansywny, z mniej doprecyzowanymi granicami i licznymi oddziaływaniami poza „statutowy” obszar. W Niemczech tak lobbing, jak i doradztwo bliższe okazują się logice *ekspansywnej* z uwagi na mniejszy stopień doprecyzowania granic. Bardziej zdefiniowano tu z kolei pojęcie naukowego doradztwa politycznego, które stanowi dla wielu polityków osobną „jakość” określoną w oparciu o stosunkowo wyraźne kryteria, w efekcie reprezentując model statyczny.

Po szóste, chciano wyjaśnić, w jakie interakcje wchodzi ze sobą doradztwo polityczne i lobbing. Który z modeli określa 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).

Zaprezentowana analiza oraz przedstawione wnioski wskazują na asymetryczne relacje między badanymi obszarami w opinii respondentów. Przekłada się to na brak elementów schematu *networked (non)border*. Pojawiają się, co prawda, elementy *limes*, ale jedynie przy przyjmowaniu perspektywy separacyjnej. Dodatkowo w przypadku Polski silnie uobecnia się *march* (gdzie lobbying traktowany jest jako źródło informacji), ale dominuje *expansive frontier*, gdzie lobbyści wchodzą w obszar doradztwa ze względu na trudności w rozpoznaniu, kto jest lobbyistą, zwłaszcza w przypadku NGOs. *Limes* pojawia się na płaszczyźnie prawnej, postulatywnej i świadomościowej. W Niemczech bardzo duża grupa polityków wskazuje na pokrywanie się obszarów lobbyingu i doradztwa w logice *march* ze względu na – w ich opinii absolutnie niezbędną – konieczność uzyskania informacji z różnych źródeł. Ponadto znacząca część zwraca uwagę na „celowe” ukrywanie lobbyingu pod przykrywką doradztwa. *Limes* pojawia się wśród sporego odsetka niemieckich polityków na płaszczyźnie świadomościowej w kontekście postulowanej transparentności.

BIBLIOGRAFIA

- Biskup B., Schöll-Mazurek K. (2018). Instytucjonalne podstawy doradztwa politycznego oraz lobbingu w polsko-niemieckim porównaniu. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbing w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej.* (s. 157-198). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Kopka, A., Minkenberg M., Piontek D. (2018). Wstęp: Doradztwo polityczne i lobbing w międzynarodowej perspektywie porównawczej. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbing w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej.* (s. 13-42). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Jańczak J. (2018). Pojęcie granicy w kontekście różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem w politycznym procesie decyzyjnym. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbing w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej.* (s. 101-116). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.* Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 lutego 2017 r. (Dz.U. 2017 poz. 248).

EMPIRICAL ANALYSIS OF THE
BORDER BETWEEN POLITICAL
CONSULTING AND LOBBYING
IN THE POLISH-GERMAN
COMPARATIVE PERSPECTIVE

The presented text deals with the analysis of the empirical material, using conceptual apparatus and the interpretation scheme presented in the chapter „The concept of the border in the context of differences between political advice and lobbying in the political decision-making process”. The analysis of the content of interviews with Polish and German parliamentarians allows us to formulate a number of conclusions regarding the perception of the border between political consultancy and lobbying. In both countries, it is perceived mainly in the logic of boundary with some frontier elements, with the growing awareness of the separateness of these areas. Some differences refer primarily to the ways of defining the limits of both fields in Poland and Germany as well as the dynamics of interaction between them.

Bartłomiej Biskup, Kamila Schöll-Mazurek

INSTYTUCJONALNE PODSTAWY DORADZTWA POLITYCZNEGO ORAZ LOBBINGU W POLSKO-NIEMIECKIM PORÓWNANIU

WSTĘP

Punktem wyjścia w realizacji projektu badawczego „Wiedza to władza. Granice doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym” jest przyjęcie podstawowych definicji doradztwa politycznego i lobbingu oraz ustalenie jego prawnych i instytucjonalnych podstaw w Polsce i w Niemczech. Przyjęliśmy zatem, że doradztwo polityczne to kompleksowe pojęcie odnoszące się do różnego rodzaju czynności doradczych, mających miejsce w ramach procesu politycznego. W węższym zakresie oznacza proces przepływu wiedzy eksperckiej z zakresu politologii, komunikologii, psychologii, marketingu, zarządzania i in. od podmiotu doradzającego (osoba, instytucja, organizacja) do podmiotu rywalizacji politycznej (polityk, partia, komitet wyborczy, organizacja pozarządowa) (por. Mc Nair, 1988, s. 16-17)¹.

¹ Te właśnie podmioty zaliczamy do tych uczestniczących w rywalizacji politycznej. O ile partie polityczne i komitety wyborcze zawsze odgrywały tę rolę,

Doradztwo polityczne umożliwia uzyskanie przez aktorów rywalizacji politycznej pożądaney i przyswajalnej wiedzy, której zastosowanie w praktyce prowadzi do realizacji celu/celów politycznego/politycznych (wprowadzenie określonych rozwiązań politycznych i prawnych, reform, wybór na jakieś stanowisko lub osiągnięcie konkretnego wyniku przez podmiot rywalizacji politycznej w wyborach i referendach).

W naszych badaniach podstawowe rozróżnienie opiera się na podziale na dwie kategorie doradztwa. Pierwsze to klasyczne doradztwo polityczne, które będziemy określać mianem doradztwa merytorycznego (*policy advice*), posiadające dwie funkcje: (1) pośrednictwo między polityką, gospodarką a społeczeństwem (sztaby polityków, gabinety polityczne prowadzone przez naukowców) oraz (2) tworzenie połączeń pomiędzy nauką o polityce i innymi dziedzinami nauki a praktyką polityczną (*think tank*). Drugie oznacza komunikacyjne doradztwo polityczne, które określamy mianem doradztwa strategicznego (*political consulting*) – doradztwo w wyborach, kampaniach, promocji, komunikacji z aktorami (agencje doradztwa politycznego, *spin doctoring* itp.) (por. Falk et al., 2006, s. 11 i nast.).

Tradycyjnie najczęstszą typologią doradztwa politycznego, do której odnoszą się badacze przedmiotu, jest typologia M. Farrella, R. Kolodny i S. Medvica, zaproponowana w oparciu o dwa kryteria: pochodzenia z partii lub spoza niej oraz kategorii obsługiwanego klienta (rządowy i pozarządowy). Badacze wyróżnili cztery kategorie doradców politycznych: marketer, sprzedawca, tradycyjny *politico* i strateg. Następnie każdą z tych kategorii przypisali do określonego typu kampanii wyborczych (Zaręba, 2014, s. 59). Natomiast typologia zaproponowana przez Niemieckie Towarzystwo Doradztwa Politycznego wyróżnia trzy formy doradztwa politycznego, co przedstawia tabela 1.

to w ostatnich latach za B. Mc Nairem możemy jeszcze dodać różne inne grupy nacisku, takie jak właśnie organizacje pozarządowe (Mc Nair, 1988, s. 26-17).

Tabela 1. Formy, zakres i klienci doradztwa politycznego w ujęciu Niemieckiego Towarzystwa Doradztwa Politycznego

	Zakres	Instrumenty	Klienci
Doradztwo w kampaniach (<i>politics</i>)	komunikowanie przekazów do poszczególnych, specyficznych grup odbiorców	kampanie	partie, organizacje non-profit, inicjatywy obywatelskie, przedsiębiorcy
Doradztwo w poszczególnych obszarach polityki (<i>policy</i>) (niem. <i>Politikfeldberatung</i>)	strategiczne doradztwo organizacji i decydentów, aby przeforsowali propozycje działań lub rozwiązań, a w perspektywie długofalowej – uzyskali określone cele	metody naukowej analizy	organizacje państwowe i niepaństwowe oraz ich reprezentanci
<i>Public affairs</i>	strategiczne zarządzanie procesami decyzyjnymi w dialogu między polityką, gospodarką i społeczeństwem	reklama	przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie Jäkel 2005 i Falk, Römmele, 2009.

Dodatkowo warto jeszcze rozróżnić kilka innych typologii doradztwa, które w naszych badaniach będą miały zastosowanie uzupełniające. Ważnym rozróżnieniem jest podział na doradztwo indywidualne oraz świadczone przez firmy doradcze. W pierwszym przypadku doradca działa indywidualnie i na własny rachunek. W drugim mamy do czynienia z firmą zrzeszającą doradców i pomagający im personel, która może świadczyć usługi o charakterze globalnym (całościowe projekty i strategie) lub fragmentarycznym (części projektów i działania taktyczne) (Farrell et al., 2001, s. 21). Z przyjętym wcześniej podziałem na *policy advice* i *political consulting* koresponduje rozróżnienie na doradztwo merytoryczne, komunikacyjne i osobiste. To pierwsze odnosi się do *policy advice* i może być tak traktowane, a polega na proponowaniu politykom eksperckich rozwiązań prawnych i systemowych. Doradztwo komunikacyjne odpowiada przyjętemu przez nas pojęciu doradztwa strategicznego i terminowi *political consulting*. Skupia się na tworzeniu strategii komunikowania pomiędzy podmiotami rywalizacji politycznej a obywatelami. Doradztwo osobiste zaś, nierozwinięte w Polsce i w Niemczech w takim stopniu,

jak przykładowo w USA, polega na doradzaniu indywidualnemu politykowi w planowaniu własnej kariery i rozwijaniu kompetencji osobistych (Biskup, 2010).

Ważną kategorią instytucji doradczych będą zarówno w Polsce, jak i w Niemczech *think tanki*, czyli instytucje zarobkowe i niezarobkowe, zajmujące się ekspertyzami i analizami dotyczącymi spraw publicznych. Jedną z typologii, kategoryzującą *think tanki* ze względu na prezentowane przez nie strategie oraz efekty działalności, jest podział McGanna i Weavera na ośrodki akademickie (centra badawcze), *think tanki* kontraktowe oraz *think tanki* spełniające rolę adwokatów czy ambasadorów (McGann, Weaver, 2000, s. 1-35). Co istotne, mogą one mieć różne formy prawne – jednostki przyuniwersyteckie, niezależne instytuty lub firmy badawcze, stowarzyszenia, fundacje i inne podmioty zaliczane do trzeciego sektora (por. Moroska-Bonkiewicz, Schöll-Mazurek, 2018). *Think tanki* akademickie opracowują naukowe analizy według ścisłych rygorów metodologicznych, a autorzy tych analiz często posiadają stopnie naukowe. Do grupy docelowej *think tanków* kontraktowych należy raczej administracja publiczna, a przedmiotem ich aktywności są nie tylko rozmaite analizy wybranych kwestii, ale także produkty szkoleniowe. *Think tanki* adwokackie skupiają się na promowaniu określonej idei czy stanowiska. Mają raczej cele perswazyjne, a nie informacyjne (Cadier, Sus, 2017, s. 117-118).

Warto jeszcze zwrócić uwagę na podział doradztwa na zewnętrzne i wewnętrzne. Pierwsze świadczą podmioty niezależne, będące odrębnymi od aktorów sceny politycznej bytami organizacyjnymi, natomiast drugie politycy, członkowie lub byli działacze partii politycznych, którzy często pełnią rolę ekspertów – doradców w różnych dziedzinach, najczęściej przy prowadzeniu kampanii wyborczych.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, doradca polityczny to zatem osoba profesjonalnie zajmująca się zbieraniem, analizą i komunikowaniem wiedzy niezbędnej podmiotom rywalizacji politycznej w uzyskaniu celu politycznego.

Jeśli chodzi o lobbing, teoretycy od lat spierają się co do zakresu przedmiotowego i podmiotowego tego zjawiska. Najprostsze definicje

lobbingu przyjmują, że jest to proces kształtowania porządku spraw publicznych w celu wywarcia wpływu zarówno na rząd i jego instytucje, jak i proces legislacyjny (Zetter, 2011, s. 20), praktyczne próby wpływania na decyzje rządu (Rosenthal, 2001, s. 1) lub dowolne działania przedsięwzięte w celu wpływania na funkcjonowanie instytucji państwowych, czyli wszystkich składowych centralnej i lokalnej administracji oraz innych organów publicznych (Thomson, John, 2001, s. 3). Autorzy powyższych ujęć zajmują stanowisko, że lobbing stanowi całość zabiegów perswazyjnych, mających zapewnić osiągnięcie sukcesu ich autorom. Węższą perspektywę, komunikacyjną, przyjmuje inna definicja, określająca lobbing jako kontaktowanie się i przekonywanie członków ciał ustawodawczych i urzędników państwowych do określonych rozwiązań prawnych i administracyjnych (Kotler, 1994, s. 621). Zwolennicy takiego spojrzenia przekonują, że komunikowanie jest samo w sobie sposobem wywierania wpływu (Jasiecki et al., 2005, s. 30).

Przegląd sformułowanych w literaturze przedmiotu definicji, mimo ich rozbieżności, pozwala na uchwycenie kilku elementów charakteryzujących lobbing. Przede wszystkim jego źródłem jest podmiot zbiorowy, podejmujący racjonalne, konsekwentne, zaplanowane oraz wyspecyfikowane działania dla osiągnięcia zamierzonego celu, czytelnego i wyraźnie zwerbalizowanego. Po drugie, działania lobbingowe skierowane są do władzy publicznej na każdym szczeblu jej funkcjonowania – samorządów, izb parlamentarnych oraz gabinetów rządowych, a na poziomie międzynarodowym – do odpowiednich instytucji powołanych w ramach danej organizacji². Po trzecie, przedmiot działalności lobbingowej obejmuje podział i redystrybucja zasobów społecznych. Oznacza to wpływanie zarówno na proces stanowienia prawa, jak i na decyzje administracyjne dotyczące zezwoleń, koncesji, subsydiów, dotacji, przetargów itd. Po czwarte, lobbingiem nie są obowiązkowe konsultacje w sprawie projektów ustaw, podejmowane ze związkami zawodowymi czy organizacjami pracodawców.

2 Jak zauważają badacze, ta charakterystyka stanowi jedną z dystynkcji lobbingu na tle innych form nacisku, jak *public relations* czy marketing (Kubiak, 2013, s. 132).

I wreszcie, działania lobbingowe wynikają z chęci osiągnięcia partykularnych interesów podmiotu lobującego, co nie znaczy, że nie może on zawierać strategicznych sojuszy z innymi graczami sceny politycznej (Kalinowski, 2013, s. 150).

Badacze wyróżniają kilka płaszczyzn prowadzenia działalności lobbingowej:

1. działania podejmowane w celu wywarcia wpływu na różne decyzje rządowe (Jasiecki et al., 2005, s. 58);
2. partycypacja ustawodawcza, czyli uczestniczenie w procesie legislacyjnym na różnych jego etapach (Kalinowski, 2013, s. 151);
3. podejmowanie działań promocyjnych z ramienia komórki danej organizacji, odpowiedzialnej za kontakty z rządem (Kubiak, 2013, s. 132);
4. wywieranie bezpośrednich nacisków politycznych, jak manifestacje, protesty, a nawet krótkotrwałe paraliże wybranych instytucji państwowych (Kalinowski, 2013, s. 152);
5. zapewnianie poparcia wyborczego dla wybranych kandydatów (Kalinowski, 2013, s. 152);
6. tzw. patronat polityczny, czyli udział w finansowaniu kampanii wyborczych oraz oferowanie wysoko płatnych stanowisk wybranym politykom, co jest jedną z najtrudniejszych do zidentyfikowania form działalności lobbingowej (Kalinowski, 2013, s. 153);
7. tzw. *grassroots lobbying*, czyli prowadzenie kampanii promocyjnych za pomocą mediów (Kalinowski, 2013, s. 153).

Modele lobbingu istniejące w danych krajach ściśle wiążą się z określoną postacią demokracji przedstawicielskiej. W Stanach Zjednoczonych, gdzie lobbing przyjmuje postać „pluralistyczną”, jest on traktowany jako jeden z elementów życia demokratycznego. Wynika to z przekonania, że parlament czy partie polityczne w niedostatecznym stopniu zaspokajają liczne potrzeby obywateli. W modelu „korporatystycznym”, jaki charakteryzuje kraje Europy Zachodniej, decyzje legislacyjne i administracyjne podejmowane są w wyniku

negocjacji między parlamentem, rządem a rozlicznymi grupami interesu skupionymi w ramach korporacji. W wielu krajach europejskich, zwłaszcza Europy Środkowo-Wschodniej, trudno mówić o jednym modelu lobbingu, gdyż nadal często kojarzy się go z nieetycznymi działaniami, mającymi zapewnić osiągnięciem partykularnych celów, sprzecznych z interesem publicznym. Dla celów naszych badań możemy zatem przyjąć, że lobbying to forma reprezentacji interesów w polityce i w społeczeństwie, której aktorzy dążą do wywierania wpływu na decyzje władzy ustawodawczej i wykonawczej. Lobbying oznacza wpływ na opinię publiczną poprzez media masowe celem uzyskania poparcia dla pożądanых przez lobbystę lub jego klienta działań. Lobbyści prowadzą działalność we własnym imieniu lub na zlecenie. Ze względu na stopień jawności działań lobbying dzieli się na oficjalny oraz partyzancki. Ze względu na cele działania wyróżniamy lobbying konstruktywny, mający w pozytywny sposób wspierać zmiany, roszczeniowy, skupiony na walce o zachowanie pewnych przywilejów, oraz negatywny, mający na celu niedopuszczenie do zmian. Ze względu na sposób działania wyróżniamy lobbying bezpośredni, kiedy lobbyści prowadzą działania sami, lub pośredni, gdy wykorzystują do tego inne organizacje, instytucje itp. (Cenker, 2007, s. 208).

DORADZTWO POLITYCZNE W POLSCE

Rozwój doradztwa politycznego w Polsce, który przyniosła transformacja systemu politycznego, wiązał się z koniecznością profesjonalizacji działań wyborczych, a więc powstania różnorodnych form komunikowania społecznego oraz rozwoju mediów masowych (Zaręba, 2014, s. 57). Historycznie rynek doradztwa politycznego w Polsce ewoluował w trzech etapach (Biskup, 2010, s. 96).

1. „Okres pierwszych doświadczeń marketingowych” (lata 1990-1994, w których zastosowano podstawowe techniki

marketingowe, próbowano adaptować doświadczenia z innych krajów, a podstawą funkcjonowania kampanii było zaangażowanie wielu osób. W tym okresie doradcy polityczni nie odgrywali znacznej roli).

2. Okres „nadrabiania strat” (lata 1995-2003, w których dostosowywano techniki marketingu politycznego do warunków i potrzeb polskiej kampanii poprzez zwiększenie znaczenia mediów masowych. W tym czasie rola doradców politycznych wzrosła).
3. Okres kampanii permanentnej (lata 2004-2009, kiedy aktywnie wykorzystywano media masowe, jak i nowe media. W tym czasie rola doradców politycznych stała się niemal pierwszorzędna).

Badacze, rozszerzając analizę na kolejne lata, zauważyli, że rynek doradztwa politycznego w Polsce wchodzi w okres kampanii totalnej; już kampania wyborcza z 2011 roku pokazała duże zaangażowanie środków finansowych, środków komunikacji politycznej oraz najwyższy poziom zaangażowania doradców politycznych (wewnętrznych i zewnętrznych). Przewiduje się, że część ugrupowań politycznych będzie miała problemy z dotarciem ze swoją ofertą polityczną do wyborców, ponieważ nie wszystkie partie posiadają w swych strukturach ekspertów wewnętrznych, specjalizujących się w komunikacji politycznej. Może to oznaczać brak równych szans dla wszystkich uczestników wyborów, a tym samym zagrażać demokracji. Przyszłe kampanie mogą doprowadzić do sytuacji, w której sprawowanie władzy uzależni się od badań opinii publicznej i posługiwania się populistycznymi hasłami (Zaręba, 2014, s. 72). Pozytywny scenariusz profesjonalizacji rynku doradztwa politycznego zakładał, że jeszcze bardziej wzrośnie liczba i rola strategów politycznych, co wiąże się ze zwiększającą się współpracą międzynarodową w tej dziedzinie i możliwością obserwowania kampanii wyborczych w innych krajach. Obszarem o wielkim potencjale stanie się doradztwo osobiste, którego osią jest strategiczne planowanie całościowej kariery polityka (Biskup, 2010).

W Polsce korzystanie przez partie polityczne z usług doradców jest nakazane ustawowo. Partie, które częściowo finansowane są z budżetu państwa³, zobowiązuje się do przekazywania od 5% do 15% subwencji na Fundusz Ekspercki, a środki zgromadzone w jego ramach „mogą być wykorzystane 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 w zakresie wielu kwestii z obszaru społeczno-politycznego, ekonomicznego oraz bezpieczeństwa potencjalnie stanowią *think tanki*. Jak oceniają badacze przedmiotu, większość *think tanków* w Polsce może być zaklasyfikowana jako centra badawcze. Tę kategorię reprezentuje m.in. Instytut Europy Środkowo-Wschodniej (zob. IESW, 2018), ściśle współpracujący z lokalnymi uniwersytetami, oraz Ośrodek Studiów Wschodnich (zob. OSW, 2018). Przedstawiciele tego ostatniego publikują analizy dotyczące procesów społeczno-politycznych i ekonomicznych w krajach południowej i wschodniej Europy oraz starają się włączyć administrację rządową do dialogu na temat krajów będących przedmiotem analiz (m.in. Rosja, Ukraina, Turcja, Bałkany). Rzadko, jeśli w ogóle, OSW wykonuje analizy na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Przykładem *think tanków* kontraktowych jest Instytut Spraw Publicznych (zob. ISP, 2018) oraz Instytut Studiów Strategicznych (zob. ISS, 2018), skupiające się na wybranych kwestiach, jak integracja ze strukturami europejskimi i polska polityka zagraniczna wobec krajów Europy Wschodniej czy społeczność transatlantycka i rola NATO w światowym systemie bezpieczeństwa. Przedstawiciele obydwu ośrodków

³ Aby dostać subwencje państwową, partia musi uzyskać w wyborach do Sejmu, tworząc samodzielnie komitet wyborczy, co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów w skali kraju bądź 6% ważnie oddanych głosów w skali kraju, jeżeli kandyduje w koalicji. Art. 28 *Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych* (Dz.Ź. z 2017 r., poz. 876).

sporządzają analizy kluczowych kwestii, zakończone szczegółowymi rekomendacjami dla rządzących (Cadier, Sus, 2017, s. 126).

Największy z polskich *think tanków*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (zob. PISM, 2018), z jednej strony działa jak ośrodek akademicki, ale z drugiej – jego członkowie posiadają względną swobodę w ustalaniu tematów badawczych, jakkolwiek muszą one być zaprobowane przez finansujące go Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Do ostatniej kategorii – *think tanków* adwokackich⁴ – należą m.in. WiseEuropa (zob. Instytut WiseEuropa, 2018)⁵, konserwatywny eurosceptyczny Instytut Sobieskiego (zob. IS, 2018), Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, specjalizująca się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym (zob. FKP, 2018), Fundacja im. Stefana Batorego, aktywizująca debatę na temat integracji wschodnioeuropejskiej (zob. FSB, 2018), Forum Rozwoju Obywatelskiego, założone przez byłego wicepremiera i ministra finansów Leszka Balcerowicza (zob. FRO, 2018), lewicująca Krytyka Polityczna (zob. KP, 2018), Instytut Obywatelski sympatyzujący z obecnie opozycyjną partią Platformą Obywatelską (zob. IO, 2018) czy *Amicus Europae*, założona przez byłego prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego (zob. Fundacja Amicus Europae, 2018).

Badacze wyróżniają cztery zasadnicze funkcje, jakie z założenia w warunkach polskich mają spełniać *think tanki*. Po pierwsze, tworzenie nowych idei w zakresie integracji regionalnej w Europie Wschodniej. Po drugie, monitorowanie debaty na temat Europejskiej Polityki Sąsiedztwa⁶ w ramach instytucji UE i krajów członkowskich UE. Po czwarte, promowanie Polski wśród wschodnioeuropejskich

4 Ta kategoria *think tanków* najliczniej występuje w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych. Ich misją jest silne orędownie za wybranymi, uznanymi za ważne kwestiami życia społeczno-politycznego i ekonomicznego, a poprzez bycie ich rzecznikiem wpływanie na kształt polityki krajowej i zagranicznej (Abelson, 2002, s. 20).

5 WiseEuropa powstał w wyniku połączenia dawnych *think tanków* Warszawskiego Instytutu Studiów Ekonomicznych (WISE) i demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej. WiseEuropa jest centrum analizy strategicznej międzynarodowych trendów gospodarczych, technologicznych, społecznych i politycznych.

6 Europejska Polityka Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy, ENP*) – oficjalna polityka Unii Europejskiej wobec krajów z nią sąsiadujących, po raz pierwszy zaprezentowana w 2003 roku.

sąsiadów poprzez organizowanie konferencji czy spotkań ekspertów na temat różnych perspektyw dotyczących integracji w regionie. I wreszcie po piąte, funkcjonowanie jako oddolna, pozarządowa platforma wymiany myśli między swoimi wschodnioeuropejskimi odpowiednikami (Cadier, Sus, 2017, s. 127).

Praktyka jednak pokazuje, że *think tanki* pozostają często ignorowanym elementem w procesie prowadzenia polskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Jeśli wzmianka o ośrodkach analityczno-badawczych pojawia się w mediach, to raczej w kontekście ich krytyki jako centrów prowadzących badania, które odnoszą się jedynie do kwestii interesujących zatrudnionych w nich pracowników. Rzadko obecność *think tanków* w polskim systemie demokratycznym jest ujmowana w sposób systemowy (ibidem, s. 117).

Taki stan rzeczy potwierdzają eksperci z wiodących ośrodków. Twierdzą oni, że zamówienia na analizy płynące z rządowych instytucji pojawiają się niezwykle rzadko. Zarówno OSW, jak i finansowany przez MSZ PISM jedynie sporadycznie otrzymują od MSZ zlecenia na wykonanie analiz wybranych kwestii. Pracownicy ośrodków tłumaczą to rosnącą obecnością wewnętrznych ministerialnych doradców. Według nich MSZ bierze pod uwagę raczej ekspertyzy sporządzone przez swoich własnych urzędników (ibidem, s. 124-125). Jednym z powodów tego stanu rzeczy jest brak zaufania kolejnych urzędujących ministrów do niezależnych *think tanków*, których analitycy nie są im znani, a więc ich ekspertyzy mogą nie być wiarygodnym źródłem informacji. Istotną okazuje się także częściowa nieobecność gruntownych procesów modernizacyjnych zakorzenionych w polskiej demokracji oraz niski poziom społecznego kapitału. Oznacza to, że zdecydowanie większym zaufaniem społecznym cieszy się rodzina i osoby, z którymi nawiązuje się bliskie relacje, niż instytucje państwowe czy elity społeczno-polityczne (ibidem, s. 125). Głęboka polaryzacja sceny politycznej teoretycznie mogłaby stworzyć miejsce dla ośrodków badawczych jako niezależnych uczestników dyskursu społeczno-politycznego, jednakże uniemożliwia to niska

kultura polityczna polskich elit⁷. Jak się ocenia, kwestie dotyczące polityki zagranicznej wykorzystywane są raczej jako narzędzie w wewnętrznych walkach partyjnych, nie zaś konkretne cele mogące wzmocnić pozycję kraju na arenie międzynarodowej. To w sposób oczywisty minimalizuje zapotrzebowanie polskich elit politycznych na techniczne ekspertyzy dotyczące polityki zagranicznej (ibidem).

Kolejną przyczyną słabej pozycji *think tanków* w polskiej kulturze politycznej są przeżywane przez nich trudności finansowe. Jedynie placówki finansowane przez rząd mają do dyspozycji stabilny budżet (ibidem). Dlatego – mimo deklarowanej przez nie na oficjalnych stronach internetowych apartyjności i apolityczności – nieuchronne jest korzystanie przez wiele ośrodków (jak Instytut Sobieskiego) z kapitału wspierających je partii politycznych (Jezierska, 2018, s. 360).

Rynek podmiotów innych niż *think tanki* nie należy do łatwych w diagnozowaniu. Samych agencji *public relations* deklarujących zajmowanie się doradztwem politycznym funkcjonuje ok. 85 (Portal PROTO, 2018). Trudno oszacować, ile z nich kiedykolwiek realizowało projekty dla klientów związanych z obszarem doradztwa politycznego, a w ilu przypadkach to jedynie deklaracja umieszczona w celu poszerzenia oferty. Można przypuszczać, że większość projektów realizowanych dla podmiotów politycznych to doradztwo strategiczne, skoncentrowane na prowadzeniu kampanii wyborczych.

Podobnie rzecz ma się z doradcami indywidualnymi, których według szacunków autorów artykułu jest w Polsce około dwudziestu. Do tej grupy należą indywidualni konsultanci bazujący na swoich doświadczeniach osobistych i praktyce doradczej. Ich nazwiska same w sobie są już marką. Realizują oni indywidualnie lub ze swoimi zespołami usługi doradcze różnego typu. Jednak ze względu na poufność takich projektów bardzo trudno ustalić faktyczną ich liczbę i zakres świadczonych usług.

7 Kultura polityczna rozumiana jest tutaj potocznie.

DORADZTWO POLITYCZNE W NIEMCZECH

Tradycje doradztwa politycznego w Niemczech są długie, jednak to wraz ze zjednoczeniem Niemiec i przeniesieniem się centrum decyzyjnego z Bonn do Berlina doszło do znaczącego rozwoju w zakresie doradztwa politycznego. Zrozumienie instytucjonalnych podstaw rynku doradztwa politycznego w Niemczech wymaga analizy historycznego przebiegu jego kształtowania po II wojnie światowej. Historię doradztwa politycznego można podzielić na następujące fazy:

1. Doradztwo prowadzone „za zamkniętymi drzwiami” przez wewnętrznych doradców dla rządu oraz ministerstw (1949-1969).
2. Doradztwo dla rządu z uwzględnieniem włączania opinii publicznej w procesy doradcze (1969-1989).
3. Otwarte doradztwo zorientowane także na wyborców oraz komercjalizacja rynku doradztwa politycznego (od 1989 do dziś) (Brandstetter, 2010).

Na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat zróżnicowaniu uległ krajobraz doradców politycznych oraz metod komunikowania politycznego w Niemczech. Doradztwo polityczne przestało być traktowane jedynie w kategoriach doradztwa naukowego. Nadawcy tego doradztwa to nie tylko eksperci poszczególnych partii politycznych czy związków zawodowych, ale również doradcy agencji public relations, przedsiębiorstw doradczych bądź też *think tanków* (Falk, Römmele, 2009, s. 7). Zjawisko powyższe było konsekwencją dwóch wzajemnie wzmacniających się tendencji, które zapoczątkowane zostały w latach 70. ubiegłego wieku. Z jednej strony zwiększyła się wola polityczna włączania aktorów społecznych do procesu decyzyjnego. Z drugiej strony obywatele coraz bardziej domagali się uwzględnienia ich woli w decyzjach politycznych i ustawodawczych. Tendencje te wynikały z rosnącego przekonania o braku wiedzy na temat najlepszych rozwiązań problemów gospodarczych w Niemczech. Niepowodzenia

reform gospodarczych sprawiły, że pojawił się nacisk społeczny, aby część zadań państwo scedowało na organizacje społeczeństwa obywatelskiego lub podmioty gospodarcze. Powstający w ten sposób model państwa kooperacyjnego (niem. *kooperativer Staat*) zakładał współdziałanie społeczeństwa i państwa w regulowaniu wspólnych treści we wspólnym interesie. Cechą tego modelu jest ustawiczne negocjowanie pomiędzy aktorami – urzędami, organizacjami pozarządowymi, partiami. Decyzje nie miały być podejmowane wertykalnie z góry na dół, lecz horyzontalnie, w bezpośredniej interakcji z zainteresowanymi podmiotami. W takim modelu państwo zaczęło przejmować rolę koordynatora komunikacji, odchodząc od funkcji podmiotu narzucającego jej przebieg i kierunek (Falk, Römmele, 2009, s. 23)⁸. Tendencja włączania do procesów doradczych większej liczby podmiotów życia społecznego wzrosła w Niemczech po kryzysach gospodarczych 2008 roku, których wielu doradców z tradycyjnej branży doradztwa politycznego nie przewidzieli. Wskazywano na niewykorzystany potencjał wiedzy kolektywnej, do której dostęp możliwy jest jedynie dzięki zaproponowaniu deliberatywnych aktywności o charakterze konsultacyjnym, takich jak konferencje obywateli, zebrania *open space, townhall meetings* (Rafat, 2012, s. 56-57).

Doradztwo polityczne w Niemczech można podzielić na doradztwo wewnętrzne i zewnętrzne. Do pierwszego typu zalicza się: doradztwo świadczone przez pracowników biur poszczególnych parlamentarzystów, doradztwo wewnątrzfrakcyjne, doradztwo Naukowej Służby Parlamentarnej, instytuty doradcze lub badawcze działające

⁸ W toku ewolucji postrzegania swej roli przez państwo oraz różnych aktorów społecznych wytworzyły się pewne zjawiska doradztwa przez społeczeństwo i dla społeczeństwa, który to fenomen został ujęty w koncepcji społeczeństwa doradczego (niem. *Gesellschaftsberatung*) (Murswieck, Mainz, 1994, s. 17-29). Koncepcja ta zakłada, że także społeczeństwo wychodzi z roli adresata lub końcowego podmiotu procesu doradztwa politycznego, do którego kierowany jest komunikat, i staje się także ekspertem w procesie doradztwa politycznego (Sommermann, s. 29-30), przy czym warto zwrócić uwagę na krytykę przejęcia roli doradcy w procesie politycznym przez społeczeństwo. Nie może ona zastąpić klasycznych form doradztwa politycznego, niekoniecznie prowadzi też do większej demokratyzacji. Istnieje również zagrożenie, że jego aktywność nabierze jedynie symbolicznego charakteru (Falk, Römmele, 2009, s. 30-39).

przede wszystkim dla Bundestagu⁹. Do najczęściej wykorzystywanej formy doradztwa w niemieckim parlamencie należy korzystanie z usług pracowników biur parlamentarzystów, nazywanych „współpracownikami naukowymi”. Istniejące regulacje prawne nie odnoszą się jednak do ich roli jako doradców politycznych, lecz jedynie do sposobu i zasad ich zatrudniania. Do zinstytucjonalizowanych form doradztwa politycznego zaliczyć można pracę ekspertów w Naukowych Służbach Bundestagu (niem. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*), których eksperci przygotowują ekspertyzy na potrzeby parlamentarzystów. Jednostka ta stanowi standardowe rozwiązanie w systemie. Doradztwo zewnętrzne mogą świadczyć: domy (przedsiębiorstwa) doradcze (niem. *Beratungshäuser*), fundacje (prywatne lub polityczne), instytuty naukowe, komisje powołane przez państwo (tzw. *Enquete – und Expertenkommission*), rady naukowe, programowe, wewnętrzne komórki ds. marketingu i zarządzania w przedsiębiorstwach, *think tanki*, pojedynczy doradcy, instytuty badań rynku, agencje komunikacji (niem. *Kommunikationsberatung*), agencje *public affairs*, start-upy (Degepol, 2010; Falk, Römmele, 2009, s. 33). Doradztwo merytoryczne, zarówno dla egzekutywy¹⁰, jak i legislatywy, świadczą organizacje pozarządowe, fundacje i stowarzyszenia¹¹. Specyficzne dla Niemiec jest działanie wielu fundacji¹², które

⁹ Np. Rada Etyki lub Instytut Spraw Człowieka.

¹⁰ Np. Instytut Transportu i Logistyki Morskiej w Bremie (niem. *Institut fuer Seeverkehr und Logistik*) doradzający Niemieckiemu Ministerstwu Transportu czy współfinansowane przez Niemieckie Ministerium Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży Niemieckie Centrum Badań nad Integracją i Migracją (niem. *das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung*). Doradztwo merytoryczne w przypadku niemieckich ministerstw następuje najczęściej w efekcie zlecenia wykonania ekspertyz. Częstym zjawiskiem jest również inicjowanie lub wspieranie powstawania podmiotów świadczących doradztwo przez ministerstwa. Te zinstytucjonalizowane relacje są ważnym kanałem dystrybucji doradztwa politycznego szczebla rządowego (Falk, Römmele, 2009, s. 34)

¹¹ Więcej zob. Moroska-Bonkiewicz, Schöll-Mazurek(2018).

¹² Przykładowo fundacje sektora publicznego zakładane są przez państwo (federacje, kraje związkowe lub gminy). Realizują cele ważne dla interesów publicznych, niemniej zazwyczaj działają niezależnie od administracji państwowej. Do fundacji publiczno-prawnych (niem. öffentlich-rechtliche *Stiftung*) zaliczyć można Fundację Rozwoju i Pokoju (niem. *Stiftung Entwicklung und Frieden*) czy też Niemiecki

funkcjonują w instytucjonalnej bliskości państwa. Podmiotami tego typu są fundacje publiczno-prawne powstałe dzięki uchwale Bundestagu¹³ oraz niesamodzielne fundacje finansowane przez gminy.

Na znaczeniu zyskują również różnorodne fundacje, w tym prawa prywatnego¹⁴, oraz organizacje pozarządowe, których przyporządkowanie wyłącznie do obszaru doradztwa politycznego lub lobbingu nastrocza wielu problemów.

Istotne dla rynku doradztwa merytorycznego w Niemczech jest działanie *think tanków*. Warto wspomnieć, że mogą one posiadać formę prawną fundacji lub stowarzyszenia. W Niemczech wyróżnia się najczęściej *think tanki* akademickie¹⁵, państwowe lub bliskie władzy

Instytut Krajów Zamorskich (niem. *Deutsche Übersee Institut*), W 2016 roku istniało w Niemczech 798 fundacji sektora publicznego (Bundesverband Deutscher Stiftungen, 2017). Fundacje prawa publicznego mogą mieć również charakter prywatny i można do nich zaliczyć: Fundację im. Alexandra Humboldta oraz fundacje polityczne (np. *Fundacja im Hansa Böcklera*) (Anheier et al., 2017, s. 182).

13 Np. Zentrum für Osteuropäische und Internationale Studien.

14 W Niemczech występują również fundacje prawa prywatnego, np. Fundacja Bertelsmanna, Fundacja im. Roberta Boscha (Anheier et al., 2017, s. 182). Wyróżnia się również fundacje prawa publicznego oraz fundacje kościelne, przy czym te ostatnie mogą mieć formę zarówno prywatno-, jak i publicznoprawną. W niemieckim krajobrazie doradztwa działają również stowarzyszenia fundacyjne i fundacje-spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, stowarzyszenia fundacyjne (niem. *Stiftungsverein*) oraz fundacje-spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (niem. *Stiftungs-GmbH*), które mogą również przybierać formę prawną stowarzyszenia, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjnej, podlegają one prawu stowarzyszeń lub prawu handlowemu. W Niemczech w 2017 roku działało 22 274 fundacji (Bundesverband Deutscher Stiftungen, 2017).

15 Należy do nich siedem dużych instytutów ekonomicznych: Niemiecki Instytut Badań nad Gospodarką (niem. *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, DIW), Światowy Instytut Gospodarczy w Hamburgu (niem. *Hamburgisches Welt Wirtschafts Institut gemeinnützige GmbH*, HWWI), Instytut Gospodarki Światowej w Kilonii (niem. *das Kieler Institut für Weltwirtschaft*, IfW), Instytut Badań Ekonomicznych Leibniza w Halle (niem. *das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle*, IWH), Instytut Badań Ekonomicznych Leibniza, Essen (niem. *Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Essen* RWI), (niem. *Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung* in Mannheim ZEW Centrum Europejskich Badań Gospodarczych Leibniz (niem. *Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung* in Mannheim ZEW) oraz instytuty badawcze: Fundacja Nauka i Polityka (niem. *Stiftung Wissenschaft und Politik*), Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (niem. *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*).

państwowej¹⁶, usługowe instytuty badawcze¹⁷ oraz *think tanki* adwokackie¹⁸ (Schulte, 2013, s. 21-23)¹⁹. O ile sami aktorzy są zinstytucjonalizowani, to sposób ich działania, jego zakres i granice nie zostały do tej pory objęte szczegółowymi regulacjami prawnymi. Nie ma żadnych regulacji prawnych, które się odnoszą bezpośrednio do ich funkcji doradczych czy lobbingsowych. Ich funkcjonowanie opiera się jedynie na ogólnych regulacjach dotyczących stowarzyszeń, fundacji itp. (por. Moroska-Bonkiewicz, Schöll-Mazurek, 2018) i brakuje

-
- 16 Centrum Stosowanych Badań Politycznych (C-A-P) (niem. *Centrum für angewandte Politikforschung* (C-A-P) i Centrum Badań Nauk Społecznych w Berlinie (niem. *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*, WZB). Przykładowo doradztwo dla pracodawców świadczy Instytut Niemieckiej Gospodarki (niem. *Institut der Deutschen Wirtschaft* (IW), ekspertyzy dla związków zawodowych przygotowuje Instytut Socjologiczno-Ekonomiczny w Düsseldorfie (niem. *Wirtschaft – und Sozialwissenschaftliche Institut* (WSI). W tej kategorii mieszczą się także polityczne fundacje.
- 17 Instytut Badań Socjologicznych w Monachium (niem. *Institut für Sozialforschung* ISF) lub nastawiona na zysk *Prognos AG Mc Kinsey*.
- 18 Przykładowo Fundacja Bertelsmanna, *Deutsche Bank Research*, *Oeko-Institut*.
- 19 *Think tanki* akademickie reprezentują najstarszy i najczęstszy typ naukowych instytutów doradztwa politycznego. Zajmują się one badaniami zorientowanymi na praktykę, doradztwem politycznym, jak również badaniami empirycznymi i opartymi na teorii badaniami podstawowymi, biorąc udział w dyskursie naukowym. Ten typ *think tanków* jest najczęściej finansowany ze środków publicznych. *Think tanki* państwowe lub bliskie rządowi instytuty naukowe zawierają w sobie nieuniwersyteckie instytuty badawcze, umocowane na uniwersytetach instytuty badawcze, prywatne akademickie instytuty badawcze (Schulte, 2013, w. 22). Usługowe instytuty badawcze (niem. *Auftragsforschungsinstitute*) zdobywają finansowanie dzięki przygotowaniu ekspertyz, studiów, których format i tematyka oraz sposób wykonania w dużej mierze definiowany jest przez zleceniodawcę ze świata polityki. Z kolei bliskie interesom *think tanki* (niem. *interessennahe think-tanks*) współpracują ze zorganizowanymi grupami społecznymi lub politycznymi (Schulte, 2013, s. 23). *Think tanki* adwokackie, zwane *think tankami* społeczeństwa obywatelskiego (niem. *advokatische Think Tanks*), przejmują „advokatury” pewnych tematów, formułują koncepcje rozwiązań dla naukowo-ideologicznych paradygmatów (Schulte, 2013, s. 91, Thunert, 2003, s. 31). Rynek tych *think tanków* liczy ok. 30 instytutów zatrudniających przeciętnie dziesięciu naukowców. Dążą one do zmiany działania polityków, ich najważniejszymi odbiorcami jest opinia publiczna, dlatego intensywnie wykorzystują różnego rodzaju kanały komunikacji, przekazując wyniki swoich badań i analiz (Speth 2007, s. 6, Schulte, 2013, s. 92).

prawnego określenia ich roli jako aktorów procesów doradczych czy lobbingowych. Warto wspomnieć, że niektóre obszary są objęte pewnymi wewnętrznymi regulacjami regulaminowymi, np. odnośnie zasady powoływania ekspertów lub doradców na komisje w Bundestagu. Na ich podstawie niemieccy parlamentarzyści mogą w ramach prac komisji z własnej inicjatywy poszukiwać informacji, zlecać ekspertyzy, ale również w tychże komisjach powoływać grupy ekspertów oraz organizować wysłuchania (Deutscher Bundestag, 2018a).

LOBBING W POLSCE

Prawną podstawą działalności lobbingowej w Polsce²⁰ jest *Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (Dz.U. 2005 Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.) oraz następujące regulacje: regulamin Sejmu (art. 70a-70i, art. 201b-201c), Zarządzenie nr 4 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, regulamin Senatu (art. 8 ust. 1pkt 16a, art. 37a, art. 60 ust 2a, art. 63 ust. 3) oraz Zarządzenie nr 8 Marszałka Senatu z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich.

Ustawa o działalności lobbingowej, która weszła w życie 7 marca 2006 roku, nadaje lobbingowi szerszy, nie tylko komunikacyjny wymiar, definiując go jako „każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy

²⁰ Zwyczajowo przyjmuje się, że zakres przedmiotowy i podmiotowy działalności lobbingowej obejmuje Sejm, Senat oraz Radę Ministrów. Niektórzy badacze jednak zauważają, że także Prezydent RP powinien zostać objęty reżimem regulacji prawnych (zob. Wiszowaty 2016, s. 183-184).

władzy publicznej w procesie stanowienia prawa” (*Ustawa o działalności lobbingowej*, 2005, art. 2 pkt 1). W świetle tej ustawy zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa aktywność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób (art. 2 pkt 2 ustawy). Może ona być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej (ibidem, art. 2 pkt 3). Ponadto zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana także w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej (ibidem, art. 14), nakazuje ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej prowadzenie jawnego rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową (ibidem, roz. 3) oraz nakazuje opracowanie raz w roku do końca lutego informacji o działaniach podejmowanych wobec Sejmu i Senatu przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową (ibidem, rozdział 4).

Jeśli chodzi o pragmatykę działalności lobbingowej, lobbysta, posiadając okresową kartę wstępu do budynków parlamentarnych (w 2017 r. wydano 25 takich kart), ma prawo udziału i prawo głosu w dyskusji podczas posiedzeń komisji sejmowych bez wcześniejszego powiadomienia oraz prawo udziału w posiedzeniach komisji senackich, zgłaszając chęć uczestnictwa 24 godziny wcześniej. Ma także prawo składania dokumentów będących ekspertyzą, opinią prawną lub propozycjami rozwiązań prawnych.

Komisjami sejmowymi, które zwyczajowo cieszą się największym zainteresowaniem lobbystów, są: Komisja Zdrowia, Komisja Gospodarki i Rozwoju, Komisja Finansów Publicznych, Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisja do spraw Energii i Skarbu Państwa (*Zasady prowadzenia lobbingu*, 2018).

Od marca 2006 roku, kiedy zaczęła obowiązywać *Ustawa o działalności lobbingowej*, do 13 lipca 2018 roku 436 podmiotów zarejestrowało swoją działalność, z czego wykreślono 30 (Wykaz lobbystów, 2018). Jedynie niewielki procent z nich deklarowało, że prowadzi działalność lobbingową na terenie parlamentu (Wykaz lobbystów, 2018). W roku 2017 funkcjonowało ich jedynie 25, z czego 14 było

przedsiębiorcami, a 11 osobami fizycznymi. Drastycznemu zmniejszeniu uległa aktywność lobbystów. W 2017 roku wzięli oni udział jedynie w trzech posiedzeniach komisji sejmowych, nie zabierając na nich głosu. W 2009 roku było to odpowiednio 48 posiedzeń, z czego na 11 lobbystów zabierali głos (Zasady prowadzenia lobbingu, 2018).

Aby zdiagnozować funkcjonowanie omawianej ustawy w praktyce, w 2008 r. w ramach Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego przeprowadzono badania dotyczące percepcji lobbingu w procesie stanowienia prawa (Kopińska et al., 2008). Wzięli w nich udział losowo wybrani parlamentarzyści – 115 posłów i 25 senatorów – anonimowo wypełniający stosowną ankietę, zawodowi lobbysty, a także dziennikarze, którzy zgodzili się udzielić wywiadów pogłębionych. Na podstawie zebranego materiału udało się opracować kilka typów działalności lobbingowej podejmowanej w polskim parlamencie (Kubiak, 2013, s. 139-140). Wśród nich wyróżniamy: (1) lobbing polityczny – mający miejsce, gdy politycy poprzez swoje koneksje starają się wpłynąć na proces legislacyjny. Zjawisko to jest wykorzystywane przez wielu przedsiębiorców, chętnie zatrudniających byłych polityków posiadających kontakty w obozie rządzącym; (2) lobbing dziennikarski – przybierający postać artykułów prasowych pisanych na zamówienie; (3) lobbing legislacyjny – którego autorem są urzędnicy obsługujący posiedzenia komisji czy podkomisji parlamentarnych oraz urzędnicy z różnych ministerstw; (4) lobbing taktyczny – realizowany w ramach ściśle zaprojektowanej i zoptymalizowanej strategii, polegającej na celowym dotarciu do kluczowych polityków; (5) lobbing poprzez organizacje w wykonaniu nieprofesjonalnych firm zajmujących się działalnością lobbingową, ale stowarzyszeń, organizacji zawodowych i związki związkowe; (6) lobbing niezidentyfikowany – inaczej niejawnny, o nieokreślonym autorstwie, mający miejsce, kiedy nie można ustalić, kto jest podmiotem lobbującym, biorącym udział w posiedzeniach komisji czy podkomisji, kto jest konsultantem oraz kto doradza parlamentarzystom; (7) lobbing poselski – podejmowany przez posłów, by zapewnić korzyści konkretnym osobom, najczęściej komuś z rodziny, przyjaciół czy bliskich.

Odmienne kategorie działalności lobbingowej rysują się w świadomości samych lobbystów. Są nimi (1) lobbing pasywny (receptywny) – przybierający postać konsultacji z daną grupą interesu, podejmowanych z inicjatywy władzy; (2) lobbing aktywny – mający miejsce, gdy grupa docelowa jest jedynie adresatem działalności lobbingowej i do niej należy decyzja o podjęciu rozmów czy konsultacji z lobbystami; (3) lobbing „soft” – polegający na promowaniu danej kwestii bez wyraźnej artikulacji konkretnych rozwiązań prawnych; (4) lobbing merytoryczny – obejmujący szczegółową analizę problemu, wykorzystywaną w merytorycznej argumentacji w kontaktach z legislatorami.

Do kategorii lobbingu wyróżnionych zarówno przez dziennikarzy, jak i zawodowych lobbystów należą (Kubiak, 2013, s. 140): (1) lobbing jawny, inaczej transparentny lub dozwolony, przyjmujący postać monitorowania przebiegu procesu legislacyjnego; (2) lobbing niejawnny – kiedy lobbysta nie występuje oficjalnie w swojej roli (a jest np. dziennikarzem); (3) lobbing niedopuszczalny – przyjmujący postać gratyfikacji (wycieczki zagraniczne czy komputery); (4) lobbing nie-dozwolony – mający znamiona działalności korupcyjnej²¹.

Określenie rozmiarów nieformalnego, pozaustawowego lobbingu jest trudne, gdyż sami parlamentarzyści w przywołanych badaniach rzadko przyznawali, że są adresatami takich form perswazji – jedynie 3% respondentów udzieliło takiej odpowiedzi. Interesanci prosili ich najczęściej o poparcie rozwiązań legislacyjnych korzystnych dla jakiś firm czy przedsiębiorców albo konkretnych grup zawodowych (Kubiak, 2013, s. 141). Takie prośby najczęściej formułowane były przez związki zawodowe – 16%, władze lokalne i samorządowe – 19%, organizacje społeczne i pozarządowe – 15%, środowiska branżowe oraz grupy branżowych interesów – 13% (ibidem). Tylko incydentalnie respondenci deklarowali, że byli obiektami nielegalnych zabiegów

21 Na początku obecnego stulecia, u progu rodzenia się nowej kultury parlamentarnej, badacze wyróżniali tylko jedną profesjonalną odmianę lobbingu i aż dwie nieprofesjonalne. Ostatnią postać przyjmował lobbing *ad hoc*, czyli działalność sporadyczna, podejmowana dla załatwienia konkretnej sprawy, a także lobbing „dziki”, podejmowany przez tzw. „załatwiaczy”, ze swoimi odmianami – partyzanckim oraz kowbojskim, balansującym na granicy prawa (Jasiecki, 2000).

perswazyjnych jak korupcja (6% badanych) czy szantaż (4% badanych) (ibidem).

Co ciekawe, badani parlamentarzyści w znakomitej większości przyznawali również, że rzadko spotykali się z lobbingiem ze strony zawodowych lobbystów²² w dziedzinie gospodarczej, takich jak kancelarie prawnicze, firmy doradcze i konsultingowe czy stowarzyszenia przedsiębiorców (Kubiak, 2013). W większości przypadków prośby skierowane pod adresem respondentów dotyczyły indywidualnych interwencji, jak znalezienie pracy (42% badanych), pomocy w załatwieniu konkretnych spraw mieszkańców okręgu czy spraw ważnych dla danej miejscowości (50%) (ibidem).

Analiza porównawcza rejestru podmiotów lobbingowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, podmiotów niezarejestrowanych, deklarujących prowadzenie takiej działalności²³ oraz podmiotów zarejestrowanych, deklarujących prowadzenie działalności lobbingowej na terenie parlamentu, pozwala sformułować istotne dla obrazu lobbingu w Polsce wnioski. Przede wszystkim z racji tego, że ustawa mówiąca o działalności lobbingowej za zawodową działalność lobbingową uznaje tylko zabiegi podejmowane na rzecz interesów osób trzecich, faktyczny lobbing mogą prowadzić podmioty niezarejestrowane, będące rzecznikami interesów własnej organizacji. Ponadto ta ustawa specyfikuje działania lobbingowe jako podejmowane w trakcie prac legislacyjnych, w budynkach parlamentarnych, nie obejmuje więc wielu zabiegów będących *de facto* lobbingowymi, do których zaliczyć można np. spotkania z interesariuszami nieposiadającymi formalnego statusu zawodowych lobbystów. Badacze

²² Mimo że w roku poprzedzającym badania, tj. w 2007, 25 podmiotów zadeklarowało działalność lobbingową na terenie parlamentu (zob. Kubiak 2013).

²³ Częstkowa lista takich podmiotów znajduje się chociażby na portalu proto.pl http://www.proto.pl/agencje-pr?title=&field_miejscowosc_value=&field_obszar_dzialalnosci_value=lobbying&field_wojewodztwo_tid=All [dostęp: 25.07.2018]. Do firm niezarejestrowanych, a deklarujących, że świadczą usługi lobbingowe, należą m.in.: 365 Agencja, ARW Image Public Relations, Business Media Communications, Confero Consulting, Newline Communication&Consulting, Open Media, Pawlak PR, TOKYO Public Relations and Consulting Sp. z o.o., Underground Production House.

zauważają także, że wąskie rozumienie lobbingu oraz jego negatywna semantyczna konotacja, wzmacniana koniecznością noszenia przez lobbystów specjalnych przepustek, znacznie utrudniają prowadzenie prawnie uregulowanych działań na rzecz przedmiotu lobbingu (Kubiak, 2013, s. 143). Zauważa się również, że rzadko i z dużymi trudnościami stosuje się wysłuchanie publiczne, będące ważną procedurą wprowadzoną na mocy przepisów ustawy lobbingowej oraz dające możliwość zaprezentowania swojego stanowiska wszystkim zainteresowanym stronom (ibidem). W perspektywie może to prowadzić do utrzymywania się szarej strefy lobbingowej, związanej z wywieraniem na parlamentarzystów niejawnego i niedopuszczalnego nacisku.

LOBBING W NIEMCZECH

Lobbing (określany również reprezentacją interesów) oznacza „ukierunkowany wpływ na organy publiczne, wywierany przez osoby trzecie tak, aby jej interesy były w jak największym stopniu odzwierciedlone w decyzjach podejmowanych przez prawodawcę lub administrację” (Hoppe, 2009)²⁴. Z analizy literatury przedmiotu wyłania się zasadniczy dyskurs dotyczący miejsca lobbingu w doradztwie politycznym. Podczas gdy Niemieckie Towarzystwo Doradztwa Politycznego (niem. *Deutsche Gesellschaft für Politikberatung*, Degopol) definiuje lobbing jako instrument doradztwa politycznego. Inni badacze podkreślają, że lobbing powinien być traktowany jako samodzielna jednostka doradcza (niem. *eigenständige Beratungseinheit*) (por. Rafat, 2012). W Niemczech lobbing postrzegają się raczej jako „specyficzną formę doradztwa politycznego” (por. Lösche 2006, s. 61), przy czym doradcy w procesie doradczym pozostają aktywni,

²⁴ Warto wspomnieć, że definicja ta nie stanowi części żadnego aktu prawnego, w związku z czym nie jest prawnie wiążąca.

a podejmowana przez nich inicjatywa jest wywołana ich interesem bądź grupy, którą reprezentują.

W niemieckiej literaturze przedmiotu znaleźć można różnorodne typologie podmiotów lobbingu ze względu na obszary działania oraz rodzaj interesów, które zrzeszenia i inni aktorzy reprezentują (ekonomiczne i ideowe)²⁵, jak również rodzaj aktorów rynku lobbingowego. Ze względu na obszar działania można wyróżnić: zrzeszenia w obszarze pracy i systemu ekonomicznego (zrzeszenia przedsiębiorców, związki zawodowe, izby, związki producentów, spółdzielnie produkcyjne, związki konsumentów), zrzeszenia w obszarze socjalnym (np. Caritas, AWO) lub te funkcjonujące w ramach samoorganizacji (np. ochotnicza straż pożarna), zrzeszenia w obszarze rekreacji (np. sport, muzyka), zrzeszenia zorientowane na wartości w obszarze kultury i religii (np. stowarzyszenia kulturalne, Kościoły) i wiele innych podmiotów (Lösche 2006, s. 335-336). Ze względu na rodzaj aktorów rynku, lobbing w Niemczech można podzielić na: agencje pracujące na rzecz swoich klientów, agencje *public affairs*, duże koncerny i firmy²⁶, kancelarie adwokackie specjalizujące się w określonych obszarach, angażujące ekspertów *public affairs* oraz byłych polityków, organizacje pozarządowe przedstawiające siebie jako ekspertów działających w imieniu wspólnego dobra, miasta oraz gminy. Syntetyczny podział ukazujący aktorów instytucjonalnych lobby w Niemczech przedstawia typologia zaproponowana przez Jäkela. Wyróżnia on: inicjatywy obywatelskie, stowarzyszenia, zrzeszenia interesów, związki zawodowe oraz „lobbing kontraktowy” (*consultancies*, ang. *Contract Lobbying*) (Jäkel, 2005, s. 43-49). W obszarze lobbingu działają głównie aktorzy drugiego (rynek: koncerny międzynarodowe, małe i średnie przedsiębiorstwa) i trzeciego sektora (zrzeszenia lub

²⁵ Podział ten ma swoje słabości: oto na interesy ekonomiczne i idealistyczne, z których pierwsze realizowane są przez przedsiębiorstwa, a drugie przez instytucje charytatywne, nie sprawdza się, bo zarówno przedsiębiorstwa podejmują działania o charakterze idealistycznym (społeczna odpowiedzialność biznesu), jak i organizacje kościelne mogą działać w interesie ekonomicznym.

²⁶ 30 przedstawicieli firm notowanych w Dax spotyka się nieoficjalnie w ramach tzw. kolegium w Berlinie. Jest to największa nieoficjalna sieć o tym charakterze w Niemczech z siedzibą w BASF.

związki interesów, inicjatywy obywatelskie, stowarzyszenia, związki zawodowe), a odbiorcą jest pierwszy sektor (państwo: parlamenty, rządy, administracja, sądownictwo) (więcej Jäkel, 2005, s. 41)²⁷.

Warto również omówić pokrótce rolę zrzeszeń interesów (niem. *Verbände*) w obszarze lobbingu, ponieważ są to podmioty charakterystyczne dla niemieckiego rynku. Związki interesów to pojęcie szersze aniżeli organizacje pozarządowe, aczkolwiek termin ten posiada cechy wspólne i rozłączne. Ich rola jest niejednoznaczna, gdyż samo określenie zawiera w sobie wiele różnych zrzeszeń – od zrzeszeń ochrony praw człowieka po zrzeszenia organizacji farmaceutycznych czy produkcji alkoholu.

Najważniejszymi obszarami politycznymi dla lobbingu w Niemczech są: polityka energetyczna, polityka przemysłowa, zdrowie, rynki finansowe, banki, transport i obrona (Wissenschaftliche Dienste, 2017, s. 4). Dużymi graczami pozostają tu firmy gospodarki energetycznej (RWE, E.ON, EnBW und Vattenfall)²⁸.

Jak wynika z powyższej analizy, do aktorów lobbingu nie zaliczamy tylko i wyłącznie zinstytucjonalizowanych, profesjonalnych i chłodno kalkulujących zrzeszeń, lecz także ruchy społeczne, inicjatywy obywatelskie działające z pasją, zaangażowaniem i posiadające ograniczone zasoby. Naukowe Służby Bundestagu szacują, że w obszarze lobbingu w Niemczech działa 4000 zrzeszeń zatrudniających od 2 do 120 pracowników, ok. 120 przedstawicielstw przedsiębiorstw (niem. *Unternehmensrepräsentanzen*) mających przeciętnie 4 pracowników, ok. 90 agencji *public affairs* z ok. 1000 pracowników, ok. 50 *think tanków* z siedzibą w Berlinie, ok. 20 firm prawniczych (niem. *Anwaltsfirmen*), ok. 200 naukowców w radach lub w roli opiniodawcy, ok. 30 przedsiębiorstw doradczych, ok. 30 instytutów naukowych i szkół wyższych, ok. 25 fundacji aktywnych w obszarze doradztwa politycznego, jak również ok. 300 pojedynczych lobbystów, włącznie

27 Współcześnie można jednak mówić również o tym, że odbiorcą lobbingu są również aktorzy z drugiego i trzeciego sektora, choć głównie na etapie procesu konkurencji lub zawiązywania koalicji celem wpłynięcia na decyzje decydentów (przykładem działania takiego oddziaływania jest *multiplie-voice*, w którym rekomendację artykułuje wiele podmiotów).

28 Więcej: Lange (2017), Studien & Statistiken (2018), Weigele (2017).

doradców politycznych (Wissenschaftliche Dienste, 2017, s. 4)²⁹. W 2018 roku na liście lobbystów zarejestrowanych było 2347 organizacji (Öffentliche Liste, 2018).

Rejestracja na liście lobbystów Bundestagu jest dobrowolna i nie wynikają z niej żadne prawa ani obowiązki³⁰. Na liście tej znajdują się nie tylko lobbyści w klasycznym ujęciu, ale również stowarzyszenia, organizacje pożytku publicznego i inne (por. Deutscher Bundestag, 2018). Lista nie daje wiedzy o rozmiarze zjawiska: zawiera jedynie zrzeczenia oraz przedstawicieli interesu, nie obejmuje wszystkich przedsiębiorstw, które uprawiają lobbing we własnym interesie, zajmujących się lobbingiem kancelarii adwokackich czy też firm z zakresu *public affairs* (Lösche, 2007, s. 341). Lista nie wskazuje również środków na uprawianie lobbingu pozostających w dyspozycji podmiotów, potencjalnych zlecających ani regulacji czy też innych decyzji określających, w jakim zakresie miał miejsce lobbing.

Rodzaj zapisów prawnych dotyczących lobbingu podzielić można na ogólne, interpretowane w odniesieniu do grup interesu, ale nieregulujące bezpośrednio sposobu ich funkcjonowania³¹, oraz

²⁹ Warto zaznaczyć, że liczba zrzeczeń działających w obszarze lobbingu nie odpowiada (dane na 2016 r.) liczbie zapisanych listę lobbystów podmiotów. Według tej listy z 3089 adresów 2318 stowarzyszeń znajdujących się na liście lobbingowej ma swoją siedzibę w Berlinie, z czego 504 z nich w najbliższym otoczeniu Bundestagu oraz ministerstw (Lehmann, 2016).

³⁰ Lista lobbingowa została wprowadzona uchwałą Bundestagu z 21 września 1972 roku. Zgodnie z informacją znajdującą się na stronie Bundestagu: „Na listę publiczną są wpisywane zasadniczo tylko takie zrzeczenia, które złożą w swoim imieniu odpowiedni wnioski o wpisanie ich na listę. Nie rejestruje się zakładów, osób prawnych i fundacji prawa publicznego oraz ich nadrzędnych konfederacji ani organizacji, które mają już swoją reprezentację interesów na płaszczyźnie ponadregionalnej. Dotyczy to również zrzeczeń wchodzących w skład zarejestrowanej już konfederacji, a także poszczególnych stowarzyszeń i firm. Załącznik nr 2 ust. 4 regulaminu Bundestagu (GO-BT) stanowi, że wpisanie na listę nie uzasadnia roszczeń do wysłuchania lub wystawienia przepustki uprawniającej do wstępu na teren Bundestagu” (Öffentliche Liste, 2018).

³¹ Możliwość działania lobby opiera się na prawie do egzystencji różnych organizacji, wynikające z artykułu 9 (1) niemieckiej ustawy zasadniczej, w której pojawiają się nie tylko sformułowania: „stowarzyszenia” (niem. *Vereine*), ale również „korporacje” (niem. *Gesellschaften*) oraz „związki” (niem. *Vereinigungen*). Z kolei artykuł 9 (3) zapewnia obywatelom wolność zrzeszania się (niem. *Vereinigungsrecht*). Prawo

te bezpośrednio odnoszące się do lobbingu. Do tego drugiego rodzaju należy jednak zasadniczo jedynie załącznik 2 do GO-BT15 z 1972 roku (BGBl 1972 I, 2066.), który stanowi w odniesieniu do stowarzyszeń, że „przesłuchanie ich przedstawicieli odbywa się jedynie wtedy, jeżeli wpisali się oni na listę i podali przy tym [...] [wymagane] dane”³² i *de facto* sankcjonuje działanie wspomnianej powyżej listy lobbystów. Dodatkowo możliwość dostępu do niemieckich parlamentarzystów dawała legitymacja uprawniająca do wejścia na teren Bundestagu. Jak wynika z dokumentów Bundestagu, w 2016 roku Konwent Seniorów Bundestagu (niem. *Ältestenrat*) zaostrzył zasady dostępu przedstawicieli grup interesu do budynku Bundestagu, w związku z czym wystawienie tego typu legitymacji wiąże się z koniecznością spełnienia większych wymagań: mogą ją otrzymać tylko ci przedstawiciele interesów reprezentujący zrzeszenia, którzy zarejestrowani są na liście lobbystów oraz posiadają reprezentację w siedzibie Bundestagu. Natomiast organizacje nieznajdujące się na liście lobbystów nie mają prawa otrzymywania w przyszłości legitymacji uprawniającej do (Wissenschaftliche Dienste, 2017, s. 5)³³.

to dotyczy wszystkich organizacji, które chcą współtworzyć rozwiązania w zakresie rynku pracy, gospodarki, szczególnie chronione nim są związki zawodowe. W tym obszarze należy wskazać na artykuł 17 niemieckiej konstytucji mówiący o tym, że każdy ma prawo samodzielnego bądź w grupie stosowania próśb lub skarg do właściwych urzędów lub podmiotów władzy ustawodawczej. Artykuł 21 z kolei daje prawo partiom do współdziałania przy kształtowaniu się woli ludu. Tutaj grupy interesu interpretują swoją rolę jako pośredników (Grundgesetz, 1946, Jäkel, 2005, s. 34). Powyższe regulacje prawne dają legitymizację do powstawania reprezentacji interesów. Odrębną kategorią są przepisy legitymujące ich wpływ na politykę. Wskazane powyżej regulacje jedynie legitymizują możliwość (prawo do) jego stosowania, ale nie mówią nic o tym, jak ma to funkcjonować. Wskazują również, że akceptuje się lobbing rozumiany jako wymiana informacji i nie jest on niezgodny z prawem.

- 32 Wymagane dane to: nazwa i siedziba stowarzyszenia, skład zarządu i kierownictwa, obszar zainteresowań stowarzyszenia, liczba członków, nazwiska przedstawicieli stowarzyszenia oraz adres przedstawicielstwa przy siedzibie Bundestagu oraz Rządu Federalnego (Bundesanzeiger 1972).
- 33 Zgodnie z załącznikiem 2 GO-BT jedynie przedstawiciele stowarzyszeń zarejestrowanych na publicznej liście stowarzyszeń oraz posiadający biuro przedstawicielskie w siedzibie Bundestagu mogą otrzymać kartę wstępu. Maksymalna liczba przepustek została zmniejszona z pięciu do dwóch na stowarzyszenie. W związku

Należy wskazać, że w Niemczech nie istnieje obowiązek podawania do informacji publicznej swoich powiązań z poszczególnymi grupami interesu w zakresie działań doradczych. Dodatkowo, jak wspomniano wcześniej, parlamentarzyści mają prawo zasięgnięcia opinii u zewnętrznych doradców (którzy mogą być również lobbystami). Sytuacje korupcyjne są sankcjonowane przez poszczególne regulacje³⁴, ale mogą mieć one jedynie wówczas zastosowanie, gdy wina zostanie parlamentarzyście udowodniona.

W niemieckiej opinii publicznej lobbing nie cieszy się dobrą reputacją. Wpływ na ten stan rzeczy ma wiele afer i skandali, jakie miały miejsce w ostatnich dziesięcioleciach w Niemczech³⁵. W ogniu krytyki znajdują się przede wszystkim deficyty strukturalne (Ahrens, 2017, s. 133). Wiele podmiotów wskazuje bezskutecznie na konieczność wprowadzenia regulacji w zakresie przejrzystości usług doradczych i lobbingowych (Degepol, 2010, s. 25). Potrzebę zmian zgłosiły Lobby Control i Abgeordnetenwatch, które w lutym 2017 roku przygotowały wspólny projekt ustawy zawierający propozycje uregulowania zasad prowadzenia działalności lobbingowej (Lobby-Transparenzgesetz, 2017), zaś Degepol zaproponował wprowadzenie kodeksu zachowania (*code of conduct*) (Degepol, 2010, s. 23-25). Lobby Control oraz Transparency International opublikowały w tym kontekście ekspertyzę, proponując powołanie instytucji Pełnomocnika ds. Przejrzystości,

z tym możliwością otrzymania tego typu przepustki nie mają już przedstawiciele stowarzyszeń, firm lub innych organizacji, które nie są zarejestrowane na liście stowarzyszeń (Wissenschaftliche Dienste, 2017, s. 5). Zob. Informacja Administracji Bundestagu: <https://www.bundes-tag.de/blob/409838/b1b7767b2ec708e4f26b55870329a71c/merkblatt-data.pdf> [dostęp: 11.03.2019].

³⁴ Przypadki nadmiernego, nielegalnego lobbingu reguluje § 331-334 StGB oraz § 108e StGB, w myśl których przekupienie reprezentanta politycznego wiąże się z sankcjami prawnymi. Środkiem regulacji stosunku pomiędzy reprezentantem władzy a lobbystą jest konieczność spełnienia wymogów związanych z tzw. niekompatybilnością (niem. *Inkompatibilitätsvorschriften*), polegającą na zakazie sprawowania dwóch stanowisk przez jedną osobę w obszarach narażonych na konflikt interesów oraz niemożność sprawowania jednocześnie takiej funkcji w sektorze publicznym i prywatnym.

³⁵ Wskazywane jest, że skandale „Dieselgate” oraz „Cum-ex” wywołane były działaniem lobbystów (Jörn, 2017).

wprowadzenia równych zasad dla wszystkich podmiotów lobby oraz ujawniania informacji o tym, kto na czyje zlecenie i dysponując jakim budżetem na kogo usiłował wpłynąć (Transparency International, 2017, s. 1). W samym Bundestagu zmiany postulowały Zieloni (Transparenz herstellen, 2017) oraz Lewica (Transparenz schaffen, 2017), które złożyły wnioski, ale oba zostały odrzucone. Frakcja SPD pracowała nad projektem ustawy (Entwurf eines Gesetzes, 2017)³⁶.

Konieczność wprowadzenia regulacji nie wynika jedynie z ogromnej liczby podmiotów działających w obszarze lobby. Wynika również z istotnej roli w systemie, jaką nadaje się podmiotom lobbującym w Niemczech. Wskazuje się na ich ważną rolę agregacji i artykulacji interesów, współdziałania, pośredniczenia między polityką, społeczeństwem a gospodarką, legitymizacji systemu oraz demokratyzacji (Jäkel, 2005, s. 14-16). Ponadto wprowadzenie regulacji jest ważne, ponieważ ich brak szkodzi niemieckiej demokracji. Wskazuje się na fakt, że nie tylko korupcja paraliżuje funkcjonowanie demokracji, ale również tak oddziałują nieufność wobec polityków oraz intencji zrzeszeń (Löschke, 2006, s. 340). Brak regulacji wzmacnia podejrzliwość, a ponieważ w obszarze lobbingu aktywne pozostają również podmioty społeczeństwa obywatelskiego, także i one zostają zainfekowane podejrzaniem o nieetyczne wywieranie nacisku na decydentów. A zatem regulacje w tym zakresie byłyby ukłonem w kierunku demokracji oraz „odbarwienia” organizacji rzeczniczych w Niemczech zajmujących się reprezentacją interesów. Jedynym rozwiązaniem takiego stanu rzeczy okazuje się zwiększenie przejrzystości i kontroli lobbystów, jawność oraz wprowadzenie kodeksu zachowania podmiotów lobbujących, zawierającego następujące etyczne zasady: wiarygodność, dyskrecję, uczciwość, odrzucenie nielegalnego wpływania na proces tworzenia woli politycznej parlamentarzystów (ibidem). Ponieważ poza zapisami w konstytucji i bardzo ogólnymi sformułowaniami w regulaminach poszczególnych gremiów brakuje konkretnych regulacji odnoszących się do obszaru doradztwa i lobbingu, stan regulacji lobbingu w Niemczech odbiega od standardów

36 Do końca 2018 r. Frakcja SPD nie przedłożyła projektu ustawy w Bundestagu.

światowych (Wissenschaftliche Dienste, 2017, s. 8). Powyższe argumenty pozwalają stwierdzić, że lobbing w Niemczech nie jest w pełni ustawowo uregulowany, a niedobory w tym zakresie mogą obecnie oraz w przyszłości szkodliwie wpływać na charakter współpracy pomiędzy parlamentarzystami a podmiotami reprezentującymi interesy.

WNIOSKI

Według badaczy poziom doradztwa politycznego w Polsce, mimo dostępności źródeł i ekspertów, a nawet faktu finansowania niektórych instytucji przez rząd, znajduje się w fazie początkowej (zob. Biskup 2010, Zaręba 2014). Jak wskazano powyżej, przyczyną tego stanu rzeczy jest głównie niski poziom zaufania społecznego, który skutkuje preferowaniem źródeł doradztwa pochodzącego z kręgów osobiście znanych politykom. Przenosi to środek ciężkości funkcjonowania doradztwa politycznego na kontakty prywatne oraz gabinety polityczne, a jednocześnie zawęża sposób realizowania polityki w różnych jej wymiarach jedynie do znanych perspektyw, zgodnych z wizją podmiotów korzystających z doradztwa. W takim wydaniu doradztwo polityczne jawi się nie jako zwiększenie zasobów poznawczych rządzących oraz przedstawienie szerszego spektrum rozwiązań, ale raczej w formie racjonalizacji drogi już podjętej. Zapoczątkowane przez Radosława Sikorskiego jako ministra spraw zagranicznych kroki mające na celu rutynizację kontaktów z *think tankami* miały jedynie incydentalny charakter i skończyły się wraz z jego ustąpieniem ze stanowiska. Nie zostały wkomponowane w niezinstytucjonalizowane normy uprawiania polityki zagranicznej. Doradztwu politycznemu, rozumianemu jako doradztwo wizerunkowe, oferowanemu polskim parlamentarzystom brakuje nie tylko sformalizowania, ale również pozostaje ono niewykorzystywane na większą skalę.

Być może następuje tutaj utożsamienie go ze społeczną manipulacją, mającą prowadzić do zdobycia i utrzymania władzy.

Podobnie polski lobbing, mimo swojego umocowania prawnego, wedle badaczy daleki jest od profesjonalnego wzorca funkcjonującego w ustalonych demokracjach, chociażby w Stanach Zjednoczonych (zob. Kubiak 2013). Być może częściowo wynika to ze wspomnianego już wysokiego stopienia społecznej podejrzliwości, każącego upatrywać w działalności lobbingowej środka do zakulisowej promocji nieetycznych graczy na rynku. Nieufność ta, co zrozumiałe, może mieć swoje źródła w doświadczeniach z wadliwego systemu gospodarczego funkcjonującego w poprzednim ustroju politycznym oraz z wielu przypadków korupcji, jakie miały miejsce w okresie transformacji ustrojowej. Trudno w obecnych warunkach przewidywać, jak dalece i czy w ogóle rozwinie się stopień profesjonalizacji zarówno doradztwa politycznego, jak i lobbingu. Być może wraz z okrzepnięciem polskiej demokracji ich wzorce funkcjonowania zaczną opierać się na tradycji anglosaskiej. Jednak istnieje także prawdopodobieństwo, że ich znaczenie jeszcze bardziej zostanie zmarginalizowane.

Do cech charakterystycznych Niemiec należy to, że w obszarze doradztwa działa wiele różnego rodzaju podmiotów, przy czym w niektórych przypadkach mogą być one zaliczone do rynku doradztwa merytorycznego, a w innych do rynku lobbingu. Istnieją też takie podmioty, które działają tylko i wyłącznie w obszarze doradztwa merytorycznego. Zauważalna jest aktywizacja „strefy” publicznej wobec postępowania władz publicznych, skutkująca nie tylko powstawaniem *think tanków* adwokackich, ale i wzrostem ambicji różnorodnych podmiotów, w szczególności fundacji i stowarzyszeń, do pełnienia funkcji doradczej (ale i o charakterze rzeczniczym) dla władz i wobec nich. Co istotne, ambicje te zostają uwzględnione w procesie tworzenia prawa, przynajmniej na poziomie zasięgania informacji o możliwych rozwiązaniach przez władzę wykonawczą i ustawodawczą. Tworzone są różnorodne kanały dotarcia do decydentów dla podmiotów doradztwa i przez te podmioty. Warto wspomnieć, że niemieckie instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej dysponują wystarczającymi środkami finansowymi na te cele oraz potrzebują takiego

doradztwa ze względu na rozległy wachlarz zadań – w szczególności w sprawach globalnych, z racji zaangażowania wynikającego ze specyfiki niemieckiej polityki zagranicznej, przejawiającego się w zobowiązaniach w pomocy humanitarnej i rozwojowej.

Różnorodność aktorów doradztwa politycznego i lobbingu w Niemczech sprawiła, że powstały liczne możliwości kontaktu z władzą. Działalność lobbystyczna prowadzona jest przez wielorakie podmioty nie tylko z drugiego, ale i trzeciego sektora. Interesującym zjawiskiem okazuje się działanie różnego rodzaju zrzeszeń – organizacji parasolowych, zrzeszeń grupujących stowarzyszenia, konfederacji czy federacji, skupiających się na szerokim spektrum zadań – począwszy od spraw budowlanych, przemysłu tytoniowego, rolnictwa, poprzez prawa człowieka i zwierząt, na kwestiach konsumenckich skończywszy. Lobbying siłą rzeczy staje się w Niemczech również domeną organizacji pozarządowych.

Warto wskazać na niski stopień sformalizowania lobbingu w Niemczech, związany z szeroko krytykowanymi deficytami strukturalnymi w tym zakresie. Brakuje ustawowej regulacji dotyczącej doradztwa politycznego czy lobbingu. Nie istnieje także „ustawa lobbingowa”. Lista podmiotów jest dobrowolna i nie wiąże się z żadnymi przywilejami lub obowiązkami. Nie ma ustawowej definicji pojęcia lobbingu lub działalności lobbingowej ani precyzyjnego ujęcia istoty doradztwa politycznego. Nie funkcjonują też wiążące regulacje mówiące o transparentności procesów doradczych czy lobbingowych. Natomiast konieczność wprowadzenia takich regulacji od dawna się postuluje, na co również w wywiadach zwraca uwagę wielu badanych posłów.

W polsko-niemieckiej analizie porównawczej w pierwszym rzędzie warto zwrócić uwagę na różnice w podejściu do samych definicji doradztwa politycznego oraz lobbingu. Wyłaniają się one z analizy przywołanej literatury przedmiotu. W Polsce widać koncentrację na strategicznym typie doradztwa, natomiast w Niemczech definicje skupiają się na dostarczaniu eksperckiej wiedzy merytorycznej, czyli tak zwanym doradztwie merytorycznym. Doradztwo komunikacyjne jest tu jedynie marginalnym elementem. W Polsce zaś dzieje

się odwrotnie. Szybki rozwój doradztwa w krótkim czasie i wpływy amerykańskiej praktyki politycznej sprawiły, że doradztwo najczęściej wiąże się z *political consulting*, a *policy advice* dopiero zaczyna się rozwijać. Podobna sytuacja występuje w wykorzystaniu tych typów doradztwa przez polityków w ich codziennej pracy. W Niemczech politycy sięgają raczej po doradztwo merytoryczne, strategiczne zostawiając władzom partyjnym. W Polsce doradztwo strategiczne obecne jest praktycznie na każdym poziomie politycznym. Należy wskazać z pewnością na historyczne przyczyny różnic w obszarze doradztwa politycznego i lobbingu w Polsce i Niemczech. O rozwoju tych obszarów w Polsce możemy mówić dopiero w ramach ustroju demokratycznego po 1989 roku. W Niemczech Zachodnich (RFN) taki rozwój trwał również od końca II wojny światowej, w szczególności od lat 60., co przekłada się na dłuższe tradycje instytucji doradzających i większe ich znaczenie w systemie politycznym. W szczególności taka sytuacja dotyczy obszaru *policy advice*. W Niemczech mamy do czynienia z wieloma instytucjami, w tym także afiliowanymi przy partiach politycznych, cieszącymi się ugruntowaną renomą i doświadczeniem. W Polsce natomiast takich instytucji występuje zdecydowanie mniej i są one rzadziej wykorzystywane przez polityków. Z kwestii zasadniczych, lobbing w Polsce został określony i objęty regulacjami prawnymi, podczas gdy w Niemczech nie istnieje żadna „ustawa lobbingowa”. W obu krajach prawdziwi lobbyści nie ukazują swego oblicza, ale paradoksalnie, podczas gdy w Polsce aktywność przejawia mało widocznych podmiotów lobbujących, to w Niemczech działa w jego obszarze tysiące podmiotów, być może właśnie ze względu na brak regulacji prawnych oraz szerokie rozumienie roli, zakresu oraz funkcji lobbingu.

Zauważane rozbieżności między polskim a niemieckim podejściem do działalności lobbingowej łączą się z faktem, że u naszych zachodnich sąsiadów ta aktywność ma charakter powszechny, a czasami nawet w literaturze traktuje się ją jako element doradztwa politycznego. Funkcjonuje zatem wiele podmiotów prowadzących działalność lobbingową i są one powszechnie znane. Liczba podmiotów

wpisanych na listę lobbystów (ponad 2000), choć imponująca, nie obejmuje wszystkich instytucji działających w zakresie lobby.

W Polsce natomiast, pomimo istniejących uregulowań prawnych w tym zakresie, większość działalności lobbingowej pozostaje ukryta, o czym świadczy na przykład mała ilość lobbystów zarejestrowanych oficjalnie w Sejmie. Samo słowo „lobbing” w Polsce kojarzy się bowiem negatywnie, a ta konotacja wynika z nagłośnionych przez media nieetycznych spraw z udziałem lobbystów z lat transformacji ustrojowej.

W obu objętych badaniami krajach aktywnie działają różnego typu organizacje pozarządowe, które dostarczają decydującym wielorakiej wiedzy. Niektóre z nich są organizacjami lobbingowymi interesy konkretnych firm czy grup interesariuszy. Wieloletnia działalność licznych podmiotów doradztwa merytorycznego i lobbingu w Niemczech sprawia, że politycy mają większe doświadczenie w rozpoznaniu charakteru i intencji podmiotu, z którym znajdują się w procesie wymiany informacji.

Przedstawiona analiza porównawcza dowodzi, że doradztwo polityczne i lobbing w Polsce i w Niemczech to zjawiska różne. Inna jest również praktyka polityczna dotycząca tych zjawisk. Różnice wiążą się zarówno z odrębnym rozwojem historycznym obu społeczeństw, a co za tym idzie także elit politycznych, jak i z odmiennymi aspektami funkcjonowania obowiązujących rozwiązań politycznych i prawnych. Pomimo tego nie brakuje w polskiej i niemieckiej doświadczeniach punktów wspólnych, a także takich, w których obie strony mogą przejmować od siebie nawzajem dobre praktyki. Dlatego wskazane okazuje się dalsze prowadzenie badań komparatystycznych w tych obszarach.

BIBLIOGRAFIA

- Abelson D. (2002). *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill-Queen's Press.
- Ahrens K. (2007). Nutzen und Grenzen der Regulierung von Lobbying. W: R. Kleinfeld, A. Zimmer, U. Willems (red.), *Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien* (s. 124-147). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Aleman U. (1996). Was sind Verbände. *Informationen zur politischen Bildung – Interessenverbände*, Nr. 253, 4. Quartal 1996. München: Bruckmann.
- Anheier H.K., Foerster S., Mangold J., Striebing C. (red.) (2017). *Stiftungen in Deutschland 3: Portraits und Themen*, Wiesbaden: Springer VS.
- Biskup B. (2010). Rozwój doradztwa politycznego w Polsce. W: K. Churska-Nowak, S. Drobczyński (red.). *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii wyborczych*, (s. 91-106). Poznań: Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa.
- Bundesanzeiger (1972), Bekanntmachung über Änderungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 19.10.1972, Anlage 1a, 2066. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl172s2065.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl172s2065.pdf%27%5D__1563282858270 [dostęp: 7.12.2018].
- Bundesverband Deutscher Stiftungen (2017). *Zahlen, Daten, Fakten zum deutschen Stiftungswesen*, https://shop.stiftungen.org/media/mconnect_uploadfiles/z/a/zahlen-daten-fakten-2017.pdf [dostęp: 7.12.2018].
- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Website Bürgerliches Gesetz. <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> [dostęp: 7.12.2018].

- Cadier D., Sus M. (2017). Think Tank Involvement in Foreign Policymaking in the Czech Republic and Poland, *The International Spectator*, vol. 52(1), s. 116-131.
- Centker E.M. (2007). *Public relations*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Deutscher Bundestag (2018), *Aktuelle Fassung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern*. <https://www.bundestag.de/blob/189476/7e407b7649ece88d629dffa5b239a7fe/lobbylisteaktuell-data.pdf> [dostęp: 7.12.2018].
- Deutscher Bundestag (2018a). *Selbstbefassungsrecht und Anhörungen*. <https://www.btg-bestellservice.de/index.php?navi=1&subnavi=57#stichwort> [dostęp: 7.12.2018].
- Degepol (2010). *Was ist Politikberatung? Berater, Auftraggeber, Tätigkeiten und die de|ge|pol als Berufsverband*. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.
- Entwurf eines Gesetzes über die Vertretung von Interessen gegenüber dem Deutschen Bundestag und den Bundesbehörden (IntVertG) und zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze (2017). https://static1.squarespace.com/static/559675bfe4b0d2540b662c7c/t/58b7df4c20099e5e74ed52f0/1488445262689/Gesetzesentwurf+IntVertG_final+200217.002.pdf [dostęp: 11.12.2018].
- Falk S., Rehfeld D., Römmele A., Thunert M. (2006). Einführung: Politikberatung – Themen, Fragestellungen, Begriffsdimensionen, Konzepte, Akteure, Institutionen und Politikfelder. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 11-19). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 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 and Politics*, vol. 6(4), s. 11-40.
- FO, Forum Obywatelskie Rozwoju. <https://for.org.pl/pl/o-nas> [dostęp: 29.07.2018].
- FB, Fundacja Batorego. http://www.batory.org.pl/o_fundacji [dostęp: 28.07.2018].
- FKP, Fundacja Pułaskiego. <https://pulaski.pl/o-fundacji/> [dostęp: 28.07.2018].
- Fundacja Amicus Europeae. <http://fae.pl/glowne-cele> [dostęp: 28.07.2018].
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [dostęp: 7.12.2018].
- Hoppe T. (2009). Transparenz per Gesetz? Zu einem künftigen Lobby-Register, ZRP 2009, s. 39-40.
- IESW, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej. <http://www.iesw.lublin.pl/index.php> [dostęp: 29.07.2018].
- Informacja Administracji Bundestagu, <https://www.bundestag.de/blob/409838/b1b7767b2ec708e4f26b55870329a71c/merkblatt-data.pdf> [dostęp: 11.12.2018].
- IS, Instytut Sobieskiego. <http://www.sobieski.org.pl/misja/> [dostęp: 28.07.2018].
- Instytut WiseEuropa. <http://wise-europa.eu/2016/02/29/witamy-w-wiseeuropa-wise-i-demoseuropa-od-1-marca-razem-o-polsce-europie-i-swiecie-2/> [dostęp: 28.07.2018].
- IO, Instytut Obywatelski. <http://www.institutobywatelski.pl/> [dostęp: 29.07.2018].
- ISP, Instytut Spraw Publicznych. <http://www.isp.org.pl/> [dostęp: 29.07.2018].
- ISS, Instytut Studiów Strategicznych. <http://www.iss.krakow.pl/> [dostęp: 29.07.2018].
- Jäkel Ch. (2005). *Lobbysmus. Bedeutung für Staat und Wirtschaft*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Mueller.

- Jasiecki K. (2000). Lobbying gospodarczy w Polsce. *Studia Socjologiczne*, nr 4, s. 30-45.
- Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U. (2005). *Lobbying. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Jeziarska K. (2018). Performing Independence. The Apolitical Image of Polish Think Tanks. *Europe-Asia Studies*, vol. 70(3), s. 345-364.
- Jörn K. (2017). Die Macht der Lobbys. *Website Das Erste*. 28.09.2017 <https://www.daserste.de/information/wirtschaft-boerse/plusminus/sendung/sendung-vom-27-09-2017-lobbyisten-100.html> [dostęp: 7.12.2018].
- Kalinowski M. (2013). Przedmiot lobbingu z perspektywy etycznej. *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, nr 16.
- Kopińska G., Kubiak A., Doering M. (2008). Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu: „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”, Program Przeciw Korupcji. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Kotler P. (2004). *Marketing*. Warszawa: Gebethner& Ska.
- KP, Krytyka Polityczna. <http://krytykapolityczna.pl/> [dostęp: 29.07.2018].
- Kubiak A. (2013). Lobbying w polskim prawie i praktyce. *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, nr 16, s. 131-144.
- Lange T. (2017). Lobbyreport 2017: Aussitzen statt anpacken Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot, 21.07.2017, Website Lobby Control. <https://www.lobbycontrol.de/2017/06/lobbyreport-2017-aussitzen-statt-anpacken/> [dostęp: 11.12.2018].
- Lehmann U. (2016). Wo die deutschen Lobbyisten sitzen. Website Tagesspiegel. <http://digitalpresent.tagesspiegel.de/lobbylandschaft> [dostęp: 7.12.2018].
- LobbyControl*. <https://lobbypedia.de/wiki/Verb%C3%A4nde-liste> [dostęp: 7.12.2018].

- Lobby-Transparenzgesetz (2017). <https://www.abgeordnetenwatch.de/sites/abgeordnetenwatch.de/files/2017-02-06-lobbytransparenz-gesetz.pdf> [dostęp: 7.12.2018].
- Lösche P. (2006). Lobbyismus als spezifische Form der Politikberatung. W: S. Falk, D. Rehfeld., A. Römmele, M. Thunert (red.), *Handbuch Politikberatung* (s. 334-342). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lösche P. (2007). *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Mai M. (2006). Verbände und Politikberatung. W: S. Falk, D. Rehfeld., A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 268-274). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz R. (1994). Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu der Voraussetzung des Politikberatungsmodells. W: Murswieck A. und Mayntz R. (red.). *Regieren und Politikberatung*. Opladen: Leske + Budrich.
- McGann J., Weaver K. (2000). Introduction. W: J. McGann, K. Weaver (red.). *In Think Tank & Civil Societies: Catalyst for Ideas and Action*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- McNair B. (1998). *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa.
- Moroska-Bonkiewicz A., Schöll-Mazurek K. (2018). Organizacje pozarządowe w kontekście doradztwa politycznego i lobbingu w percepcji polskich i niemieckich parlamentarzystów. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 267-312). Nowy Targ: Wydawnictwo TOC.
- OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich. <https://www.osw.waw.pl/> [dostęp: 28.07.2018].

- Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände (2018). <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste> [dostęp: 11.12.2018].
- PISM, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. <https://www.pism.pl/pl#1> [dostęp: 29.07.2018].
- Portal PROTO. http://www.proto.pl/agencje-pr?title=&field_miejscowosc_value=&field_obszar_dzialalnosci_value=lobbying&field_wojewodztwo_tid=All [dostęp: 25.07.2018].
- Priemer J., Krimmer H., Labigne A. (2017). Ziviz-Survey, 2017. Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken. *Website Ziviz-Survey*. <http://ziviz.info/ziviz-survey> [dostęp: 07.12.2018].
- Rafat S. (2012). *Ethik und Qualität in der Politikberatung. Zur Entwicklung von professionellen Standards und Grundsätzen*. Bielefeld: Transkript Verlag.
- Römmele A. (2015). Politikbezogene Gesellschaftsberatung. Theoretische und empirische Annäherung. W: K-P. Sommermann. *Sachverständige Politikberatung, Funktionsbedingungen oder Gefährdung der Demokratie?* Baden-Baden: Nomos.
- Rosenthal A. (2001). *The Third House. Lobbyists and Lobbying in the States*. Washington: CQ Press.
- Schulte M. (2013). *Politik mitgestalten. Möglichkeiten wissenschaftlicher Politikberatung durch private Think Tanks*. Marburg: Tectum Verlag.
- Speth R., Zimmer A. (red.) (2015). *Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schüssler S. (2012). *NGOs als Akteure der internationalen Sanktionspolitik zur Menschenrechtsförderung. Clubmitglieder oder Außenseiter?* Baden-Baden: Nomos.
- Strafgesetzbuch (StGB). *Website Gesetze im Netz*. <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/StGB.pdf> [dostęp: 7.12.2018].
- Thomson S., John S. (2001). *Public Affairs in Practice: A Practical Guide to Lobbying*. Bodmin Cornwall: MPG Books LTD.

- Transparency International (2017). *Regulierung und Transparenz von Einflussnahme und Lobbyismus*. https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Positionspapier-Regulierung-Lobbyismus_TI_LC2017.pdf [dostęp: 7.12.2018].
- Transparenz herstellen – Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters, 2017, Drucksache 18/3842 18. Wahlperiode 28.01.2015, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/038/1803842.pdf> [dostęp: 11.12.2018].
- Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/836, 19. Wahlperiode, 21.02.2018. Website Bundestag. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/008/1900836.pdf> [dostęp: 11.12.2018].
- Speth R. (2014). Lobbying in Deutschland. *Website Lobby Control*. https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbying_in_Deutschland_2014.pdf [dostęp: 07.12.2018].
- Spiegel (2017). 16/2017, *Magazin Spiegel*. https://magazin.spiegel.de/SP/2017/16/1505568_25/index.html [dostęp: 07.12.2018].
- Studien & Statistiken (2018), 8.12.2018. *Website Deutsches Verbände Forum*. <https://www.verbaende.com/hintergruende-studien-statistiken.php> [dostęp: 11.12.2018].
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz.U. 2005 Nr 169, poz. 1414).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych* (Dz.U. 1997 Nr 98, poz. 604)
- Weigele L. (2017). LobbyControl über Bundesregierung. Schwarz-Rot sieht rot, 21.06.2017, Website TAZ. <http://taz.de/LobbyControl-ueber-Bundesregierung/!5424288/> [dostęp: 11.12.2018].
- Welzel C. (2006). Politikberatung durch Stiftungen. W: S. Falk, D. Rehfeld., A. Römmele, M. Thunert (red.), *Handbuch Politikberatung* (s. 275-289). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Wissenschaftliche Dienste (2017). Regelung von Interessenvertretung („Lobbying“) in Deutschland, im Ausland und nach internationalen Standards. WD 3 – 3000 – 204/17.
- Wiszowaty M. (2016). Prezydencki lobbing. Regulacja prawna działalności lobbingowej w odniesieniu do Prezydenta RP. Teoria i praktyka. *Białostockie Studia Prawnicze*, nr 20B, s. 183-201.
- Wykaz lobbystów zarejestrowanych w Sejmie RP (2018). *Website Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej*. http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/lobbing_osoby.xsp [dostęp: 28.07.2018].
- Zasady prowadzenia lobbingu w polskim parlamencie (2018). Dokument Biura Komisji Sejmowych Kancelarii Sejmu RP. Prezentacja. Wydział Informacji i Obsługi Sekretariatów Komisji. Archiwum własne Autora.
- Zaręba A.M. (2014). Rynek doradztwa politycznego w III RP. *Roczniki Nauk Społecznych*, 1(42), s. 57-75.
- Zetter L. (2011). *Lobbying: The Art of Political Persuasion*, Hampshire: Harriman House Ltd.

THE LEGAL AND INSTITUTIONAL BASIS OF POLITICAL CONSULTING AND LOBBYING IN THE COMPARISON BETWEEN POLAND AND GERMANY

The article discusses the institutional, formal and legal basis for political consulting and lobbying in Poland and in Germany. The authors start by defining both concepts, seeking common points as well as pointing out differences. Furthermore, the article depicts the formal and legal framework of political consulting and lobbying in Poland and in Germany. After that, the authors focus on practical aspects by analysing the actual functioning of these solutions as well as giving an outline of the agents operating within the political consulting and lobbying market and classifying them. The article is summed up by a comparison of possible solutions and their implementation in both countries surveyed.

Kamila Schöll-Mazurek, Bartłomiej Biskup

DORADZTWO MERYTORYCZNE (POLICY
ADVICE) I DORADZTWO STRATEGICZNE
(POLITICAL CONSULTING) W PROCESACH
DORADZTWA POLITYCZNEGO
W POLSCE I NIEMCZECH W OCENIE
PARLAMENTARZYSTÓW

ANALIZA PORÓWNAWCZA

WPROWADZENIE

Celem postawionym sobie przez autorów tego artykułu przy analizie badań polskich i niemieckich parlamentarzystów było zdiagnozowanie zjawiska doradztwa politycznego w Niemczech i Polsce, w szczególności występowania doradztwa merytorycznego i strategicznego. Przez doradztwo merytoryczne (*policy advice*) rozumiemy klasyczne doradztwo polityczne posiadające dwie funkcje: pośrednictwo między polityką, gospodarką a społeczeństwem (sztaby polityków, gabinety polityczne prowadzone przez naukowców) oraz tworzenie połączeń pomiędzy nauką o polityce i innymi dziedzinami nauki a praktyką polityczną (*think tank*). Pojęcie doradztwa strategicznego (*political consulting*) oznacza natomiast

komunikacyjne doradztwo polityczne, czyli doradztwo w wyborach, kampaniach, promocji, komunikacji z aktorami (agencje doradztwa politycznego, *spin doctoring* itp.) (por. Falk et al., 2006, s. 11ff.)¹. Badanie miało naturę indukcyjną, co oznacza, że rozpoczynając proces badawczy, nie postawiono żadnych hipotez². W ramach takiego podejścia badacze opracowują zebrany materiał, opierając się na analizie konkretnych przypadków, a nie na wybranej teorii, będącej podstawą formułowanych założeń.

Przyjęte zasady badań wynikają z paradygmatu konstruktywistycznego, w świetle którego badacz nie ma dostępu do „oryginalnej” rzeczywistości, a jedynie do tworzonych jej różnych konstrukcji (w tym przypadku narracji dotyczących zjawiska doradztwa politycznego) i tylko one mogą być ze sobą porównywane (Flick, 2004, s. 88-94).

Ponieważ badania zrealizowane wśród niemieckich i polskich parlamentarzystów mają charakter pionierski, w artykule brak odniesień do stosownej literatury niemieckiej i polskiej. Ponieważ zarówno polskie, jak i niemieckie warunki konstytuowania się i funkcjonowania doradztwa politycznego uznano za tak unikalne, że zrezygnowano z powoływania się na literaturę anglosaską, najobficiej obrazującą to zjawisko, ale pojawiają się w niej badania doradców politycznych (np. Plasser, Plasser 2002), a bardzo rzadko osób korzystających z usług doradców (Esselment et al., 2014).

Kodowanie i analiza zebranego materiału badawczego miały w niniejszym artykule dać odpowiedź na następujące pytania badawcze:

1. Jaki jest zakres działań doradców politycznych współpracujących z niemieckimi i polskimi parlamentarzystami?
2. Do jakiego stopnia efekty pracy doradców, jeśli jest ona świadczona, są wykorzystywane przez parlamentarzystów?
3. Jakie są proporcje między doradztwem merytorycznym (tzw. twardym), zawartym w typie doradztwa *policy advice*,

¹ Więcej zob.: Biskup, Schöll-Mazurek, 2018. Metodologia badań użytych w artykule została szczegółowo omówiona we wstępie do niniejszego tomu (Kopka et al., 2018).

² Hipotezy badawcze są stwierdzeniami testowanymi w trakcie badania. Ich wartość jest oceniana na podstawie kryteriów trafności lub prawdziwości (Silverman, 2010; Babbie, 2007).

a doradztwem strategicznym (tzw. miękkim), realizowanym w ramach *political consulting*?

Artykuł przedstawia rozkład odpowiedzi respondentów pokategoryzowanych w punkty wypływające z powyższych pytań badawczych. Niektóre z punktów zostały zobrazowane najbardziej czytelnymi cytatami.

Główny wniosek, jaki można sformułować na podstawie wyników badań wśród polskich parlamentarzystów, brzmi następująco: Doradztwo polityczne, zarówno w swojej odmianie *policy advice*, jak i *political consulting*, istnieje w Polsce w bardzo ograniczonym zakresie, przybierając z reguły formę nieusystematyzowanych usług świadczonych przez podmioty niezajmujące się doradztwem w profesjonalny sposób. Według respondentów główną przyczyną tego stanu rzeczy jest niski poziom kultury politycznej³ istniejący w polskim parlamentarzystwie, objawiający się brakiem zainteresowania doradztwem politycznym w obydwu formach, zarówno ze strony kierownictwa partii (mimo posiadania subwencji z budżetu państwa na partyjny fundusz ekspercki), jak i indywidualnych posłów.

W ocenie niemieckich parlamentarzystów doradztwo polityczne w swojej odmianie *policy advice* prowadzone jest w sposób profesjonalny oraz niesprofesjonalizowany przez wiele podmiotów zarówno drugiego, jak i trzeciego sektora. Respondenci wskazują na poczucie zobowiązania obejmujące co najmniej bierne korzystanie z produktów doradztwa politycznego typu *policy advice*. Są nim zainteresowani, jednak wyjaśniają, że ostateczna decyzja w Bundestagu zapada w wyniku oddziaływania wielu innych czynników. Odpowiedzi respondentów pozwoliły zaobserwować znikomy stopień sięgania po doradztwo typu *political consulting* świadczone przez zewnętrzne podmioty.

³ Chodzi tu o potoczne rozumienie kultury politycznej przez badanych, czyli *de facto* wskazywanie na niski poziom profesjonalizacji działalności politycznej samych parlamentarzystów. Badani nie odnosili się do kultury politycznej w rozumieniu politologicznym.

TYPY DORADZTWA W ŚWIADOMOŚCI POLSKICH I NIEMIECKICH PARLAMENTARZYSTÓW

W świadomości polskich parlamentarzystów istnieją wyróżnione poniżej formy doradztwa politycznego, które częściowo nawiązują do podziału przyjętego w artykule *Institutionalne podstawy doradztwa politycznego oraz lobbyingu w polsko-niemieckim porównaniu*, typologizującym zjawisko. Wynikające z odpowiedzi respondentów kategorie doradztwa nie są rozłączne. Oznacza to, że np. doradztwo merytoryczne może przybierać formę płatną, bezpłatną, formalną i niesformalizowaną. Rodzajami doradztwa według polskich parlamentarzystów są:

- doradztwo marketingowe, inaczej doradztwo strategiczne,
- doradztwo internetowe, będące podtypem doradztwa strategicznego,
- doradztwo merytoryczne,
- doradztwo płatne,
- doradztwo bezpłatne,
- doradztwo reprezentujące określoną afiliację polityczną,
- doradztwo niezależne,
- doradztwo sformalizowane (jak doradcy komisji sejmowych czy *think tanki* związane z danym ugrupowaniem politycznym),
- doradztwo niesformalizowane, realizowane poprzez kontakty osobiste z osobami posiadającymi wiedzę ekspercką z danego obszaru,
- doradztwo profesjonalne (świadczone przez wyspecjalizowane firmy zajmujące się doradztwem),
- doradztwo nieprofesjonalne (przybierające postać przyjacielskiej rady).

Niemieccy parlamentarzyści również wymieniają wiele rodzajów doradztwa politycznego. Respondenci następująco różnicowali doradztwo, którego w pracy parlamentarnej używali: (a) ze względu na jego rodzaj: na naukowe, polityczne, lobbying, strategiczne, (b)

z racji umiejscowienia doradcy w systemie: zewnątrzinstytucjonalne (świadczone przez podmioty spoza Bundestagu) oraz wewnątrzinstytucjonalne (świadczone przez własnych pracowników lub Służby Naukowe Bundestagu), (c) wskazując sposób instytucjonalizacji: dedykowane – powołane odrębnymi regulacjami prawnymi przez państwo (np. *Institut für Menschenrechte*), świadczone przez fundacje polityczne, grupy interesu lub organizacje pozarządowe, niezinstytucjonalizowane doradztwo obywatelskie (listy obywatelskie, spotkania z pojedynczymi osobami), (d) z powodu jego kosztów: doradztwo profesjonalizowane płatne świadczone przez agencje doradcze oraz doradztwo bezpłatne (lobbying), (e) z przyczyny charakteru nadawcy: autodoradztwo, doradztwo ekspolityków, grup interesu, przedsiębiorstw, instytutów badawczych, uniwersyteckie, międzynarodowych instytucji, szczególnie odnośnie tematów globalnych. Niemieccy parlamentarzyści sformułowali „doradztwo merytoryczne” zazwyczaj łączyli z doradztwem naukowym. Wskazywali, że do najbardziej preferowanych przez nich form kontaktu w ramach *policy advice* należy ta, kiedy to oni sami zwracają się z prośbą o doradztwo.

STAN PROFESJONALIZACJI USŁUG DORADCZYCH (DORADZTWO MERYTORYCZNE) W POLSKIM I NIEMIECKIM PARLAMENCIE W OCZACH PARLAMENTARZYSTÓW

Ocena stanu i poziomu usług doradczych w polskim parlamencie jest niejednoznaczna⁴. Z jednej strony badani wskazują na duży poziom usług doradczych: „Jeśli chodzi o funkcjonowanie i działalność klubów parlamentarnych, no to kluby parlamentarne mają

⁴ Wszystkie wypowiedzi zacytowane w oryginalnej formie i brzmieniu.

odpowiednie zaplecze. [...] i to doradztwo z punktu widzenia klubu, zlecenia analiz itd. [...] jest na coraz lepszym poziomie, bo rzeczywiście kluby te narzędzia posiadają” (R3)⁵. „Ja powiedziałbym, że mamy mnóstwo ekspertów znakomitych z różnych dziedzin. Z tym dostępem większego problemu nie ma, jest wielu naprawdę doradców i konsultantów, którzy mogą pomóc swoją bardzo dobrą wiedzą” (R1).

Respondenci zwracają uwagę, że potrzebują wiedzy eksperckiej i to zapotrzebowanie rośnie. „U części polityków widać zrozumienie, że nie ma możliwości znać się na wszystkim i warto zaznajamiać się z wiedzą innych. Moim zdaniem kwestia doradztwa znajduje wśród polityków coraz większe zrozumienie” (R4). Wielu badanych chciałoby większego udziału doradztwa w swojej codziennej pracy i w życiu publicznym w ogóle: „Politycy bardziej doceniają doradztwo polityczne, częściej z niego korzystają, a przynajmniej z niektórych jego aspektów, ale nadal ta pozycja nie jest taka wysoka, jak powinna być, patrząc na średnie państwa rozwiniętych demokracji” (R4). Pojawia się też narzekanie na niedostatecznie dynamiczny rozwój doradztwa politycznego, co opisuje respondent w następującej wypowiedzi: „[...] doradztwo polityczne z kolei się rozwija, ale rozwija się bardzo powoli. Nie jest to żaden dynamiczny proces, nie następują jakieś wielkie zmiany jakościowe” (R4). W skrajnych przypadkach badani w ogóle nie dostrzegają profesjonalnego doradztwa politycznego w Polsce: „Trudno zaobserwować takie doradztwo polityczne z prawdziwego zdarzenia” (R1).

Z wywiadów prowadzonych z niemieckimi parlamentarzystami nie wyłania się jednoznaczna ocena stanu profesjonalizacji usług doradczych. Najwyżej oceniają oni doradztwo naukowe, wskazując, że świadczą je przede wszystkim niezależne podmioty (ośrodki uniwersyteckie, instytuty badawcze). Wysoko cenią doradztwo wewnątrzinstytucjonalne oraz doradztwo o charakterze zewnątrzinstytucjonalnym naukowym, świadczone przez naukowe *think tanki*, jak

5 Przy kodowaniu wypowiedzi zastosowano regułę, że wypowiedzi polskich parlamentarzystów otrzymywały oznaczenie „R” i odpowiedni numer respondenta, natomiast wypowiedzi niemieckich parlamentarzystów otrzymywały oznaczenie „P” i analogicznie odpowiedni numer respondenta.

również doradztwo oferowane przez bezpośrednich zleceniobiorców parlamentarzysty. O ile dostęp do wiedzy eksperckiej został oceniony bardzo wysoko, to już negatywnie odnoszono się do chaosu wynikającego z liczby podmiotów ją oferujących oraz wielości możliwych punktów widzenia (co ekspert, to inna opinia). Ponadto, jak mówi jeden z badanych, „[...] w niemal każdej kwestii można zwracać się do ekspertów o doradztwo” (P20). Wiedzę ekspercką fundacji politycznych i organizacji pozarządowych oceniali najczęściej jako mało obiektywną. O ile doradztwo świadczone przez związki interesów, w szczególności drugiego sektora, określali mianem sprofesjonalizowanego lobbingu, to doradztwo świadczone przez organizacje pozarządowe postrzegali często jako lobbying o charakterze adwokackim i o zróżnicowanym poziomie profesjonalizacji. Respondenci wskazywali na dużą liczbę podmiotów jedynie przygotowujących opracowania, opinie i ekspertyzy na zlecenie, jak i tych, które aktywnie usiłują poprzez doradztwo wpłynąć na proces decyzyjny. Mówili o mnogości używanych do tych celów instrumentów, świadczących o stopniowym pozyskiwaniu wiedzy o możliwościach współpracy z parlamentarzystami także przez nowe NGOs, jak również na temat profesjonalnego stylu działania przede wszystkim organizacji dłużej funkcjonujących w systemie. Jak zaznacza jeden z respondentów: „Każda z tych organizacji ma własne czasopisma. [...] Każda z tych organizacji wydaje różnorodne ekspertyzy. Gdy na porządku dziennym pojawia się określony temat, wówczas organizacje sprawdzają, w jakiej komisji zasiada dany parlamentarzysta, po czym zalewają członków komisji informacjami, a działających stowarzyszeń jest bardzo, bardzo dużo. Kiedy po raz pierwszy w tej kadencji zmienialiśmy ustawy o odnawialnych źródłach energii, zgłaszały się różnej maści zrzeszenia związane z energią wiatrową – Kleinwind, Großwind, Binnenwind, Breitwind. Aż wierzyć się nie chce, ile takich zrzeszeń działa. Wszystkie te organizacje starają się umówić na spotkania z członkami komisji ds. energii, aby następnie w indywidualnych rozmowach wyłożyć swoje poglądy, sformułować żądania, które miałyby zostać uwzględnione w trakcie procedury ustawodawczej. [...] W tygodniach, gdy parlament zbiera się na posiedzeniach, parlamentarzyści

nie mogą się opędzić od zaproszeń. Z całych Niemiec zjeżdżają przedstawiciele branż i członkowie różnych zrzeszeń. Wygłaszane są przemowy. Prowadzi się niezobowiązujące rozmowy. Spotkania są połączone z przyjęciami, podczas których w rozmowach wyjaśnia się lub przybliża swoje pozycje” (P22). Parlamentarzyści krytycznie oceniali brak obiektywizmu wielu z podmiotów drugiego i trzeciego sektora, na przykład związków zawodowych. Ten brak obiektywizmu stanowił dla nich istotny wyznacznik w określaniu tego typu działania mianem lobbingu.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY I ŹRÓDŁA DORADZTWA STRATEGICZNEGO

Jeśli chodzi o doradztwo strategiczne, polscy parlamentarzyści wyróżnili różne obszary problemowe będące jego przedmiotem. Po pierwsze, były to strategie odpowiedzi na pytania dziennikarzy w konwencjonalnym wywiadzie oraz strategie reakcji na niekorzystny materiał prasowy. Dużą popularnością cieszy się doradztwo związane z przeprowadzaniem kampanii wyborczych, z uwzględnieniem aspektów organizacyjnych, programowych oraz promocyjnych. „Ze strony programowej, bo zawsze na początku musi być program, potem jest program związany z kampanią. Jakie treści chcemy przedstawiać, jakie mamy plany polityczne. Z drugiej strony doradztwo polityczne może się wiązać z kwestią organizacyjną. Czyli w jaki sposób jak najlepiej dotrzeć do ludzi, żeby zrozumieli nasz przekaz. Jakimi metodami, jakimi środkami się posłużyć, żeby dotrzeć do obywateli” (R14). I właśnie działania związane z prowadzeniem kampanii wyborczych są najczęściej powszechnie kojarzone przez opinię publiczną z doradztwem politycznym *en general*. Co ciekawe, przez samych polityków nie było to wymieniane na pierwszym miejscu. W zakresie doradztwa mieści się również przewidywanie reakcji społecznej

na daną decyzję polityczną: „No i z takich stricte politycznych, to raczej [korzystam z pomocy] osób, które są marketingowcami i [dzięki temu wiem] jak moja decyzja zostanie odebrana na zewnątrz” (R8). Ten nowy trend w doradztwie politycznym, występujący od XXI wieku, a związany ze zjawiskiem kampanii permanentnej (por. Biskup, 2012), również znalazł zastosowanie w Polsce. Pojawiła się też wypowiedź odnosząca się do strategii przeprowadzania kampanii referendalnej. W tym punkcie respondentka zwróciła uwagę nie tylko na merytoryczną zawartość kampanii, ale także zoptymalizowanie poniesionych przy jej przeprowadzaniu kosztów. „Doradztwo polityczne na przykład przy kampaniach, aktualnie referendalnej. Też pomyśl na kampanię i żeby w ogóle zrealizować ją konsultuje z doradcami politycznymi, żeby nie popełnić żadnego faux pas, bądź żeby jak najlepiej wykorzystać środki, które chcę przekazać na kampanię referendalną” (R8).

W wywiadach z niemieckimi deputowanymi temat doradztwa strategicznego pojawia się niezwykle rzadko. W wypowiedziach zawierających tę kwestię parlamentarzyści odnoszą się z niechęcią do tego typu doradztwa i deklarują, że z niego nie korzystają, pomimo wielu ofert, które otrzymują. Wyrażają przekonanie, że albo tego typu doradztwo znajduje się w kompetencji ich samych, albo kolegów partyjnych, natomiast zewnętrznym eksperci nie są w stanie im pomóc. Brak sięgania po doradztwo strategiczne uzasadniają wysokimi kosztami. W tych nielicznych przypadkach, gdy niemieccy parlamentarzyści korzystali z doradztwa strategicznego, jego zakres obejmował następujące zagadnienia: kształtowanie wizerunku politycznego, prowadzenie kampanii wyborczej, sposób organizacji biura parlamentarnego, wystąpienia publiczne.

Doradztwo strategiczne realizowane jest w polskim parlamencie z reguły przez asystentów społecznych posłów. Asystent posła, szczególnie asystent społeczny, może być sam źródłem wiedzy eksperckiej, występując jako osoba doradzająca, legitymująca się odpowiednimi kompetencjami. Czasami asystent społeczny pełni tylko rolę *researchera*, osoby wyszukującej informacji, wspomagającej się innymi osobami czy źródłami. Można powiedzieć, że asystenci odgrywają

niekiedy rolę doradców komunikacyjnych. Źródłem doradztwa strategicznego są też sondaże opinii publicznej, choć w ograniczonym zakresie ze względu na wątpliwości posłów co do ich jakości i wiarygodności. Analiza wywiadów z niemieckimi parlamentarzystami pozwala wyróżnić kilka źródeł doradztwa strategicznego: (a) wewnątrzpartyjne, (b) wewnętrzne (świadczone przez pracowników biura parlamentarzysty) oraz (c) zewnętrzne (płatne, świadczone przez przedsiębiorstwa doradcze obejmujące przede wszystkim szkolenia i coaching).

ZAKRES PRZEDMIOTOWY I ŹRÓDŁA DORADZTWA MERYTORYCZNEGO

Główny przedmiot zainteresowania polskich parlamentarzystów, jeśli chodzi o doradztwo merytoryczne, stanowi nowo powstała materia ustawowa, w szczególności w takich dziedzinach, w których mało jest specjalistów lub obejmująca obszary szerzej nieznanne (jak cybernetyka, nowe technologie, dopalacze). Posiłkowanie się zewnętrznymi źródłami wiedzy praktykuje się również w przypadku kwestii pojawiających się *ad hoc*, przy braku wyraźnie sprecyzowanych obszarów, czyli na przykład w sytuacjach, gdy poseł dostał partyjne polecenie zajęcia się określonym tematem: „[...] korzystam z ekspertów do rozmaitych spraw jak czegoś potrzebuję, żeby mi doradził jakie stanowisko zająć, czy jak coś zrobić” (R7). Doradztwo merytoryczne wykorzystuje się także w zakresie ściśle związanym z materia, w której dany poseł chce się specjalizować. Według jednego z badanych „[doradcy to są takie osoby], które swoją wiedzą, swoim doświadczeniem uświadamiają, doksztalcają posła w jakiejś dziedzinie, którą się on się zajmuje bądź chce się zająć. Zatem są to osoby, które mają jakąś specjalistyczną wiedzę branżową” (R4). Ponadto parlamentarzyści lubią posługiwać się zewnętrznymi źródłami wiedzy, korzystając

ze statystyk mających wspomóc lub uzasadnić przyjęcie konkretnego stanowiska: „W ogóle mam bzika na punkcie badań i to jest już nużące, bo publiczność nie lubi słuchać, że «według badań», «badania wskazują», ale ja zawsze opieram się na badaniach, bo też nie mam doświadczenia” (R7).

Z analizy wywiadów z niemieckimi parlamentarzystami wynika, że sięgają oni po doradztwo, gdy (a) zakres merytoryczny projektów uchwał nie jest im znany, a muszą podjąć decyzję co do sposobu głosowania, (b) wiedza na dany temat okazuje się specyficzna i trudno dostępna (np. sytuacja w niektórych krajach afrykańskich), (c) przedmiot głosowania w Bundestagu cechuje się wysoką kontrolnością i parlamentarzysta otrzymał wiele sprzecznych opinii od różnych grup interesu. Parlamentarzyści korzystają z doradztwa również wówczas, gdy chcą zaktualizować swoją wiedzę na temat, który znajduje się w ich kompetencji⁶. Tematy doradztwa dotyczyły najczęściej: prawa emerytalnego, służby zdrowia, praw człowieka, sportu, rolnictwa, opieki, w tym opieki przedszkolnej, operacji zagranicznych Bundeswehry, farmaceutyków, pozwoleń na transport, polityki migracyjnej wobec uchodźców, żywności.

Respondenci polscy wskazali na obfitość źródeł doradztwa merytorycznego. Na pewno ważnymi źródłami wiedzy są instancje wewnątrzparlamentarne. Respondenci wskazują tutaj na publikatory sejmowe i Biuro Analiz Sejmowych. Równie chętnie przegląda się oficjalne stanowiska ministerstw i informacje o opinii zainteresowanych instytucji państwowych, zamieszczane na stronie internetowej Sejmu pod drukiem projektów ustaw. Posłowie korzystają również z partyjnych zespołów ekspertów: „Mamy w partii takie grupy, zespoły ekspertów, z nich także często korzystamy. Czasem one tworzą własne analizy, własne opracowania, własne projekty ustaw, a czasem zwyczajnie weryfikują zewnętrzne materiały, które do nas docierają” (R9). W dzisiejszych czasach nie zaskakuje, że parlamentarzyści jako źródło wiedzy wymieniają również internet i własne wyciąganie wniosków w oparciu o znalezione tam materiały: „Jak jest jakiś problem,

⁶ Na przykład parlamentarzysta sprawujący funkcję rzecznika młodzieży (niem. *jugendpolitischer Sprecher*) rozmawia ze wszystkimi zrzeszeniami młodzieży.

to sam patrzę jak to jest rozwiązywane w innych krajach. Ja bardziej opieram się na samych danych, surowych danych, niż na analizach czy wnioskach. Te zwykle wyciągam sam” (R9). Kolejnymi źródłami wiedzy są książki z danej dziedziny i specjalistyczne periodyki. Parlamentarzyści wykorzystują również niesformalizowane kontakty osobiste z osobami dysponującymi pożądaną wiedzą. Zasięgają także porad ekspertów znanych osobiście lub poleconych przez zaufane osoby. W ich gronie znajdują się także naukowcy z udokumentowanym dorobkiem. Do źródeł merytorycznej wiedzy należą ponadto profesjonalni doradcy, czyli osoby fizyczne zawodowo zajmujące się doradztwem. Tak opisuje to jeden z respondentów: „To są kontakty bezpośrednio z osobami, z którymi pewnie posłowie współpracują, czyli asystenci, doradcy, naukowcy również – bo z takiej pomocy też korzystamy. Są też agencje, które się [...] zajmują doradztwem i osoby, które profesjonalnie i zawodowo zajmują się doradztwem w różnych obszarach” (R14). I w tym obszarze doradztwa pojawiają się asystenci społeczni, na których pracy i wiedzy polegają parlamentarzyści, bazując na ich umiejętnościach językowych i znajomości języków obcych: „[...] jak się zna języki, czy ma się asystentów, którzy znają języki, to oni mi znajdują to w innych krajach, czy regulacjach europejskich” (R7). To też sposób wykorzystania potencjału działaczy partyjnych, którzy chcą pomóc. Ale jakość tej pomocy bywa niekiedy wątpliwa: „Zwykły poseł musiałby bardzo dużej gimnastyki dokonać, żeby z tego swojego budżetu wykroić jeszcze finansowanie doradcy z prawdziwego zdarzenia, a nie asystenta. Natomiast nieodpłatnie, to się odbywa na zasadzie asystentów społecznych... Najczęściej to jest działacz partyjny, który nie jest zatrudniony, ale na czymś się zna i chciałby doradzać swojemu politykowi i to jest asystent społeczny. Ale jakość tego doradztwa jest ograniczona. Bo to niekoniecznie są jacyś wybitni specjaliści, po drugie motywacja jest polityczna i taka kalkulacja, że w przyszłości może jakieś korzyści z tego osiągnąć. Ale to nie jest doradztwo wysokich lotów, najczęściej” (R13).

Badani jako źródło wiedzy wskazują również organizacje pozarządowe (NGOs) – zarówno przygotowywane przez nie materiały, jak i stanowiska zamieszczane na stronach internetowych. Organizacje

pozarządowe uważa się w dużej mierze za organizacje specjalistyczne. „Natomiast, [...], dlatego że bardzo dużo pracuję w Komisji i dużo korzystam z materiałów, które przygotowują NGO-sy. Oni są naprawdę specjalistami i podają badania, statystyki” (R9). Kolejna respondentka wyraźnie odróżnia wartość merytoryczną materiałów opracowanych przez NGOs od zabiegów związków zawodowych, twierdząc, że te drugie mają funkcję lobbystyczną. „Znaczy staram się nie korzystać z pomocy związków zawodowych, bo one są już jakby lobbystami. I tutaj będzie właśnie doskonała różnica między na przykład NGO-sami, którym zależy po prostu na edukacji dzieci i polepszeniu edukacji i którzy mają bzika po prostu na tym punkcie. Czyli jacyś absolwenci wydziałów pedagogiki i rzeczywiście z ich pomocy korzystam” (R11). Respondenci wymieniają także jako źródło wiedzy stowarzyszenia podmiotów na poziomie samorządu lokalnego, jak Związek Powiatów Polskich, Związek Miast Polskich albo Województw Polskich oraz inne instytucje, merytorycznie związane z obszarem zainteresowań parlamentarzysty, ale niebędące związkami zawodowymi. Zwracają uwagę na osobisty charakter kontaktów: „Ale nie są to tylko pisemne ekspertyzy, ale rozmowy, pogłębianie wiedzy, spotkania z różnymi aktorami tej branży, którą się zajmuję, żeby pozyskać jak najwięcej informacji” (R10). Wśród dodatkowych, rzadziej wymienianych źródeł pojawiają się ponadto własna wiedza i doświadczenie parlamentarzysty, bo „politycy albo bazują na swoich własnych doświadczeniach [...]" (R4) lub nieprofesjonalni incydentalni doradcy, często dziennikarze „[...] albo [polegają] na takich doradcach troszkę z doskoku, doradcach różnego rodzaju, często asystentów, ale nie tylko, również dziennikarzy. Więc w Polsce można powiedzieć, że jeszcze jest to w stanie takim załączkowym, a na pewno nie takim jak to powinno wyglądać przy poważnej profesjonalnej polityce” (R4). Jako ciekawostkę można potraktować wymienienie w tym kontekście przez jednego z respondentów hierarchów Kościoła katolickiego: „Niestety czy stety w naszej sytuacji, także politycznej dużym ośrodkiem doradczym i wpływowym na to wszystko co się dzieje ma też kościół i uważam, że to jest też poważny gracz na tym rynku” (R12).

Niemieccy parlamentarzyści wskazują na dwa rodzaje źródeł doradztwa merytorycznego: inicjatywę podejmuje parlamentarzysta (*pull*) bądź podmiot zewnętrzny (*push*)⁷. W ujęciu *pull* źródłami doradztwa merytorycznego są:

- autodoradztwo, gdy parlamentarzysta jest sam dla siebie ekspertem w danej dziedzinie,
- doradztwo kolegialne (nadawcą doradztwa koledzy z frakcji, z komisji Bundestagu, w której wspólnie pracują,
- doradztwo jako wynik zbierania informacji przez pracowników biura,
- doradztwo zlecone instytucjom stworzonym w ramach systemu przez ustawodawcę: Służby Naukowe Bundestagu, Urząd Oceny Technologii (niem. *das Büro für Technikfolgenabschätzung*), Instytut Praw Człowieka, Erkatec, Rada Etyki,
- ekspertyza fundacji politycznych,
- stosowanie zapytań i próśb o zajęcie stanowiska w przedmiotowych sprawach do organizacji i grup interesu, jak również instytucji i administracji,
- wysłuchania ekspertów (ang. *hearing*) organizowane przez komisje Bundestagu,
- systematyczne pielęgnowanie kontaktów z różnymi organizacjami,
- kontakty z informatorami z rozdzielnika parlamentarzysty,
- rozmowy z obywatelami, grupami ludzi,
- doradztwo polityczne u podstaw – miejscowe stowarzyszenia, krąg rodziny i przyjaciół, dyskusje,
- doradztwo rzeczoznawców,
- sięganie po doradztwo podmiotów, z którymi parlamentarzysta stale współpracuje.

W wersji *push*, w której to nadawca podejmuje kontakt z niemieckim parlamentarzystą, źródła doradztwa merytorycznego obejmują:

7 Więcej na ten temat zob. Moroska-Bonkiewicz, Schöll-Mazurek, 2018.

- proaktywne informowanie przez obywateli, NGOs, Kościoły, pojedyncze osoby, w szczególności przez ludzi z własnego okręgu wyborczego;
- ekspertyzy i rozmowy z reprezentantami grup interesów, zrzeszeń fachowców i przedsiębiorców, Kościołów, związków zawodowych, inicjatyw obywatelskich (np. Greenpeace, Attac, Compact, określanych jako lobbyści);
- pośredni wpływ mediów i opozycji.

Warto wspomnieć, że o ile w odniesieniu do tych czynności niemieccy parlamentarzyści używali zarówno sformułowania „doradztwo”, jak i „lobbing”, to podmioty oferujące im swoje doradztwo z trzeciego sektora określali tylko mianem lobbystów. Instrumentami używanymi w procesie uzyskiwania informacji doradczych w ujęciu *pull* i *push* są: udział w wydarzeniach w charakterze uczestnika lub panelisty, cykliczne hospitacje polityków w organizacjach⁸, ekspertyzy, celowe zapytania, stanowiska, *policy briefs*, *policy paper* przesyłane przez zainteresowane podmioty, artykuły w internecie, wyszukiwarki internetowe: Siri, Google, otwarte wieczory frakcji (niem. *fraktionsof-fene Abende*), podczas których politycy informują się na poszczególne tematy, wieczory parlamentarne, kwerendy w bibliotece Bundestagu, czasopisma organizacji, ich ekspertyzy, raporty w aktualnych i archiwalnych czasopismach.

Niemieccy parlamentarzyści pasywny sposób zdobywania wiedzy – wyszukiwanie informacji w internecie, analizowanie nadesłanych ekspertyz różnych podmiotów – określają mianem zarówno doradztwa, jak i pozyskiwania informacji lub dostępu do informacji bez znamion doradztwa. Jeden z respondentów na pytanie o to, czy korzysta z doradztwa, odpowiedział: „Doradztwo to zbyt wiele powiedziane. Raczej zasięgam informacji. Ale doradztwo? To byłoby dla mnie coś więcej. Chodzi mi jedynie o zasięgnięcie informacji i poznanie stanowiska, aby na tej podstawie móc samemu wyrobić sobie własną opinię. W każdym razie nie nazwałbym tego doradztwem” (P24). Wybór rodzaju oraz formy doradztwa, z którego korzystali badani uzależniony

8 Na przykład Die Linke co roku odwiedza organizacje migranckie (Schubert, 2019).

był od ich potrzeb: zebranie materiałów potrzebnych do przygotowania przemowy zlecają często Naukowym Służbom Bundestagu, przy specyficznych projektach prawnych proszą o ekspertyzę poszczególne podmioty zajmujące się danym tematem.

STOPIEŃ WYKORZYSTANIA DORADZTWA W PRACY PARLAMENTARZYSTÓW

Kolejną kwestią, która w kontekście celów projektu wymaga omówienia, jest wykorzystanie doradztwa w pracy parlamentarzystów i jego stopień. Wyniki badań w tym obszarze w Polsce mogą zaskakiwać. Przywołana w poprzednim punkcie tego artykułu przez parlamentarzystów wielość źródeł wiedzy eksperckiej nie wpływa bowiem pozytywnie na stopień ich wykorzystania. Zakres zainteresowania i wykorzystania doradztwa w polskiej działalności parlamentarnej jawi się w odpowiedziach parlamentarzystów jako niewielki. Przyczyny takiego stanu rzeczy są różne. Wymienia się tutaj dyscyplinę partyjną, obligującą do odgórnie ustalonego głosowania nad projektami ustaw: „Ja mam o tyle łatwiej, że stanowiska ogólnie polityczne to narzuca nam partia i nie sposób jest jako członek partii wyłamywać się i tworzyć swoje stanowiska” (R11). Powstaje pytanie, po co korzystać z ekspertyz, gdy nie ma się wpływu na przyjmowane rozwiązania. Zdaniem posła „kolejnym aspektem jest brak potrzeby przy zamawianiu takich ekspertyz – w polskim systemie poseł jako jednostka nie ma aż tak dużego znaczenia” (R12). Prowadzi to do wniosku, że rozwojowi doradztwa merytorycznego przeszkadza centralizacja działań partyjnych i traktowanie posłów jak „maszynki do głosowania”. Do kolejnych problemów należy brak zainteresowania parlamentarzystów omawianą materią i niska jakość ich pracy: „Posłowie w ogóle częściej powinni być zainteresowani taką współpracą. Niewielu posłów jest zainteresowanych, bo niewielu odzywa

się na komisjach” (R7). Respondenci utyskują też na pogarszającą się jakość pracy Biura Analiz Sejmowych: „No to ja mam takie doświadczenia takie sprzed 10 czy 12 lat i teraz obecne, coraz mniej się korzysta. Kiedyś takim dobrym narzędziem było Biuro Analiz Sejmowych, zupełnie niezłe kadrowo, z wyspecjalizowanymi specjalistami w różnych dziedzinach i z dobrymi opiniami. A teraz się zrobiło jak w pierwszej lepszej kancelarii: «a jaka ma być odpowiedź?»” (R6). Brak zainteresowania parlamentarzystów ilustruje kolejna wypowiedź: „Z dostępnością [do usług doradczych] nie ma problemu – problem jest po drugiej stronie. Moim zdaniem politycy tak naprawdę z tej wiedzy i fachowości nie za bardzo chcą korzystać” (R2). Część osób wskazuje na nieistnienie wyspecjalizowanych niezależnych ośrodków analityczno-doradczych: „Nie widzę w naszej przestrzeni publicznej, na naszym rynku politycznym takich wyspecjalizowanych podmiotów, zwłaszcza *think tanków*, które by w takim zakresie politycznym doradzały. Są różne instytuty, które zajmują się szeroko rozumianym kwestiami politycznymi i działają na różnych polach, a właściwie odgrywają bardziej taką samodzielną rolę polityczną, a nie doradców polityków” (R2).

Bardzo ważnym powodem niewielkiego wykorzystania pracy doradców okazuje się brak zainteresowania kierownictwa partii i niezgodne z ustawą o partiach politycznych wykorzystywanie subwencji z budżetu państwa na cele marketingowe, niezwiązane z doradztwem politycznym. Znakomicie tłumaczy to wypowiedź jednego z respondentów: „Było takie założenie, iż finansujemy po to partie polityczne z budżetu państwa, po to dostają ogromne subwencje, nawet idące rocznie w dziesiątki milionów złotych, żeby te partie tworzyły właśnie między innymi takie *think tanki* i instytuty, takie grupy doradcze z prawdziwego zdarzenia. Żeby krótko mówiąc korzystały z pomocy fachowców i ekspertów, żeby jakość życia politycznego w Polsce podnosić, ale idzie to bardzo opornie. Właściwie te środki partyjne przeznaczane są nie na tego typu cele, nie na pomoc ekspertów, fachowców i doradców, tylko bardziej na kwestie marketingowe, PR-owe, na kolejne billboardy i ogłoszenia w gazetach i tego typu rzeczy. Natomiast ja nie widzę jakiejś takiej szczególnej ochoty po stronie

partii politycznych, mimo że [...] dostają ogromne pieniądze z budżetu na funkcjonowanie, nie za bardzo widzę chęć wydawania środków większych na tego typu doradztwo i to jest uważam bardzo niedobre zjawisko, bo obniża jakość naszego życia politycznego i jakość stanowienia prawa” (R2). Wnioski w tej sprawie wyprowadza też inny respondent: „Ugrupowania polityczne za słabo wykorzystują mechanizm ich finansowania [...], bo część subwencji budżetowych dla partii politycznych powinna być wydatkowana w postaci prowadzenia *think-tanków*, czy takiej wiedzy eksperckiej, doradcze [...]” (R12). Za taki stan rzeczy badani obwiniają również złe prawo, a konkretnie wadliwą ustawę o partiach politycznych. Deklarują chęć zmiany tego stanu rzeczy: „Chyba rzeczywiście powinniśmy popracować nad zmianami w prawie. W zakresie partii politycznych i finansowania partii politycznych. Żeby mimo wszystko więcej egzekwować od tych że partii korzystania z doradztwa politycznego na prawdziwym poziomie, z prawdziwego zdarzenia” (R2).

Kolejne przyczyny wiążą się z finansami oraz codzienną pracą parlamentarzystów. Brak funduszy pozostających w indywidualnej dyspozycji posła: „Nie widzę na to niestety środków, nie mówiąc o zamawianiu np. ekspertyz na jakiś temat” (R13). Fundusze na biura nie wystarczają na tego typu wydatki. „Posłowie otrzymują pewien ryczałt na funkcjonowania biura, wokół którego absolutnie obrosły legendy, a mówiąc delikatnie uważam, że to są rzeczy, które tak naprawdę wystarczają na jakiegokolwiek sensowe administracyjne zarządzanie w terenie, ale nie uzbrojenie się merytorycznym zapleczem, bo uważam, że to jest bardzo duży problem” (R12). W podobnym kierunku idą wypowiedzi mówiące o braku zaplecza merytorycznego biur poselskich: „I wydaje mi się, że te rzeczy po prostu trochę nie działają, ale też brakuje takiego zaplecza bezpośredniego dla każdego posła, żeby móc w pewnych rzeczach, na prawne, merytoryczne głos zabierać. Bo każda organizacja, oczywiście my jako [partia] [...] mamy swoje biuro, biuro prawne itd. Ale biorąc pod uwagę ilość komisji, ilość pracy, która funkcjonuje i też jakby nasze podzielenie i specjalizacje bez takiego bezpośredniego, własnego zaplecza jest to bardzo trudne, więc niestety przyznaje, że większości tego typu działania

w sensie analiz, ekspertyz, jakby wymagają indywidualnego podejścia danego posła. Niestety” (R12). Innymi wymienianymi przyczynami są duża ilość pracy związana z szybkim tempem procesu legislacyjnego oraz niska jakość pracy gabinetów politycznych: „Niestety w Polsce w praktyce różnie z tym bywa, bo z tego co wiem to gabinety często służą do zatrudniania wielu osób, które są dla danej formacji po prostu pomocne, przyczyniły się na przykład do zwycięstwa w wyborach, pomagały przy kampanii wyborczej – jest to taka forma nagrody za ich pracę. Z tego, co wiem gabinety nie do końca spełniają swoją rolę doradczą” (R3).

Analiza wskazuje na znaczną dysproporcję między liczbą podmiotów oraz źródeł doradztwa politycznego a stopniem ich wykorzystania w pracy niemieckich parlamentarzystów. W głównej mierze sięgają oni po ekspertyzy Naukowych Służb Bundestagu i opracowania pracowników własnego biura. Często wskazują na internet oraz doradztwo kolegialne jako źródła wiedzy. W procesie pozyskiwania wiedzy występują także zlecenia ekspertyz podmiotom zewnętrznym. Główne powody niewielkiego wykorzystania doradztwa zewnętrznego wynikały przede wszystkim z czynników zewnętrznych. Parlamentarzyści wskazywali, że na niski stopień korzystania i wykorzystania doradztwa w pracy parlamentarnej wpływ miały obawy parlamentarzystów przed otrzymaniem opinii osoby podatnej na wpływ lobbystów oraz niechęć poddania się takim naciskom ze strony lobbystów: „[...] [ponieważ] właśnie te aspekty są nieustannie krytykowane w dyskusjach, a politykom przypina się łatkę, że są zwykłymi lobbystami, [dlatego] niekiedy obawiają się oni tego rodzaju kontaktów i stąd też wynika ich niechęć do doradców. I rezygnują z takich kontaktów” (P22). Niemieccy parlamentarzyści deklarowali również brak zaufania wobec tego, że doradztwo zewnętrzne będzie dopasowane do ich specyficznych potrzeb. Uważali, że taką wiedzę powinni czerpać od kolegów z partii. W wypowiedziach przewijał się również motyw braku zaufania co do intencji doradców politycznych (domniemanie „winy”, kiedy dany podmiot sam zgłasza się do parlamentarzysty, posądzany jest o forsowanie swoich własnych interesów): „Oczywiście kiedy wiem, że ktoś przychodzi do mnie jako przedstawiciel danej grupy

interesów w określonym celu, co ma miejsce z reguły wtedy, gdy jest to na przykład jakieś zrzeczenie lub przedsiębiorstwo i jest mi to wiadome, wówczas inaczej oceniam przekazane mi informacje, ponieważ wiem, że pochodzą one właśnie z określonego kierunku. Nie są one obiektywne, mogą być co najwyżej warunkowo obiektywne. Wówczas uwzględniam to w moich rozważaniach” (P18). Istotną przeszkodą w korzystaniu z doradztwa okazało się „obciążenie systemu”. Ilość różnych aktorów doradztwa i lobby jest tak duży, że utrudnia korzystanie z ich usług, ponieważ parlamentarzyści nie mają czasu, aby filtrować otrzymywane informacje: „Zatem jesteśmy dzisiaj zdani [...] nie na brak informacji, lecz raczej na zalew informacji, które musimy odpowiednio filtrować. I w związku z tym [...] nieustannie musimy wyważać znaczenie informacji. Na marginesie mówiąc, samemu nie jest się w stanie tego zrobić” (P25). Parlamentarzyści życzyli sobie również zwiększenia poziomu profesjonalizacji w przypadku NGOs.

Analiza wywiadów pozwala stwierdzić na tyle, na ile możemy generalizować, że niemieccy parlamentarzyści korzystają częścię z doradztwa, jeśli występują sprzyjające ku temu warunki: doradztwo oferowane jest we właściwym momencie, jego forma dopracowana, profesjonalna, tematyka doradztwa odpowiada obszarowi pracy parlamentarzysty. Jak stwierdza jeden z respondentów: „A poza tym pozwalam wypowiedzieć się każdemu, kto chce powiedzieć coś na interesujący mnie temat. Ale tylko na interesujący mnie temat, nie na jakikolwiek inny, dopuszczam wówczas kogoś takiego do głosu. Jednemu poświęcę dwadzieścia minut, innemu pół godziny albo nawet godzinę. Wszystko zależy od sytuacji, a ta często jest związana z czasem” (P14). Wiedzę ekspercką oferuje się odnośnie tematów, w których parlamentarzysta nie jest w stanie we własnym zakresie wypracować swego stanowiska. Badani sięgają po doradztwo, gdy nie są pewni słuszności swojej oceny danego problemu, na co wskazuje jedna z wypowiedzi: „Zdaję się na doradztwo wówczas, kiedy nie jestem pewien. Gdy jest wiele niewyjaśnionych pytań, a sam nie potrafię definitywnie stwierdzić, [...] jakie będą konsekwencje. Patrząc długofalowo, również w jakim kierunku może pójść rozwój i czy pójdzie tą czy inną drogą” (P26). Preferują to doradztwo, o którym

wiedzą, że jego nadawca to niezależny podmiot: „Im bardziej są oddaleni od politycznej codzienności, tym bardziej są dla mnie godni zaufania. [...] W miarę możliwości dostrzeżenia daleko idącej niezależności od interesów własnych czy interesów osób trzecich. [...] I w miarę swojego doświadczenia” (P15).

POTRZEBA USŁUG DORADCZYCH DEKLAROWANA PRZEZ PARLAMENTARZYSTÓW

Podobnie jak w przypadku uwag respondentów obrazujących stan doradztwa politycznego w Polsce, również na pytanie o potrzebę usług doradczych padały rozbieżne odpowiedzi. Część respondentów jednoznacznie wskazywała, że doradztwo merytoryczne jest konieczne w pracy parlamentarnej, a istnienie merytorycznego doradztwa politycznego stanowi gwarant sprawnie funkcjonującego systemu parlamentarnego: „[...] takim standardem działania powinno być to, że jeżeli chcemy sobie wyrobić zdanie w jakiejś danej dziedzinie, czy danym zagadnieniu, to po prostu powinniśmy korzystać z opinii kilku ekspertów. Na przykład porównać, zobaczyć, czy one są zbieżne czy rozbieżne. Czym się różnią, w jakich punktach. I po uzyskaniu kilku tych opinii dopiero sobie wyrobić zdanie” (R3). Inny rozmówca konstatuje, że „[...] to jest rzecz absolutnie konieczna. Uważam, że w naszej sytuacji politycznej w ogóle. Generalnie funkcjonowanie bez profesjonalnego, zobiektywizowanego zaplecza, które to doradztwo świadczy, no byłyby to dramatyczne błędy. Uważam, że jeszcze to doradztwo powinno być rozbudowane, no bo czasami jak widzimy szczególnie jeśli chodzi o kwestie tzw. inicjatyw poselskich, no to potem te ustawy są przyjmowane w ciągu półtorej dnia i nagle po tygodniu widać jakie to ma dramatyczne konsekwencje” (R12). Inni rozmówcy mówili, że potrzeba istnienia strategicznego

doradztwa politycznego organizuje pracę parlamentarną i porządkuje działania posłów, którzy patrzą na siebie czasami samokrytycznie: „Ważne jest w pracy parlamentarnej mieć osoby-cienie, które będą pomagać w działaniach nie tylko eksperckich, ale porządkujących naszą pracę. W Sejmie by się ktoś taki przydał, kto by mnie prowadził” (R9). Z drugiej strony niektórzy respondenci wskazywali na brak potrzeby istnienia strategicznego doradztwa politycznego. Niektórzy respondenci uznali, że w procesie legislacyjnym istnienie doradztwa politycznego nie zalicza się do kwestii koniecznych. Należy uznać, że w poniższej wypowiedzi rzecz dotyczy formy *political consulting*. „W [pracy] parlamentarnej wydaje mi się, że niewielkie, większe w partii politycznej, a największe pewnie gdzieś przy funkcjach wykonawczych, ministerialnych. Tam to doradztwo jest ważniejsze, bo ten kontakt z takim światem, na który doradztwo polityczne ma wpływ ma jakiś sens. Czyli wtedy kiedy w grę wchodzi media, w grę wchodzi jakieś większe sprawy, w grę wchodzi wszystko to co jest na świeczniku, wtedy doradztwo polityczne ma sens. Wtedy, kiedy jest to dłubanina gdzieś tam w podkomisjach, jest to zwykle stanowienie prawa doradztwo polityczne nie jest aż tak potrzebne, raczej potrzebne jest doradztwo legislacyjne, raczej potrzebny jest dobry dział prawny” (R17).

Niemieccy parlamentarzyści w prawie każdej wypowiedzi podkreślali znaczenie doradztwa, nadając jemu różne funkcje: informacyjną, optymalizacyjną, ostrzegającą, sondującą. Wskazywali, że korzystanie z usług doradczych stanowi ważny element w procesie podejmowania decyzji politycznych. Wyrażali potrzebę doradztwa, pozwalającego im (a) zyskać wiarygodność w oczach opinii publicznej, (b) legitymizować decyzje polityczne, (c) w ogóle móc funkcjonować⁹, (d) uchronić się od błędnych decyzji¹⁰, (e) aktualizować swoją wiedzę,

⁹ W tym kontekście jeden z respondentów stwierdził, że „bez doradztwa w tym złożonym świecie parlamentarzysty i rząd [...] nie dadzą sobie z niczym rady [...]” (P19).

¹⁰ Przykład z zakresu tworzenia w Bundestagu prawa antytytoniowego doskonale odzwierciedla tę funkcję: „Zmieniamy obowiązujący dotychczas wygląd ostrzeżeń na opakowaniach papierosów. Wyznaczamy na to określony termin. Nagle przed moimi drzwiami ustawiają się wszystkie drukarnie: «Czy wyście oszaleli?»

(f) oszczędzić czas¹¹, (g) uwolnić się od frakcyjnego przymusu głosowania¹². Sięgnięcie po doradztwo wynikało z różnych pobudek: większość z niemieckich parlamentarzystów wskazywała na potrzebę korzystania z doradztwa celem dywersyfikacji źródeł wiedzy¹³. Niektórzy z badanych wskazali na kwestię kontroli własnych decyzji¹⁴. Dla niemieckich parlamentarzystów do korzystania z doradztwa silnie motywuje ich chęć umocnienia swojego stanowiska w danej sprawie, a również wymóg unikania błędów¹⁵. Przede wszystkim

Do tego są potrzebne nowe walce drukarskie! A w Niemczech jest tylko jeden producent! Nigdy nie będzie on w stanie zaopatrzyć wszystkich drukarni w ciągu sześciu miesięcy!» [...] Wówczas myślisz sobie: «Okay»” (P25).

- 11 „Bez doradztwa w zakresie różnych, wyżej wymienionych aspektów [...] nie wiedziałbym, w jaki sposób mamy wykonać naszą pracę. [...] Nie jesteśmy w stanie przeczytać wszystkiego, co jest potrzebne, byśmy stali się znawcami w każdej dziedzinie i mogli na tej podstawie podejmować obiektywne decyzje. (...) Potrzebna jest dodatkowa pomoc ukierunkowana na interesujące nas zagadnienia, która odgrywa bardzo ważną rolę” (P14), „Sam nie jestem w stanie przeczytać 25 opracowań, z których każde ma 40 stron. Tego się po prostu nie da zrobić! I wówczas trzeba [...] zastanowić się, komu zlecić odpowiednie podsumowanie i jeszcze to przedyskutować. Później trzeba to jeszcze przejrzeć. Spotkałem się już w tym zakresie z niewyobrażalnymi sytuacjami. Również tutaj, na miejscu. Gdzie z określonych spraw wynikają tendencje” (P25).
- 12 „Staram się uwzględnić pozyskane informacje i nie poddaję się biernie dyscyplinie klubowej, lecz głosuję nieraz inaczej. Kiedy mam wątpliwości co do decyzji podjętej przez klub, wówczas w ramach doradztwa zewnątrzinstytucjonalnego próbuję zweryfikować, czy zgadzam się z linią klubu, czy też nie. Nie zawsze tak robię, ale gdy nie zgadzam się z poglądem klubu, wówczas informacja pozyskana z zewnątrz musi być pewna i sprawdzona” (P21).
- 13 W tym kontekście jeden z respondentów stwierdził: „Uważam, że zadaniem parlamentarzysty jest właśnie wysłuchanie różnych opinii. Należy wsłuchać się w poglądy różnych lobbystów i nie ograniczać się tylko do jednego. Ponieważ wówczas opinia, informacja jest bardzo sugestywna” (P21).
- 14 Przykładem tej tendencji jest następująca wypowiedź: „[...] zawsze należy weryfikować również swoje własne stanowisko. Mało jest bowiem takich dziedzin, które można zgłębić na tyle samemu, aby stać się w danej dziedzinie ekspertem i nie potrzebować żadnego doradcy” (P27).
- 15 Jak mówi jeden z respondentów: „Tak, nie tylko w celu uzasadnienia, ale również w celu ugruntowania. Wcale nie uważam, że jestem wszechwiedzącą alfą i omegą, lecz że również ja mogę się niejednokrotnie mylić i nie dostrzec w dostatecznej mierze określonych tendencji. W związku z tym kontrowersyjna dyskusja jest z mojego punktu widzenia zawsze pomocna. Interesują mnie właśnie odmienne argumenty, które zgłaszam” (P15).

chcieli oni zrozumieć, jakie skutki w praktyce mogą mieć ich decyzje polityczne. Jak wskazał jeden z badanych: „[...] w określonych dziedzinach nie jest mi łatwo stwierdzić, jak ustawa uchwalana przez nas w Bundestagu będzie oddziaływać w praktyce i w tym celu potrzebne są mi ekspertyzy, potrzebni są do tego przedstawiciele określonych grup interesów, którzy taką ekspertyzę przedstawią i ważne jest, aby [...] na procedurę ustawodawczą rzucić światło z wszystkich stron i [...] aby wysłuchać nie tylko jednej strony, lecz właśnie wszystkie zainteresowane strony” (P18). Nieliczni niemieccy parlamentarzyści deklarowali, że nie korzystają w ogóle z możliwości doradztwa zewnątrzinstytucjonalnego. Jeden z respondentów stwierdził w tym kontekście: „Sam osobiście nigdy nie korzystam z pomocy jakichkolwiek agencji czy instytucji, co przecież często jest praktykowane.[...] Jednak jak wspominałem, nie mam właściwie wiele wspólnego z doradztwem politycznym, a wręcz staram się raczej takowe eliminować” (P18).

WNIOSKI

W artykule zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych wśród niemieckich i polskich parlamentarzystów dotyczące ich oceny rozwoju oraz sposobu funkcjonowania doradztwa politycznego w odmianie merytorycznej *policy advice* oraz strategicznej *political consulting*.

Analiza materiału badawczego zebranego w Polsce wskazuje na dwie zasadnicze płaszczyzny narracji – deklarowaną i faktyczną. W odpowiedzi na pytania o typy doradztwa, jego zakres przedmiotowy oraz źródła, respondenci udzielili obszernych odpowiedzi, wskazujących na znajomość tematu. Jednakże odpowiedzi na pytanie o stan profesjonalizacji usług doradczych w polskim parlamencie były niejednoznaczne. Część respondentów wskazywała, że sytuacja pozytywnie ewoluje na przestrzeni ostatnich lat, ale część sądziła,

że merytoryczne doradztwo polityczne (w tym przypadku realizowane głównie przez Biuro Analiz Sejmowych) przeżywa regres. Mimo że przeprowadzone badania miały charakter jakościowy i wyciąganie wniosków co do ilościowego rozkładu odpowiedzi jawi się jako nieuprawnione, można stwierdzić, że według większości polskich respondentów stan doradztwa politycznego jest niezadowolający. Ostateczny jednak, wiarygodny rozkład procentowy negatywnych i pozytywnych odpowiedzi można uzyskać dopiero w badaniach ilościowych przeprowadzonych na większej grupie posłów albo na całej zbiorowości. Najbardziej diagnostycznym punktem wydaje się kategoria: „Stopień wykorzystania doradztwa w pracy parlamentarzystów”. Odpowiedzi zawierają zarówno informacje mówiące o niewielkim zainteresowaniu posłów ekspertyzami wszelkiego rodzaju, jak i powody istniejącego stanu rzeczy. Przy czym trudno jednoznacznie wskazać, co tutaj jest przyczyną, a co skutkiem niskiego poziomu doradztwa w Polsce. Niewątpliwie mamy jednak do czynienia z mechanizmem działającym na zasadzie sprzężenia zwrotnego; oceniony jako niski poziom *think tanków* czy analiz Biura Analiz Sejmowych nie posiada dla posłów stymulującej wartości merytorycznej, a sami parlamentarzyści z reguły nie są zainteresowani sięganiem po te czy inne źródła, mimo wskazywanej przez nich powszechnej dostępności. Co ciekawe, odpowiedzi naprowadzają również na rozbieżności w formułowanych ocenach na poziomie indywidualnym i kolektywnym, co może wynikać z potrzeby utrzymania pozytywnego wizerunku parlamentarzysty przed badaczem. Na przykład jedna z respondentek, oceniając jakość pracy komisji parlamentarnej, mówi: „Niewielu posłów jest zainteresowanych (doradztwem), bo niewielu odzywa się na komisjach” (R7). Natomiast już odnosząc się do swojej aktywności, stwierdza: „Bardzo dużo pracuję w Komisji i dużo korzystam z materiałów, które przygotowują NGO-sy” (R7). Odpowiadając na pytanie o stopień wykorzystania doradztwa w pracy parlamentarnej, stwierdza: „Ja mam o tyle łatwiej, że stanowiska ogólnie polityczne to narzuca nam partia i nie sposób jest jako członek partii wyłamywać się i tworzyć swoje stanowiska” (R7). Trudno w tym zestawie odpowiedzi jednoznacznie dostrzec, co stanowi poziom faktyczny, a co deklarowany. Rodzi

to potrzebę przeprowadzenia nowych badań jakościowych, zawierających pytania cechujące się dużo większym stopniem szczegółowości i dotyczących na przykład konkretnych projektów ustaw czy momentów procesu legislacyjnego, w których parlamentarzyści realnie wykorzystują doradztwo polityczne.

Reasumując, przeprowadzone wśród polskich parlamentarzystów badania obejmujące zjawiska doradztwa politycznego typu *policy advice* oraz *political consulting* są dobrym wprowadzeniem do jego diagnozy, ale nie wyczerpują jego istoty. Jeśli chodzi o postawione we wstępie pytania badawcze, odpowiedzi respondentów pozwalają na zarysowanie zakresu działań doradców w wybranych dziedzinach (z zastrzeżeniem poczynionym powyżej, że nie wiadomo, czy mowa o realnym, czy deklarowanym zakresie tej pracy) oraz stopnia wykorzystania efektów pracy doradców w działalności parlamentarnej. Oznaczenie proporcji między doradztwem merytorycznym a strategicznym wymaga jednak zaprojektowania nowych, bardziej trafnych narzędzi badawczych.

Analiza wywiadów z niemieckimi parlamentarzystami pozwala wskazać na pewne tendencje i zjawiska. Doradztwo merytoryczne w różnych jego formach stanowi fenomen powszechny, pożądaný w procesie pozyskiwania wiedzy w Niemczech. Jednocześnie wiedza ta nie jest wykorzystywana przez niemieckich parlamentarzystów w pełni, a stanowi jedynie podstawę lub uzupełnienie do ostatecznego podjęcia decyzji przez parlamentarzystę. Na ocenie wiedzy oferowanej za pośrednictwem doradztwa ciąży posądzenie o brak niezależności i obiektywizmu, a aktywność wielu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego usiłujących wpłynąć na polityków działa na ich niekorzyść. Dochodzi w ten sposób do sytuacji paradoksalnej, w której demokratycznie wybrane podmioty (stowarzyszenia, fundacje, związki), posiadające wiedzę i legitymizację do przekazywania informacji o sytuacji wyborców, są, co prawda, wysłuchiwanie w miarę możliwości czasowych parlamentarzystów, ale nie mają nigdy gwarancji uwzględnienia ich postulatów w procesie stanowienia prawa. Profesjonalizm różnorodnych związków i grup interesu sprawia, że to one, prezentując lepiej opracowane argumentacje oraz posiadając zasoby

finansowe na organizowanie spotkań z parlamentarzystami, mają lepszy dostęp do tych ostatnich niż niesprofesjonalizowane, działające samodzielnie podmioty.

Ukazanie proporcji między doradztwem merytorycznym a doradztwem strategicznym nie nastęrcza w przypadku badań wśród niemieckich parlamentarzystów problemu. Doradztwo merytoryczne stanowczo przeważa, podczas gdy jego wersję strategiczną niemieccy parlamentarzyści rzadko wymieniają jako działanie zlecane innym podmiotom. Może to wskazywać na istnienie wewnętrznej woli zachowania jednolitości wizerunku, stylu prowadzenia partii. Ale jeśli chodzi o argumenty merytoryczne, to zebranie danych jest tak ważne dla niemieckich parlamentarzystów, że filtrują oni dużą ilość informacji zdobytych w sposób pasywny i aktywny, bo wspomniany powyżej brak gwarancji wykorzystania wiedzy różnych podmiotów nie jest równoznaczny z unikaniem analizowaniem jej przez parlamentarzystów oraz ich pracowników.

Podobnie jak w przypadku polskich rekomendacji, zbadanie procesu decyzyjnego wymagałoby analizy konkretnych projektów legislacyjnych, co umożliwiłoby ukazanie poszczególnych jego etapów i stwierdzenie, jakie podmioty w jaki sposób świadczą doradztwo, jak parlamentarzyści je wykorzystują oraz jakie czynniki mają wpływ na dopuszczenie podmiotów do doradztwa.

Na podstawie zaprezentowanej analizy wskazać można pewne różnice i podobieństwa w funkcjonowaniu *policy advice* oraz *political consulting* w Polsce i w Niemczech. W odróżnieniu od Polski, w Niemczech wiele typów doradztwa nazywa się lobbieniem lub dostępem do informacji. Ten brak precyzji i spójności definicyjnej w obu krajach utrudnia badanie zjawiska doradztwa merytorycznego. Jednak stwierdzić należy, że zakres działań doradców jest w obu krajach szeroki, choć w Niemczech szerszy. Poziom korzystania z doradztwa strategicznego w Polsce okazał się o wiele wyższy niż w Niemczech. O ile w RFN sprawy wizerunku i sposobu prowadzenia kampanii wyborczych najchętniej omawia się wewnątrz partii, wraz z ekspertami fundacji politycznych, o tyle w Polsce tematy te zleca się często zewnętrznym agencjom. Interesujące byłoby zbadanie korelacji między

tą zależnością a jakością prowadzonej przez parlamentarzystów obu krajów polityki. Odwrotnie w przypadku doradztwa merytorycznego – parlamentarzyści niemieccy powierzają wykonanie ekspertyz pracownikom swojego biura lub Służb Naukowych Bundestagu, a także *think tankom*, proszą też o opinię inne organizacje. Natomiast polscy parlamentarzyści często nie sięgają po dodatkową ekspertyzę, tłumacząc to koniecznością zachowania dyscypliny partyjnej. W Niemczech o wiele częściej niż w Polsce wykorzystywanym źródłem wiedzy są organizacje pozarządowe. O ile w Polsce nie zauważa się problemów z odróżnieniem lobbingu od doradztwa, to w Niemczech ta kwestia sporna występuje. Wynika to z faktu, że w Polsce rolę lobbystów odgrywają przede wszystkim przedstawiciele świata gospodarki, natomiast w Niemczech do ich grona zalicza się również reprezentantów trzeciego sektora¹⁶.

Niektórzy niemieccy parlamentarzyści, podobnie jak ich polscy koledzy, wskazywali, że doradztwo jest dla nich zbędne. W obu krajach zauważalne są bariery związane z właściwym wykorzystaniem rezultatów pracy doradców, wynikające przede wszystkim z upartyjnienia politycznego procesu decyzyjnego, przy czym w Polsce o wiele częściej wskazywano na przyczyny wyrastające z czynników wewnętrznych (wadliwy system), a w Niemczech zewnętrznych (zbyt wielu doradców, trudności w ocenie ich intencji). W obu krajach parlamentarzyści deklarują, że istnieje potrzeba usług doradczych.

Reasumując, doradztwo polityczne oraz lobbing są bardziej rozwinięte w Niemczech niż w Polsce. Niepokoi w odniesieniu do wyników analizy obu krajów fakt, że zauważalne są słabości we włączaniu wiedzy z zewnątrz do procesu decyzyjnego. Zjawisko to ma jednak w każdym z krajów różne podłoża. W przypadku niemieckich parlamentarzystów, to jeśli mają oni do dyspozycji wiele podmiotów doradztwa politycznego, wtedy ze względu na szum informacyjny interesy nie wszystkich grup są artykułowane lub wiedza nie o wszystkich aspektach danej sprawy może dotrzeć do centrum decyzyjnego. W odniesieniu zaś do Polski podmiotów doradztwa funkcjonuje

16 Szerzej o granicach pomiędzy poszczególnymi grupami i pojęciami zob. Jańczak, Kopka, 2018.

nadal za mało, co również grozi popełnianiem błędów w decyzjach politycznych. Wskazane zatem jest stworzenie u nas mechanizmów umożliwiających większą przejrzystość podmiotów o charakterze lobbystycznym oraz wspieranie powstawania ośrodków o charakterze *think tanków*.

Wspomniany szum informacyjny (Niemcy) oraz słaby rozwój doradztwa (Polska) mogą dodatkowo spowodować, że projekty ustaw nie odpowiedzą na rzeczywiste problemy, a interesy większych grup społecznych pozostaną niewyartykułowane w pełni. A zatem w obu krajach możemy mieć do czynienia z kryzysem demokracji.

BIBLIOGRAFIA

- Babbie E. (2007). *Badania społeczne w praktyce*. Warszawa: PWN.
- Biskup B. (2012). Prowadzenie kampanii permanentnej w Polsce. Uwagi na temat zjawiska i wykorzystywanych narzędzi. *Studia Politologiczne*, nr 25, s. 132-148.
- Biskup B., Schöll-Mazurek K. (2018). Instytucjonalne podstawy doradztwa politycznego oraz lobbingu w polsko-niemieckim porównaniu. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 157-198). Nowy Targ: Wydawnictwo TOC.
- Esselment A., Lees-Marshment J., Marland A. (2014). The nature of political advising to prime ministers in Australia, Canada, New Zealand and the UK. *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 52.
- Flick U. (2004) Constructivism. W: U. Flick, E. von Kardoff, I. Steinke (red.). *A Companion to Qualitative Research*, Los Angeles-London-New Delhi-Singapore: Sage Publications.

- Jańczak J., Kopka A. (2018). Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w politycznym procesie decyzyjnym. Interpretacja badań empirycznych. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbienie w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 117-156). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Silverman D. (2010). *Prowadzenie badań jakościowych*. Warszawa: PWN.
- Plasser F., Plasser G. (2002). *Global Political Campaigning. A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices*. Westport-Connecticut-London: Praeger Publishers.
- Schubert K, <https://www.katina-schubert.de/aktuelles/politik-tagebuch/detail/news/sommer-tour-besuch-der-khadija-moschee/> [dostęp 7.12.2018].

POLICY ADVICE AND POLITICAL
CONSULTING IN DECISION-
MAKING PROCESS IN POLAND
AND GERMANY IN JUDGEMENT
OF PARLIAMENTARIANS.
COMPARATIVE ANALYSIS

The paper is a comparative analyse of qualitative researches on Polish and German parliamentarians. Authors analyse different aspects of consulting in the consciousness of Polish and German MP's. They are defining different types of consulting, state of professionalization of consulting services, subjective scope and sources of consulting. They are analysing also respondent's needs of consultancy services and level of using consultancy in political activity. Authors also are trying to present proportions between policy advice and political consulting in Poland and Germany.

Agnieszka Cianciara, Dorota Stasiak

RYNEK DORADZTWA POLITYCZNEGO I LOBBINGU Z PERSPEKTYWY POLSKICH I NIEMIECKICH PARLAMENTARZYSTÓW

WPROWADZENIE

Z arównu doradztwo polityczne (DP), jak i lobbying (L) to procesy komunikacyjne o charakterze relacyjnym, interakcyjnym i sytuacyjnym, zachodzące między dostawcami usług (doradczych lub lobbyingowych) oraz ich odbiorcami. Przedmiotem komunikacji są zalecenia dotyczące przyszłych działań (Wissenschaftliche Dienste, 2003)¹. O ile w przypadku L formułowane są one z myślą o korzyści reprezentowanych grup interesu, w przypadku DP na pierwszy plan – przynajmniej w archetypicznym ujęciu – wysuwają się racjonalność i merytoryczne walory decyzji. W tym sensie Priddat nazywa naukę lobby rozsądku (*Lobby der Vernunft*) (Priddat, 2003). Praktyka pokazuje, że zarówno L, jak i DP mają wiele odmian, co znacznie utrudnia wyznaczanie wyraźnych granic. Dodatkowo, jak zauważa Speth, „polityka

¹ W niemieckim Bundestagu podkreśla się m.in., że w doradztwie istotny jest komponent formułowania zaleceń dotyczących działań. Samo dostarczanie wiedzy należy raczej do zarządzania informacją (Wissenschaftliche Dienste, 2003).

chce się częstokroć ukrywać za doradcami, a lobbyści chcą uchodzić za neutralnych doradców” (Speth, 2004, s. 164).

Moment, w którym przyglądamy się zjawiskom DP i L, jest dość szczególny ze względu na dynamikę procesów zachodzących w tych domenach. W obu przypadkach zwiększa się liczba oferujących swe usługi aktorów, przybywa okazji i kontekstów rodzących potrzebę korzystania z nich oraz form, jakie przybierają (Kevenhörster, 2013). W związku z tym rośnie konieczność badania i wyjaśniania nieznanych dotąd mechanizmów.

Zmianie ulegają klasyczne formy reprezentacji interesów przez stowarzyszenia i organizacje branżowe, szczególnie mocno zakorzenione w niemieckim korporacjonizmie (Speth, 2010; Weingart, 2006, s. 42-43). Upowszechnia się rzecznictwo profesjonalizowane, świadczące przez nowe podmioty, legitymujące się m.in. kontaktami politycznymi i wpływami w mediach (Siedentopp, 2010; Winter, Willems, 2000). Jak zauważa Humborg, do lat 70. XX w. funkcje przedstawicieli interesów pełniły przede wszystkim stowarzyszenia, których zabiegi kierowały się głównie w stronę parlamentu i rządu. Wraz z rosnącą złożonością regulowanej ustawowo materii, grupy interesu stały się dla parlamentarzystów i urzędników także pożądanym źródłem informacji (przekazywanej w zamian za możliwość wywierania wpływu na decyzje). W latach 90. pojawił się nowy trend: firmy (szczególnie te największe) zaczęły szukać sposobów na bezpośrednie reprezentowanie swoich interesów. Na scenę wkroczyli lobbyści kontraktowi (kancelarie prawne, agencje *public affairs*) (Humborg, 2005, s. 116), jak również organizacje trzeciego sektora, wypowiadające się w imieniu różnych słabiej reprezentowanych grup. Wraz ze wzrostem wpływu L i wątpliwości co do jego prawomocności, zaczęła przybierać na sile negatywna konotacja tego terminu (Humborg, 2005, s. 116; Speth, 2005).

Równolegle rozrastał się pejzaż doradczy, obejmując stopniowo aktorów tak różnych, jak doradcy naukowcy, firmy konsultingowe, ośrodki analityczne, inicjatywy społeczne, grupy interesów, fundacje, agencje komunikacyjne i agencje badające rynek (Falk, Römmele, 2010; s. 7-8; Hustedt, Veit, Fleischer, 2010). Jak podkreśla się

w literaturze badającej systemy doradztwa politycznego, widoczna stała się tendencja do eksternalizacji (tj. zwiększonego korzystania przez polityków z usług doradców zewnętrznych) oraz polityzacji (tj. wyłaniania się aktorów łączących wiedzę ekspercką z przekonaniem politycznymi) (Craft, Howlett, 2012; 2013). Wskazując na różnorodność ról eksperckich, Pietraś wyróżnia trzy rodzaje dysponentów ekspertyzy, jakich można odnaleźć na arenie doradczej. Są to: 1) doradcy, czyli opiniodawcy zależni od decydentów ze względu na ich stałe zatrudnienie w ministerstwach, partiach politycznych i ciałach przedstawicielskich; 2) eksperci zaangażowani, zatrudniani doraźnie, posiadający wiedzę merytoryczną, ale równocześnie będący rzecznikami określonych interesów ekonomicznych, kulturalnych, religijnych, etnicznych itd.; 3) eksperci niezależni, również zatrudniani doraźnie, ale niezwiązani z żadnymi grupami interesów i prezentujący jedynie swoją wiedzę fachową (Pietraś, 1998, s. 91). Wszystkie te grupy aktorów odwołują się do toposu doradczego (Falk, Römmele, 2010).

W ostatnich kilkudziesięciu latach wspomniana liczba odmian, form i aktorów po stronie DP i L urosła na tyle, że coraz więcej badaczy mówi o formowaniu się zróżnicowanego rynku (Thunert, 2013)². O rynku doradztwa politycznego (ujmowanym z różnych perspektyw, z uwzględnieniem zróżnicowanych aktorów) piszą m.in. Falk i Römmele, stawiając pytanie o rządzące nim reguły (Falk, Römmele, 2010). Wanner i Hoyer podkreślają, że zgranie podaży i popytu na rynku doradczym nie jest zadaniem łatwym; utrudniają to m.in. ograniczenia finansowe, prawne czy czasowe (Wanner, Hoyer, 2012). Analogicznie Speth i Zimmer przekonują, że to właśnie rynek staje się dominującym mechanizmem koordynacji coraz bardziej dochodowych usług związanych z reprezentacją interesów (Speth, Zimmer, 2015). Rynek ów określają panujący na nim intensywny ruch i brak przejrzystości (Speth 2004).

2 W pewnym sensie nie jest to perspektywa nowa. Wraz z Martinem Thunertem można wywodzić ją od arystotelejskiej wizji, zgodnie z którą wiedza to nie monolit, a na każdą sprawę da się spojrzeć z wielu stron, co rodzi konieczność wymiany argumentów i dopuszczenie do głosu różnorodnych przekonań.

Podzielając zdanie Falk i Römmele, zgodnie z którym dla możliwie realistycznego odwzorowania rynku „indywidualne szacunki i opinie znawców tej sceny są nie mniej ważne niż perspektywa makro, ukazująca struktury” (Falk, Römmele, 2010, s. 8), odwołujemy się do perspektywy posłów, jako istotnych adresatów działań doradczych i lobbingsowych.

Od parlamentarzystów wymaga się, by byli jednocześnie generalistami i specjalistami w dziedzinach, na których skupia się ich praca (Wanner, Hoyer 2012). Prace parlamentarne, obejmujące przecież rozmaite dziedziny i toczące się w szybkim tempie, byłyby trudne bez fachowego wsparcia osób trzecich³. Tylko w przypadku niemieckiego Bundestagu kilka tysięcy pracowników administracyjnych, akademickich i doradców politycznych pomaga posłom w podejmowaniu decyzji (Wanner, Hoyer 2012, s. 137). Jednocześnie dostępu do parlamentarzystów szukają coraz liczniejsi lobbyści, którzy w repertuarze przekonujących środków mają i wiedzę, i argumenty.

W ramach dostępnej literatury przedmiotu stosunkowo liczne są opracowania dotyczące charakterystyki dostawców doradztwa politycznego i lobbingu w Polsce (Sus, 2011; Czaputowicz, Stasiak, 2013; Cianciara, 2012; Graniszewski, 2015) i w Niemczech (Wanner, Hoyer, 2012; Brown, Lentsch, Weingart, 2005; Schöler, Winter, 2016; Por. Hustedt i in., 2010) oraz podmiotów działających na rynku

³ Jak podaje w materiałach informacyjnych sam Bundestag, „na biurko posła trafiają każdego dnia projekty ustaw, wnioski z propozycją poprawek, zapytania i odpowiedzi rządu, opinie i raporty na tematy bieżące. Prace nad ustawami toczą się głównie w komisjach. Posłowie, zgodnie z zasadą podziału pracy, organizują się w komisjach, podkomisjach i grupach zadaniowych. Biorą często udział w konsultacjach z ekspertami, obywatelami i dziennikarzami. Obecność posła na sali plenarnej wymagana jest głównie wtedy, gdy dyskutowane są ważne tematy związane z jego komisją parlamentarną czy okręgiem wyborczym, ale także podczas debat na tematy zasadnicze i podczas rządowego exposé – i zawsze podczas głosowań. W każdej kadencji wydawanych jest ponad 13 000 druków parlamentarnych. Zanim wiele z nich trafi pod głosowanie na plenum, posłowie muszą je przeczytać, opracować i przekonsultować w grupach zadaniowych, frakcjach i w komisjach. Często więc zamiast publicznych wystąpień wolą skupić się na poszukiwaniu rozwiązań i kompromisów” (Deutscher Bundestag, Referat Informacji Publicznej, 2017, s. 17).

europejskim (Kurczewska, 2016; Czub, Vetulani-Cęgiel, 2018). Jednak brakuje opracowań skupiających się na perspektywie adresatów lobbingu i doradztwa. Wśród nielicznych dostępnych wyników badań na temat postrzegania rynku usług lobbingowych przez decydentów należy wyróżnić raporty samych firm lobbingowych (Burson-Marsteller, 2013) oraz analizy przygotowane na zlecenie *think tanków* (Kubiak, 2008). Z kolei jeśli idzie o postrzeganie rynku usług doradztwa politycznego, luka wydaje się być jeszcze większa, a pojawiające się opracowania koncentrują się na opisie struktur doradztwa parlamentarnego i znaczeniu poszczególnych jednostek doradczych (Brown i in., 2005; Schöler, Winter, 2016; Stender, 2016).

Niniejsze opracowanie stanowi zatem wkład do literatury przedmiotu w trzech wymiarach. Po pierwsze, koncentrujemy się na adresatach interakcji i postrzeganiu przez nich interesującego nas zjawiska. Uważamy, że rozpoznanie perspektywy decydentów, którzy nie tylko są stroną interakcji, ale też, poprzez działania regulacyjne, współtworzą warunki tej interakcji, jest równie istotne co deskrypcja obiektywnie istniejącej struktury rynku usług doradczych i lobbingowych. Po drugie, posługując się metaforą rynku, rozpatrujemy łącznie fenomen doradztwa politycznego i lobbingu, co stanowi w literaturze przedmiotu, traktującej te zjawiska oddzielnie, istotne *novum*. Po trzecie, wychodzimy poza dominujące w literaturze krajowej studia przypadków i oferujemy transnarodową perspektywę porównawczą.

Punktem wyjścia dla naszych rozważań nad postrzeganiem rynku usług doradczych i lobbingowych jest założenie, że ramy regulacyjne stanowią zarówno strukturę konstytuującą rozumienie zjawiska doradztwa politycznego i lobbingu przez parlamentarzystów, jak i narzędzie kształtowania przez nich tych zjawisk, tj. narzędzie podmiotowego sprawstwa (*agency*). Istniejące ramy prawne (lub ich brak), pod warunkiem, że ich treść została przez respondentów zinternalizowana, stanowią kluczowy punkt odniesienia, pozwalający parlamentarzystom na zdefiniowanie tego, czym jest doradztwo polityczne, a czym lobbing, a w konsekwencji pozwalają na dokonanie demarkacji rynku oraz rozpoznania i kategoryzacji graczy. Ramy regulacyjne

czy szerzej – kontekst instytucjonalny, są specyficzne dla Polski i Niemiec, co uzasadnia skoncentrowanie analizy na rynkach krajowych.

Główne pytanie badawcze (1) brzmi następująco: W jaki sposób posłowie do Sejmu RP oraz deputowani do Bundestagu postrzegają rynek doradztwa politycznego i lobbingu? W celu udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze, formułujemy cztery pytania szczegółowe: W jaki sposób polscy posłowie postrzegają rynek doradztwa politycznego, a jak rynek lobbingu (2a)? W jaki sposób niemieccy deputowani postrzegają rynek doradztwa politycznego, a jak rynek lobbingu? (2b) Jakie są główne podobieństwa i różnice w postrzeganiu krajowych rynków doradztwa politycznego przez parlamentarzystów polskich i niemieckich? (3a) Jakie są główne podobieństwa i różnice w postrzeganiu krajowych rynków lobbingu przez parlamentarzystów polskich i niemieckich? (3b) (Tabela 1).

Tabela 1. Wymiary perspektywy porównawczej

	Doradztwo polityczne	Lobbing
Polska		2a
Niemcy	2b	3b

Diagram przedstawia porównanie postrzegania rynku doradztwa politycznego i lobbingu w Polsce i Niemczech. W tabeli znajdują się symbole 2a, 2b, 3a i 3b, które odnoszą się do pytań badawczych. Symbole 2a i 2b są umieszczone w kolumnach 'Doradztwo polityczne' i 'Lobbing' dla Niemiec. Symbole 3a i 3b są umieszczone w kolumnach 'Doradztwo polityczne' i 'Lobbing' dla Polski. Symbole 2a i 2b są połączone pionową linią, a symbole 3a i 3b są połączone pionową linią. Symbole 2a i 2b są połączone poziomą linią, a symbole 3a i 3b są połączone poziomą linią.

Źródło: opracowanie własne

Analiza o charakterze jakościowym z elementami analizy ilościowej została przeprowadzona w oparciu o wywiady pogłębione, zrealizowane w 2017 roku z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami⁴. Pragniemy zaznaczyć, że analiza ta ma charakter eksploracyjny i będzie stanowić podstawę kolejnych etapów badań nad tym zagadnieniem, z uwzględnieniem szerszej perspektywy porównawczej.

⁴ Badania przeprowadzono na próbie N=19 w przypadku polskich i N=39 w przypadku niemieckich parlamentarzystów. Więcej na temat metodologii badania we wprowadzeniu do niniejszej książki.

Zakładamy, że postrzeganie rynków ma wymiar kognitywny, afektywny i normatywny (tabela 2). Na wymiar kognitywny składa się: deklarowana wiedza na temat a) wielkości rynku i różnorodności podmiotów (graczy), jak również b) kontekstu interakcji o charakterze doradczym lub lobbingowym w rozumieniu form i miejsc, w których do takiej interakcji dochodzi. Jeśli idzie o identyfikację podmiotów, interesuje nas nie tylko zdolność respondentów do rozpoznania relewantnych graczy, ale również możliwość ich kategoryzacji, z podziałem na doradztwo o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym oraz merytorycznym i strategicznym (które skupia się na kwestiach komunikacyjnych i wizerunkowych). Refleksja nad postrzeganą granicą (ostrą lub nieostrą) między doradztwem i lobbingiem dotyczy wówczas doradztwa o charakterze zewnętrznym i merytorycznym⁵. Z kolei wyróżnienie komponentu afektywnego pozwala nam określić w ujęciu porównawczym pozytywny, negatywny lub neutralny stosunek respondentów do interakcji o charakterze doradczym i lobbingowym. Wreszcie komponent normatywny odnosi się do postulowanego przez respondentów stopnia regulacji rynku, który może być określany jako optymalny lub suboptymalny, co wiąże się z postulatem zmniejszenia lub zwiększenia regulacji.

Tabela 2. Postrzeganie rynków doradztwa politycznego (DP) i lobbingu (L)

Komponent kognitywny	Komponent afektywny	Komponent normatywny
DP: a) wewnętrzne/zewnętrzne b) merytoryczne/strategiczne Granica między DP i L	DP i L: a) stosunek pozytywny (+) b) stosunek negatywny (-) c) stosunek neutralny (+/-)	regulacja DP i L: a) optymalna b) suboptymalna: niedostatek/nadmiar

Źródło: opracowanie własne

Podstawą analizy jest dokonanie zabiegu komparatystycznego w ramach rynków krajowych. W rezultacie część trzecia i czwarta niniejszego tekstu poświęcone zostały analizie rynków doradztwa i lobbingu odpowiednio w Polsce i w Niemczech (pytania 2a i 2b).

5 Poglębiona analiza na temat granicy pomiędzy doradztwem politycznym w percepcji polskich i niemieckich parlamentarzystów zob. Jańczak, Kopka (2018).

Dopiero na podstawie tych danych możemy bowiem pokusić się o wskazanie podobieństw i różnic w postrzeganiu rynków w ujęciu transnarodowym (pytania 3a i 3b) w piątej i ostatniej części tekstu. Prowadzona tam dyskusja uwzględnia, dzięki skoncentrowaniu się na analizie jakościowej, problematykę (de-)kontekstualizacji w badaniach porównawczych.

RAMY REGULACYJNE JAKO STRUKTURA KONSTYTUUJĄCA POSTRZEGANIE RYNKU

W Polsce rynek usług lobbingowych jest regulowany ustawą z 7 lipca 2005 roku (*Ustawa*, 2005). Definiuje ona działalność lobbingową oraz zawodową działalność lobbingową. W pierwszym przypadku chodzi o każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi i zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. W drugim o zarobkową działalność lobbingową prowadzoną na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Wszelkie prawa i obowiązki określone w ustawie dotyczą wyłącznie zawodowej działalności lobbingowej. W efekcie w polskim parlamencie praktycznie nie prowadzi się rejestrowanej i jawnej działalności lobbingowej – średnio w latach 2006-2017 rocznie prowadziły działalność w polskim Sejmie 22 podmioty, w tym 13 przedsiębiorstw i 9 osób fizycznych (Sejm RP, 2018). W Polsce brakuje analogicznej do tej ujmującej działalność lobbingową regulacji ustawowej dotyczącej doradztwa politycznego. Natomiast Regulamin Sejmu (2018) określa, że w posiedzeniach komisji sejmowych mogą brać udział z prawem zabierania głosu zawodowi lobbyści wpisani do sejmowego rejestru (art. 154.2a) oraz prezydium komisji lub jej przewodniczący może zaprosić, zgodnie z art. 153.2, „inne osoby [...]

do wzięcia udziału w posiedzeniu w celu złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji”, a także, zgodnie z art. 154.3, „mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby”. W praktyce oznacza to, że przewodniczący komisji ma pełną dowolność w zapraszaniu do udziału w komisji z prawem głosu dowolnej osoby w charakterze „eksperta” doradzającego posłom.

Na niemiecki system regulacji lobbingu i doradztwa politycznego w parlamencie składa się szereg dokumentów i praktyk zawierających cząstkowe rozwiązania. Głównym instrumentem, który porządkuje tematykę lobbingu w Bundestagu, jest prowadzony od 1972 roku rejestr aktywnych na arenie ogólnokrajowej grup interesu oraz ich przedstawicieli (*Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Registrierung von Verbänden und deren Vertretern*). W wykazie z 2018 roku figuruje 2347 organizacji (*Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern 2018*). Wykaz zawiera *de facto* niewiele więcej niż podstawowe dane teleadresowe⁶. Rejestracja jest wprawdzie dobrowolna, ale daje grupom interesu możliwość (choć nie gwarancję) brania udziału w wysłuchaniach parlamentarnych i uzyskania karty wstępu do parlamentu. Wspomniane karty wstępu mogą otrzymać inną drogą – za pośrednictwem frakcji politycznych – firmy i osoby prywatne działające w charakterze lobbystów. Karty wstępu to swoisty papierek lakmusowy, ukazujący nasycenie Bundestagu osobami z zewnątrz, w tym lobbystami. Do niedawna przedstawiciele frakcji parlamentarnych mieli możliwość nieograniczonego wnioskowania o wystawianie owych kart dla osób trzecich (w tym dla przedstawicieli grup interesu). Nie ciążył na nich obowiązek informowania opinii publicznej o tym, kogo dotyczyły ewentualne wnioski (*Wissenschaftliche*

6 Numer telefonu, adres e-mail, zarząd i kierownictwo, obszar zainteresowania, liczba członków, liczba stowarzyszonych organizacji, przedstawiciele stowarzyszeń i adres w Berlinie. Nie pojawiają się tam np. informacje na temat źródeł finansowania czy charakteru działalności lobbingowej. Por. *Wissenschaftliche Dienste* (2017, s. 4-5).

Dienste, 2012). Ponieważ takie rozwiązania budziły liczne kontrowersje, zwłaszcza że wyposażeni w karty lobbyści stali się liczniejsi niż sami posłowie Bundestagu, z czasem zaczęto zaostrzać regulacje (Cordula Tutt, 2017). I tak od 2015 roku administracja Bundestagu jest zobowiązana do informowania o liczbie kart wstępu wydawanych przedstawicielom stowarzyszeń, organizacji i przedsiębiorstw. W 2016 roku postanowiono zaś, że przepustki będą przyznawane jedynie przedstawicielom zarejestrowanych w wykazie organizacji.

Przepisy dotyczące doradztwa politycznego można odnaleźć przede wszystkim w Regulaminie Bundestagu, który w paragrafach 54-74 (Geschäftsordnung des Bundestages [GO-BT]) reguluje prace komisji. Komisje wraz z frakcjami stanowią zasadniczy element podziału organizacyjno-strukturalnego w Bundestagu (Tkaczyński, 2015, s. 247), w związku z czym duża część procesów doradczych toczy się w ich ramach. W razie potrzeby komisje mogą prosić o opinię ekspertów i wspomniane wyżej grupy interesu.

RYNEK DORADZTWA POLITYCZNEGO I LOBBINGU W POLSCE

Jak posłowie do Sejmu RP postrzegają rynek doradztwa politycznego (DP), a jak rynek lobbingu (L) w Polsce? Na początku należy zaznaczyć, że w badaniu wszyscy respondenci zadeklarowali, że istnieje różnica między DP i L. O ile aż 90% badanych potrafiło podać bez trudu przykłady licznych form DP, to przykłady różnych odmian L umiało bez trudu wymienić zaledwie 37% (również 37% w ogóle nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie). Jeszcze ciekawszy wydaje się ilościowy rozkład odpowiedzi na pytanie o rynek usług doradczych z jednej i lobbingowych z drugiej strony (jakie podmioty/kategorie podmiotów świadczą tego typu usługi). W odniesieniu do rynku DP 79% badanych było w stanie zidentyfikować podmioty działające

na tym rynku (5% nie udzieliło odpowiedzi). Z kolei jeśli idzie o rynek L, zaledwie 5% badanych zdołało opisać ten rynek, zaś 95% (!) nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie (tabela 3).

Tabela 3. Umiejętność opisu rynku DP/ L przez polskich posłów

	Potrafi bez trudu	Potrafi z trudem	Nie potrafi	Brak odpowiedzi
DP	47%	32%	16%	5%
L	5%	0%	0%	95%

Źródło: opracowanie własne

Przed przystąpieniem do prezentacji wyników badań jakościowych, warto się zastanowić, z czego ów brak odpowiedzi może wynikać. Powyżej była już mowa o polskiej regulacji ustawowej, która przyjmuje restrykcyjną definicję lobbysty, czego konsekwencją jest fakt, że w 2017 roku na terenie Sejmu działało zaledwie 25 zarejestrowanych lobbystów. W takim kontekście nie dziwią deklaracje większości respondentów, że z lobbystami spotykają się rzadko lub wcale (63 proc.). Warto też pamiętać, że określenie „często” może być różnie rozumiane. Przykładowo jeden z parlamentarzystów stwierdził, że spotyka się z lobbystami „dość często”, czyli „raz na kilka tygodni” (R3).⁷ Inni w ogóle nie utrzymują kontaktów z lobbystami: „z takim prawdziwym lobbystą z krwi i kości, takim, który ma tę plakietkę, ja miałem do czynienia raz w życiu; jeszcze nie byłem posłem i w ogóle nawet nie wiedziałem o co chodzi” (R4). Podobnie inny stwierdził: „Ja w swojej karierze parlamentarnej nie spotkałem się ani razu z lobbystą, który występując na posiedzeniu komisji oznajmiał, że jest lobbystą w rozumieniu ustawy” (R19). Jeśli więc za lobbystów przyjmuje się wyłącznie nieliczne podmioty oficjalnie zarejestrowane w Sejmie, posłowie mogą się z nimi faktycznie nie spotykać, a w konsekwencji nie posiadać wiedzy na temat branży.

Ponadto przyznanie się do znajomości rzeczy może być uważane za politycznie ryzykowne, ponieważ postrzeganie działalności lobbingu przez opinię publiczną w Polsce jest nacechowane negatywnie

⁷ Oznaczenia respondentów: (R) posłowie na Sejm RP; (P) członkowie niemieckiego Bundestagu.

– w kategoriach korupcji lub innych patologii władzy. Z badań prowadzonych przez CBOS (2010; 2013; 2016) wynika, że aktywność lobbystów dla 57% badanych stanowi zjawisko negatywne, sprzyjające korupcji i nadużyciom (pozytywnie jawi się jedynie 25% badanych), zaś próby wywierania wpływu na decydentów przez wszystkie strony (grupy interesów) zainteresowane zmianą prawa są dla społeczeństwa korzystne tylko według 29% badanych (niekorzystne według 50%).

Co więcej, znaczna część lobbystów („niezawodowych”) może być kategoryzowana jako doradcy polityczni, „opiniodawcy”, „eksperti”, a nie jako gracze na rynku usług lobbujących. Jednocześnie bowiem posłowie deklarują kontakty z podmiotami, które pragną wywierać wpływ na proces decyzyjny: „Nie miałem takiego doświadczenia, żeby ktoś powiedział, tak jestem lobbystą i zarejestrowałem się i chciałbym przyjść na spotkanie. Dużo częściej to są kontakty z organizacjami pracodawców, związkowców, samorządowców zawodowych, oni zgłaszają, mówią, że chcą się spotkać w jakiejś kwestii, jakiejś ustawy, przedstawić swoje zdanie” (R8).

Wreszcie działania lobbystów mogą być skoncentrowane na administracji rządowej (rządowym etapie stanowienia prawa). Jak wskazywał jeden z respondentów, „moim zdaniem aktualnie, działania lobbystów są [bardziej] ukierunkowane na działanie wobec rządu, poszczególnych ministrów, aniżeli pojedynczych posłów” (R1).

Badanie dostarczyło nam zatem stosunkowo niewielu danych w odniesieniu do kognitywnego komponentu postrzegania rynku L, co oznacza konieczność skupienia się w ramach tego wymiaru na analizie DP. Jednocześnie dane odnoszące się do komponentu afektywnego i normatywnego pozwalają na bardziej zrównoważoną analizę obu rynków.

Sposób identyfikacji graczy na rynku DP wskazuje na wycinkowe rozpoznanie tego rynku przez badanych posłów, oparte głównie na własnych kontaktach, nawiązanych przy okazji pracy w konkretnej komisji parlamentarnej czy nad konkretnym projektem aktu prawnego. Do wyjątków należały wypowiedzi wskazujące na bardziej kompleksowe postrzeganie rynku, spontanicznie wyróżniające kategorie DP, takie jak doradztwo legislacyjne (prawne), branżowe (sektorowe),

medialne, w tym internetowe czy strategiczne: „W jakim kierunku ma podążać partia, jakie projekty przedstawiać, co akcentować, do jakiej grupy się zwracać” (R8).

Respondenci samodzielnie nie dokonywali rozróżnienia na doradztwo wewnętrzne i zewnętrzne, niemniej identyfikowali aktorów należących do tych dwóch grup podmiotów. Na uwagę zasługuje fakt, że posłowie dużo częściej wykazywali się korzystaniem z doradztwa zewnętrznego niż z wewnętrznego. 21% respondentów wymieniło Biuro Analiz Sejmowych jako ważne źródło ekspertyz, wykorzystywanych w pracy poselskiej. Jednak 47% wymieniało przede wszystkim podmioty zewnętrzne, takie jak *think tanki* (zarówno rządowe, jak np. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, jak i niezależne od rządu, przykładowo Instytut Spraw Publicznych czy Fundację im. Stefana Batorego), środowiska akademickie, organizacje pozarządowe, ale także związki zawodowe, organizacje przedsiębiorców i kancelarie prawne. Warto podkreślić, że te ostatnie podmioty traktowane są przez posłów jako „doradcy”, „opiniodawcy”, „eksperci”, ale nie jako lobbyści, które to określenie zostało zarezerwowane dla podmiotów zarejestrowanych w Sejmie. Nie jest również do końca jasne, w jaki sposób traktować *think tanki* będące zapleczem merytorycznym partii politycznych. O ile Instytut Obywatelski autodefiniuje się jako *think tank* polityczny i zaplecze eksperckie Platformy Obywatelskiej, a tym samym można postrzegać świadczone przez niego usługi w formie doradztwa wewnętrznego (choć eksperci, do których ta organizacja się zwraca, są zwykle wobec niego zewnętrznymi), o tyle Instytut Sobieskiego, powszechnie ujmowany jako zaplecze Prawa i Sprawiedliwości, formalnie pozostaje instytucją niezależną, czyli świadczy doradztwo o charakterze zewnętrznym. W roli zewnętrznych podmiotów dostarczających parlamentarzystom cennej wiedzy posłowie wymieniali również inne organy państwa, m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich.

Odrębny problem z zakresu wewnętrznego DP stanowią doradcy poselscy. Wielu posłów podkreśla brak środków pozostających w ich dyspozycji, które mogłyby być przeznaczone na zatrudnianie profesjonalnych doradców w biurach poselskich lub zamawianie ekspertyz.

Przedmiotem krytyki jest również niechęć „centrali” (partii, klubu parlamentarnego, względnie partyjnych szefów regionów) do przeznaczania środków znajdujących się w gestii ugrupowania na doradztwo o charakterze eksperckim. W rezultacie „zwykły” poseł „ratuje się jak może”, czyli jest skazany na zewnętrzne, ale bezpłatne quasi-usługi doradcze świadczone przez znajomych, „którzy byli w polityce i wiedzą więcej ode mnie” (R17), lub też na wiedzę posiadaną przez tzw. asystenta społecznego posła – „działacza partyjnego, który na czymś się zna i chce pomóc, ale to nie jest bardzo profesjonalne” (R15). Efektem tego stanu rzeczy może być ograniczenie aktywnego poszukiwania wiedzy na rzecz postawy biernej, w ramach której albo „stanowisko narzuca partia” (R4), albo poseł polega na wiedzy dostarczonej mu z zewnątrz przez lobbystów.

Ponad połowa (53%) badanych posłów sięga po doradztwo merytoryczne, jednak bardzo ważną rolę odgrywa również doradztwo w zakresie prezentacji medialnej (37%) i komunikacji z wyborcami (32%). Część respondentów wyrażała żal, że doradztwo polityczne w Polsce to przede wszystkim kwestia PR, a nie formułowania strategicznych kierunków polityki państwa: „Teraz niestety doradztwo polityczne głównie ma charakter taki PR-owski: jak tutaj podnieść sondaże, jak poprawić szanse przed wyborami. A sprawa czy to będzie na dłuższą metę dobre dla kraju czy nie schodzi na drugi plan i to mnie martwi” (R5). Wśród części posłów istnieje świadomość, że „kwestia doradztwa politycznego jest kluczowa dla podnoszenia jakości życia politycznego” (R19). Z drugiej strony wielu posłów korzysta przede wszystkim z usług „osób, które są marketingowcami” (R4), lub „w zakresie medialnym: w jaki sposób coś przedstawić, kiedy najlepiej to przedstawić, czy być osobą atakującą czy osobą bierną, w jakiej sytuacji się w ogóle nie decydować na udział w jakimś programie telewizyjnym” (R15). Nazwy firm lub nazwiska osób doradzających w powyższych kwestiach w żadnym wywiadzie nie padają. Z licznych wypowiedzi wynika jednak, że posłowie oceniają rynek firm PR jako dość duży, choć niekoniecznie sprofesjonalizowany.

Nie brakuje opinii, że w Polsce rynek merytorycznego doradztwa politycznego „jest w tyle za Europą Zachodnią” (R19), „jest w stanie

załążkowym [...] coś takiego de facto nie istnieje” (R2). Część respondentów kojarzy „rynek” wyłącznie z rynkiem prywatnych firm doradczych i w związku z tym deklaruje brak znajomości rzeczy. Firmy doradcze, takie jak Ernst&Young czy Deloitte, są utożsamiane z firmami lobbingsowymi.

Jeśli idzie o formy, doradztwo merytoryczne ma zwykle zdaniem posłów charakter pisemnych ekspertyz. Inaczej rzecz się ma z lobbiniem – tutaj wachlarz możliwości, z jakim spotykają się adresaci usług lobbingsowych, okazuje się daleko szerszy. Są to zarówno umówione spotkania, jak i zaproszenia na branżowe konferencje, oficjalne listy czy analizy przesyłane drogą mailową. Lobbyści odwiedzają biura poselskie podczas dyżurów posłów i biorą udział w posiedzeniach komisji sejmowych. Rzadko są to jednak zarejestrowani lobbyści, a zwykle przedstawiciele takich podmiotów, jak stowarzyszenia przedsiębiorców czy związków zawodowych. Część badanych posłów określa ich mianem „opiniodawców” (R8), choć zdają sobie sprawę, że podmioty te pragną wywrzeć wpływ w interesie określonej grupy. Inni stwierdzają, że „goście” zapraszani do udziału w pracach komisji sejmowych praktykują „miękki lobbini” (R2).

Ciekawych wniosków dostarcza porównawcza analiza komponentu afektywnego. Na temat DP posłowie wypowiadają się zawsze pozytywnie, ewentualnie ubolewając tylko nad brakiem środków umożliwiających finansowanie zaplecza eksperckiego. Natomiast L jawi się negatywnie lub neutralnie (ale i wtedy z dużą dozą ostrożności i licznymi zastrzeżeniami). Jeden z respondentów doskonale wyraził odczucia większości swoich kolegów, kiedy stwierdził, że ocenia „kwestie związane z lobbiniem raczej negatywnie, natomiast doradztwo polityczne pozytywnie” (R10). Jednocześnie, co znajduje potwierdzenie we wcześniejszych badaniach (Cianciara, 2015, s. 72-73), odmiennie i daleko bardziej pozytywnie postrzegany jest lobbini na poziomie Unii Europejskiej, gdzie „lobbujemy polskie interesy” (R10).

Zaledwie 14% badanych posłów odniosło się do L w sposób pozytywny, a nawet entuzjastyczny, podnosząc, że „daje szerszą perspektywę” (R11), a lobbyści „mają ogromną wiedzę” i „warto ich słuchać” (R17). Ponad połowa respondentów miała do lobbini stosunek

negatywny: od lobbingu blisko do korupcji, nie jest on źródłem rzetelnych danych, należy unikać lobbystów, trzymać jak najdalej od siebie i traktować jako zagrożenie, lobbysta źle się kojarzy opinii publicznej. Zwracają też uwagę liczne opinie, które nie są nacechowane negatywnie, ale zdradzają dwuznaczność postrzegania zjawiska, świadomość jego uwikłania oraz obawy przed negatywną reakcją elektoratu i partyjnych kolegów: „Lobbing nie musi być zły, uświadamia różne skutki legislacji” (R2), „nie mam takich obaw przed lobbystami jak większość moich kolegów” (R4), „trzeba umiejętnie korzystać” (R9), „trzeba się trzy razy zastanowić” (R12), „jakbym powiedział, że współpracuję z lobbystą, to się robi afera” (R14).

Również analiza komponentu normatywnego nie dostarcza jednoznacznych wniosków. Wielu posłów ma trudności z oceną aktualnego stanu prawnego i sformułowaniem postulatów dotyczących pożądanego kierunku regulacyjnej zmiany. Część posłów deklaruje świadomość istnienia „ustawy lobbingowej”, ale nie zna jej treści. Podobnie niektórzy z nich deklaruje, że ustawa nie spełnia swojej funkcji, ale nie są w stanie określić przyczyn tego stanu rzeczy. Ponadto dość charakterystyczna (32%) okazuje się opinia, że problemem w przypadku L nie jest kształt przepisów prawa, ale „praktyka” (R6), „kultura” (R16), „sumienie posła” (R11), a „prawo nie załatwi wszystkiego” (R9). Ci spośród respondentów, którzy wskazują na suboptymalny charakter istniejących regulacji, dostrzegają niemal zawsze niedostatek regulacji, i to zarówno jeśli idzie o DP, jak i L. Postulaty regulacji DP dotyczą przede wszystkim uchwalenia ustawy o fundacjach partyjnych, mających stanowić eksperckie zaplecze partii politycznych, m.in. na wzór niemiecki, oraz zmiany ustawy o finansowaniu partii politycznych w kierunku zobligowania partii do przekazywania istotnej części subwencji na usługi doradztwa merytorycznego. Z kolei postulaty na temat regulacji lobbingu dotyczą głównie dostosowania przepisów do rzeczywistości politycznej oraz ich doprecyzowania w taki sposób, by rejestracja i jawność stały się udziałem wszystkich podmiotów prowadzących faktyczną działalność lobbingową.

RYNEK DORADZTWA POLITYCZNEGO I LOBBINGU W NIEMCZECH

Na pytanie o to, czy istnieje różnica między DP a L, 69% badanych posłów niemieckich zareagowało twierdząco, 13% przecząco, kolejnych 13% odpowiedziało, że nie wie, a 5% nie udzieliło żadnej odpowiedzi. Konkretyzacja ewentualnych różnic okazała się niełatwa nawet dla posłów silnie przekonanych o jej istnieniu. Z ekstraktu wypowiedzi wynika, że w rozumieniu licznych rozmówców DP dostarcza fakty i zalecenia, pozostawiając politykowi swobodę osądu i decyzji. L tę przestrzeń zawęża. Nawet jeśli dostarcza informacji, to bywają one jednostronne i powiązane z forsowaniem konkretnych interesów. O ile DP „jest bezstronne i otwarte na różne punkty widzenia, warianty rozwiązań i możliwości oraz porównania względem innych państw” (P26), L doradza przez pryzmat reprezentowanych interesów z ambicją wywarcia wpływu.

Czynnikiem, który pojawia się w rozróżnieniach DP i L dość często, jest – jak to określamy – wektor interakcji. Od kogo wychodzi impuls? Kto się do kogo zgłasza? I tak inicjatorem procesów doradczych w opinii większości deputowanych są najczęściej politycy, którzy zgłaszają zapotrzebowanie na wiedzę czy rekomendacje. Inaczej wygląda to w przypadku L, kiedy to sami przedstawiciele (grup) interesu szukają kontaktu z posłami i aktywnie zabiegają o poparcie dla reprezentowanych przez siebie opcji. Jak ujął to jeden z posłów, DP koncentruje się na merytorycznym wymiarze celów, jakie wyznaczają politycy, i pomaga w ich urzeczywistnieniu. W L do głosu dochodzi interes własny (tj. reprezentowany), który próbuje się przebić na pierwszy plan. Dodatkowo w niemieckich wywiadach silnie rysuje się rozróżnienie między L i tradycyjnymi, ugruntowanymi w niemieckim systemie politycznym formami reprezentacji interesów (spojrzenia na te ostatnia bywa bardziej pozytywne).

Mniej liczne, choć zdecydowane w swym wydźwięku, są głosy stawiające znak równości między DP a L. Jak ma wskazywać doświadczenie niektórych posłów, doradcy polityczni tak naprawdę także

reprezentują interesy – po prostu robią to w mniej otwarty sposób. I tak „DP i L działają w sposób, który niekoniecznie się różni” (P08).

Dla bardzo wielu posłów granice między DP a L cechują się płynnością. Zdarza się na przykład, że – w zależności od sytuacji – te same osoby występują bądź jako lobbyści, bądź doradcy. Jak zauważa kilku posłów, rozróżnienie ról w takich sytuacjach bywa trudne. W przypadku wątpliwości posłowie zakładają, że ostrożność nakazuje traktować każdą niejednoznaczną działalność jako L (por. Jańczak, Kopka, 2018).

Proszeni o opisanie rynku DP w Niemczech (z podaniem aktywnych na nim aktorów), posłowie w większości potrafią udzielić odpowiedzi bez trudu (46%) lub z pewnym trudem (26%). 13% nie jest w stanie go opisać, zaś w 15% nie pada odpowiedź na to pytanie. Analogiczne pytanie w odniesieniu do L przynosi zbliżone odpowiedzi. 62% rozmówców odpowiada na nie bez trudu, 3% z pewnymi trudnościami. W 15% posłowie nie potrafią udzielić odpowiedzi, w 20% wywiadów nie pada żadna odpowiedź.

Niemieccy rozmówcy identyfikują licznych aktorów na scenie doradczej. W ramach doradztwa wewnętrznego (tj. mieszczącego się w strukturze Bundestagu) zasadniczą funkcję pełnią Służby Naukowe Bundestagu i pracownicy biur poselskich oraz frakcji parlamentarnych. Źródłem doradztwa zewnętrznego są zarówno instytucje publiczne, urzędy, partyjne fundacje polityczne, instytuty naukowe oraz indywidualni naukowcy, *think tanki*, NGOs, eksperci zapraszani przed komisje, obywatele jako eksperci, kancelarie prawne, firmy konsultingowe oraz agencje PR.

Już powyższa lista wskazuje na wyraźną w Niemczech dominację doradztwa merytorycznego nad strategicznym. Jeśli chodzi o to ostatnie, to liczni rozmówcy mają do niego raczej sceptyczne podejście, choć zdarzają się i tacy, którzy przyznają, że pomoc przy formułowaniu wystąpień, pisaniu przemówień itp. może być pożyteczna. Na ogół jednak – jak zauważają posłowie – politycy szukają w doradcach przede wszystkim fachowej wiedzy i możliwości wymiany opinii. Jednocześnie największym powodzeniem cieszą się ci doradcy, którzy ważne treści potrafią komunikować w zrozumiałym sposób. Na odnotowanie zasługuje również fakt, że sami posłowie czują się

zobowiązani do ciągłego doksztalcania i poszerzania własnej wiedzy eksperckiej – szczególnie w dziedzinach mieszczących się w obszarze ich aktywności parlamentarnej.

Formy, jakie przybiera doradztwo parlamentarne, są bardzo zróżnicowane. Aż 77% badanych nie ma większych problemów z wymienieniem przynajmniej kilku z nich. 20% robi to z pewnym trudem, a 3% wcale. W odpowiedziach udzielanych na to pytanie pojawiają się rozmaite, mniej lub bardziej sformalizowane konteksty interakcji w ramach komisji parlamentarnych, wysłuchań eksperckich, konferencji, warsztatów, spotkań roboczych (często połączonych z posiłkiem), rozmów prowadzonych przy różnych okazjach. Wymieniane są również źródła wiedzy, do których można sięgnąć w razie potrzeby (w rodzaju publikacji naukowych, ekspertyz, materiałów telewizyjnych, prasowych i internetowych). Szczególnie internetowi przypisywane jest duże znaczenie.

Posłowie wskazują na wielu aktorów aktywnych w zakresie L w Niemczech. Z jednej strony chodzi tu organizacje, które figurują w rejestrze grup interesu prowadzących działalność w Bundestagu, z drugiej podmioty niemieszczące się w ramach wyznaczanych przez ów rejestr. Wymieniane są więc zarówno rozmaite organizacje branżowe, stowarzyszenia i izby gospodarcze, rzemieślnicze, związki pracodawców, związki zawodowe, jak i przedstawiciele różnych gałęzi przemysłu (szczególnie często wspomniane są branże zbrojeniowa, jądrowa, samochodowa i farmaceutyczna itp.), organizacje walczące o prawa zwierząt, byli członkowie parlamentu, pracownicy ministerstw, lobbyści indywidualni itp.

Posłowie z Niemiec w 54% potrafią przywołać przykłady różnych form L, w 18% czynią to z pewnym trudem. 15% nie potrafi wymienić form L, 13% nie czyni tego z innych powodów. W odpowiedziach widoczna jest tendencja do przytaczania historii z drugiej ręki. Posłowie dość często zaznaczają, że wprawdzie oni nie mieli takich doświadczeń, ale na podstawie obserwacji swoich koleżanek i kolegów w Bundestagu mogą stwierdzić to czy tamto.

Podobnie jak w przypadku DP, L przybiera wiele form. Posłowie są wprost zalewani różnymi materiałami informacyjnymi,

broszurami. Grupy interesu figurujące w rejestrze mogą przedstawiać swoje stanowiska w ramach komisji parlamentarnych. Okazje do wywierania wpływu pojawiają się ponadto przy okazji mniej lub bardziej formalnych spotkań – parlamentarnych śniadań, obiadów, kolacji, imprez. Pytani o częstotliwość kontaktów z lobbystami, posłowie deklarują w większości, że jest ona wysoka (69%). 21% podaje, że kontakty są rzadkie, 5% informuje o ich niewystępowaniu. Pojawiają się także radykalne głosy kilku posłów, którzy podają, że kontakty z lobbystami mają niemal non stop. Jak zwraca uwagę jeden z doświadczonych rozmówców (P9), częstotliwość zależy od pełnionej funkcji. Warto zauważyć, że kontakty przybierają różnorodne formy. „Są tu ludzie, którzy pierwszego dnia przychodzą po pastę do zębów, podam tu pewien przykład, drugiego po lakier do włosów, trzeciego po pastę do butów czy coś w tym rodzaju. Ale są to za każdym razem ci sami ludzie, którzy nawiązują w ten sposób kontakt, a każdą naszą rozmowę rozliczają ze swoim zleceniodawcą” (P11).

Posłowie różnią się w swych ocenach dotychczasowej regulacji w zakresie DP i L. Część z nich uznaje obecnie obowiązujące przepisy za wystarczające i obawia się problemów, do których mogłyby prowadzić nadmiar regulacji. Jednak najwięcej wypowiedzi wskazuje na to, że stopień regulacji nie jest dostateczny.

Liczne wypowiedzi wskazują na to, że regulacja L nie może ograniczać się do jego aktywności okołoparlamentarnej. Równie, jeśli nie bardziej, newralgiczne okazuje się reprezentowanie interesów w ministerstwach, gdzie również toczą się prace nad przygotowaniem ustaw. Posłowie ubolewają bowiem nad tym, że dostając projekt ustawy, nie są informowani, jakie grupy interesu miały swój udział w jego powstaniu.

Większa transparentność i skuteczniejsze regulacje należą do najczęściej postulowanych w zakresie dokumentowania i zgłaszania przez posłów dodatkowych zarobków, ale również kontaktów nawiązywanych z doradcami i grupami interesu oraz karami za przyjmowanie przez posłów korzyści majątkowych. Wątpliwości budzi także zjawisko tzw. drzwi obrotowych⁸.

⁸ Chodzi tu o występowanie dwukierunkowego przepływu osób między polityką a gospodarką.

Regulacja DP budzi mniej emocji i zainteresowania. Choć i w tym przypadku wybrzmiewa brak satysfakcji z tego, jak regulowany jest dostęp do prac ekspertów, rozwiązywanie konfliktów między doradcami oraz reprezentacja interesów przez osoby czy instytucje, które występują pod szyldem niezależnej ekspertyzy. Posłowie wskazują jednocześnie na dylematy (np. z zakresu dystansu, niezależności, transparentności kontaktów z DP i L), przy rozwiązywaniu których pomagają nie tyle drobiazgowo przepisy, co osobista postawa.

Określenia, jakich posłowie używają, by opisać rynki DP i L, tworzą obraz niejednoznaczny pod względem afektywnym. I tak rynki są „coraz bardziej profesjonalne” (P30, P35), „duże” (P17, P21, P26, P27), choć „rozrastają się w sposób dziki” (P27, niem. *Wildwuchs*). Jednocześnie wielu posłom wydają się „nieprzejrzyste” i coraz bardziej „trudne” (P21, P30, P31, P38).

Posłowie są świadomi, że zajmowana przez nich pozycja otwiera wiele możliwości: „[...] dla posłów dostęp jest zawsze łatwy, ponieważ oczywiście każdy jest zainteresowany udzielaniem nam informacji” (P36). Jednocześnie wiele wypowiedzi wskazuje, że nie przyjmują biernej postawy, lecz starają się aktywnie poszukiwać wiadomości, porównywać informacje i opinie z różnych źródeł, samodzielnie je weryfikować.

Dla znacznej większości posłów oba badane przez nas zjawiska pełnią ważną funkcję w pracy parlamentarnej. W przypadku DP aż 77% badanych jest takiego zdania, w odniesieniu do L 62%. L i DP nie odgrywają ważnej roli zdaniem 15% posłów – w zakresie negatywnych ocen mamy więc do czynienia z remisem. Jednocześnie w przypadku L aż 23% badanych wstrzymało się od oceny (dla DP wartość ta wyniosła znacznie mniej, bo 8%).

Jakościowa analiza pod kątem komponentu afektywnego pokazuje ambiwalencję ocen. Pozytywne oceny pod adresem L wypowiedziane są często z rezerwą: „Uważam, że L zasadniczo nie jest czymś podejrzanym czy z gruntu złym” (P2); to „nie jest przekleństwo” (P35). Jednocześnie uznaje się go za „konieczny” (P21) czy „przydatny, element, którego nie da się pominąć” (P26). Jednak L może też dostarczać ważnych informacji i przyczynić się do pełniejszej

reprezentacji różnych grup społecznych oraz zwracać uwagę na możliwe konsekwencje planowanych regulacji. Oczywiście o ile „granice oddziaływania L podlegają kontroli parlamentarzysty” (P15), a „obie strony trzymają się standardów etycznych” (P17). Jak podkreśla jeden z rozmówców, „etyka oznacza w tym wypadku, że argumenty lobbyistów nie idą w parze ani z niedozwolonymi kuszącymi ofertami, ani z naciskami [...]. Legalny L oznacza, że promuje swoje argumenty. Móc je przedstawiać to jest demokracja, państwo prawa. Kto zakazuje L, w moim rozumieniu nie opiera się na konstytucji” (P17).

DP określane jest jako ważne w nieco bardziej bezpośredni sposób. Jak zauważa jeden poseł, „bez różnych form doradztwa nie wiedziałbym, jak wykonać naszą pracę. Nie mamy możliwości przeczytać wszystkich rzeczy, których potrzebujemy, by stać się ekspertem w każdym obszarze i obiektywnie decydować” (P14). Jednocześnie w wypowiedziach wybrzmiewa paradoks stronniczości neutralnej wiedzy. Jak mówi jeden z posłów, DP jest „w znacznym stopniu zróżnicowane i neutralne, [...] a kiedy już pojawiają się różnice poglądów, podejmowane są wysiłki, by dopuścić do głosu przedstawicieli stojących po przeciwnych stronach grup” (P36). „Na przykład, jeśli przeprowadzamy przesłuchania, każda frakcja ma możliwość powołania konsultanta, rzeczoznawcy, doradcy zgodnie z własnym uznaniem, preferencjami” (P26).

RYNKI KRAJOWE W UJĘCIU PORÓWNAWCZYM

RYNEK DORADZTWA POLITYCZNEGO W UJĘCIU PORÓWNAWCZYM

Porównawcze spojrzenie na DP w odbiorze polskich i niemieckich posłów warto zacząć od komponentu afektywnego. W obu przypadkach widoczne jest nastawienie o zdecydowanie pozytywnym zabarwieniu. Znaczna część wypowiedzi zarówno w Polsce, jak i w Niemczech podkreśla użyteczność DP dla samych posłów i jego doniosłość w kontekście politycznych procesów decyzyjnych. Na pytanie o to, jaką rolę odgrywa DP w pracy parlamentarnej, 59% posłów z Polski i 77% posłów z Niemiec odpowiada, że ważną (tabela 4).

Tabela 4. Opinia na temat roli, jaką odgrywa doradztwo polityczne w pracy parlamentarnej

	Ważna	Nieważna	Brakodpowiedzi
Polska	59%	23%	18%
Niemcy	77%	15%	8%

Źródło: opracowanie własne

Pozytywne nastawienie do doradztwa przekłada się na deklaracje dotyczące korzystania z wiedzy eksperckiej. I w tym wypadku idą one w podobnym kierunku. Posłowie z obu krajów deklarują zgodnie, że korzystają w swej pracy parlamentarnej z wielu różnych źródeł wiedzy eksperckiej (84% w przypadku Polski i 97% w przypadku Niemiec). Ani razu nie pojawia się odpowiedź wskazująca na to, by poseł zdawał się wyłącznie na jedno źródło doradztwa lub nie korzystał z niego wcale (tabela 5).

Tabela 5. Źródła wiedzy eksperckiej zazwyczaj wykorzystywanej w pracy parlamentarnej

	Wiele/różne	Jedno	Żadne	Brak odpowiedzi
Polska	84%	0%	0%	16%
Niemcy	97%	0%	0%	3%

Źródło: opracowanie własne

Powyższe deklaracje znajdują potwierdzenie w rozeznaniu co do form doradztwa politycznego, ponieważ posłowie z obu krajów rzeczywiście nie mają większych trudności z podaniem różnorodnych przykładów. Czyni to znaczna większość zarówno w Polsce (95%), jak i w Niemczech (97%) (tabela 6).

Tabela 6. Umiejętność podania przykładów różnych form doradztwa politycznego

	Potrafi	Nie potrafi	Brak odpowiedzi
Polska	95%	0%	5%
Niemcy	97%	3%	0%

Źródło: opracowanie własne

Większych trudności przysparza posłom refleksja na bardziej zagregowanym poziomie, gdy pada prośba o opis rynku doradztwa. Wymieniani są poszczególni aktorzy, ale uwagi o charakterze systemowym, z uwzględnieniem systematyki owych aktorów, typów doradztwa czy mechanizmów rządzących doradztwem, występują rzadko (tabela 7).

Tabela 7. Umiejętność opisu rynku doradztwa politycznego w Polsce/Niemczech

	Potrafi bez trudu	Potrafi z trudem	Nie potrafi	Brak odpowiedzi
Polska	47%	32%	16%	5%
Niemcy	46%	26%	13%	15%

Źródło: opracowanie własne

Jeśli chodzi o podaż na rynku doradczym, w obu przypadkach posłowie odnotowują występowanie różnorodnych podmiotów.

W wypowiedziach reprezentowane jest zarówno doradztwo wewnętrzne (z dominacją Biura Analiz Sejmowych oraz Służb Naukowych Bundestagu), jak i zewnętrzne (obejmujące coraz bardziej spluralizowany ekosystem wiedzy eksperckiej, na który składają się doradcy indywidualni i instytucjonalni). Patrząc jedynie na kategorie obecnych na rynku aktorów, można odnieść wrażenie, że i w tym wymiarze rynki polski i niemiecki są bardziej podobne, niż mogłoby się wydawać. Niemiecką specyfiką pozostają fundacje polityczne – po stronie polskiej nie występuje symetria w odniesieniu do statusu prawnego, choć zaczynają pojawiać się instytucje, które *de facto* mają podobny charakter.

Większe różnice rysują się, gdy linię demarkacyjną kreśli się między doradztwem merytorycznym a strategicznym (tabela 8). Polscy posłowie korzystają z doradztwa merytorycznego i strategicznego w porównywalnym stopniu. Tymczasem u posłów niemieckich to ostatnie cieszy się znacznie mniejszym zainteresowaniem i poważaniem.

Tabela 8. Kwestie/sytuacje, w których posłowie zasięgają porady eksperta (% posłów deklarujących korzystanie z danej odmiany doradztwa; możliwa więcej niż jedna odpowiedź)

	W zakresie komunikacji	Pod kątem jak najlepszej prezentacji medialnej	Jako podstawy formułowania poglądów i przyjmowania stanowiska	Inne	Brak odpowiedzi
Polska	31%	36%	68%	15%	5%
Niemcy	8%	8%	72%	18%	13%

Źródło: opracowanie własne

Wywiady rzucają ciekawe światło na komplementarny względem podaży mechanizm na rynku doradztwa, tj. popyt. Przy okazji rozważań na temat aktorów i form DP oferowanych na rynku, posłowie pośrednio oceniają swoją własną pozycję jako odbiorców doradztwa. Różnice między (samo-)oceną polskich i niemieckich posłów są dość głębokie. W pierwszym przypadku liczne wypowiedzi tworzą obraz, w którym posłowie zmagają się z brakiem zasobów niezbędnych do swobodnego korzystania z usług doradczych. W wypowiedziach

posłów niemieckich powtarza się za to przekonanie, że znajdują się oni w pozycji uprzywilejowanej, która gwarantuje szeroki i komfortowy dostęp do różnych form i źródeł wiedzy. To reprezentujący je aktorzy zabiegają o uwagę posłów. Jednocześnie sami posłowie czują się tu bardziej zobowiązani do poszerzania zakresu własnej ekspertyzy i aktywnego pozyskiwania informacji.

Pośród niemieckich posłów częściej zdarzają opinie, że rynek DP jest nieprzejrzysty (rośnie szybko, lecz w sposób nie do końca kontrolowany). Takie przekonania uwidaczniają się także w odpowiedziach na pytanie odnoszące się bezpośrednio do komponentu regulacyjnego (tabela 9). Ogólnie rzecz biorąc, polscy posłowie oceniają obowiązujące przepisy regulujące L i DP bardziej pozytywnie niż ich niemieccy odpowiednicy. Niezadowolony wyraża 21% badanych posłów w Polsce, w Niemczech zaś aż 46%. Analiza jakościowa wywiadów wskazuje, że większość krytyki odnosi się do L (zróźnicowanie uregulowań w Polsce i Niemczech tłumaczy w tym wypadku odbiegające od siebie oceny). DP w obu państwach podlega regulacji w częściowym i w dość zbliżonym stopniu. Choć działalność *stricte* doradcza budzi mniej emocji niż lobbingowa, także i w tym przypadku posłowie z obu państw wskazują na szarą strefę niedoregulowania, która generuje praktyczne trudności (z dostępem do ekspertyzy, jej obiektywnością i jakością). Posłowie polscy wskazują ponadto, że należałoby szukać sposobów zobowiązania partii do przeznaczania większych środków na doradztwo merytoryczne (np. w formie fundacji partyjnych) czy fundusz ekspercki.

Tabela 9. Opinia na temat regulacji prawnych dot. doradztwa politycznego i lobbingu: czy są jasne i zapewniają przejrzystość oraz legalność procesów doradczych?

	Tak	Nie	Nie wiem	Brak odpowiedzi
Polska	37%	21%	32%	10%
Niemcy	31%	46%	23%	0%

Źródło: opracowanie własne

RYNEK LOBBINGU W UJĘCIU PORÓWNAWCZYM

Na poziomie deklaracji granica między doradztwem politycznym (DP) a lobbingsiem (L) jawi się jako wyraźniejsza dla polskich niż dla niemieckich parlamentarzystów. Warto jednak zauważyć, że nawet w przypadku niemieckim brak dostrzegania takiej granicy deklaruje zaledwie co ósmy respondent (tabela 10). Ponadto posłowie w obu krajach mają istotne trudności w zakresie konkretyzacji tych różnic. Z jednej strony panuje generalna zgoda co do wyróżnika rozumianego jako wektor interakcji (w przypadku doradztwa impuls do kontaktu wychodzi od decydenta, w przypadku lobbingu – od podmiotu zabiegającego o kontakt z decydem). Z drugiej strony jakościowa analiza wypowiedzi poszczególnych posłów, tak polskich, jak i niemieckich, wskazuje na stronniczość informacji dostarczanych przez doradców i ich powiązanie z forsowaniem konkretnych interesów lub też na poszukiwanie form pośrednich między DP i L, określanych na przykład jako „miękki lobbings”. Mocno akcentowane przez niemieckich badanych rozróżnienie między lobbingsiem a tradycyjnymi formami reprezentacji interesów (na przykład organizacji pracodawców i pracobiorców) wybrzmiewa również, choć nigdy wprost, w wypowiedziach polskich posłów. Wydaje się, że do silniej deklarowanej różnicy między DP i L w przypadku polskich posłów przyczynia się świadomość istnienia ustawy, która definiuje, kim jest lobbysta (przy braku takiej regulacji w Niemczech). Jednak opisane wyżej słabości polskiej regulacji utrudniają badanym dokonanie praktycznego rozróżnienia w konkretnych przypadkach.

Tabela 10. Występowanie różnicy między doradztwem politycznym a lobbingsiem

	Tak	Nie	Nie wiem	Brak odpowiedzi
Polska	100%	0%	0%	0%
Niemcy	69%	13%	13%	5%

Źródło: opracowanie własne

Wyniki badań pokazały ogromną różnicę, jeśli idzie o opis rynków L w Polsce i w Niemczech. O ile w Polsce praktycznie niemożliwe

okazało się uzyskanie od badanych jakichkolwiek informacji na temat tego rynku (komponent kognitywny), o tyle w Niemczech brak wiedzy lub niechęć do podzielenia się nią były udziałem zaledwie 35% (zobacz tabela 11) respondentów. Aż 62% niemieckich parlamentarzystów było w stanie bez trudu opisać lokalny rynek L, wyróżniając różne typy podmiotów lobujących, w tym zwłaszcza najbardziej aktywne lobbingowo branże gospodarcze.

Tabela 11. Umiejętność opisu rynku lobbingu w Polsce/Niemczech

	Potrafi bez trudu	Potrafi z trudem	Nie potrafi	Brak odpowiedzi
Polska	5%	0%	0%	95%
Niemcy	62%	3%	15%	20%

Źródło: opracowanie własne

Jak już wspomniano wyżej, zdolność i/lub chęć opisu rynku L koreluje z deklarowaną częstotliwością kontaktów z lobbystami. O ile w Polsce częste kontakty zadeklarowała jedynie 1/3 badanych, to w Niemczech aż 2/3, jednak rozumienie tego, czym są częste kontakty, wydaje się w obu krajach diametralnie odmienne (zobacz tabela 12). O ile w Polsce w kategoriach wysokiej częstotliwości opisano jeden kontakt na kilka tygodni, liczni niemieccy respondenci wskazywali, że lobbysci kontaktują się z nimi niemal bez przerwy. W Niemczech podkreślano ponadto, że częstotliwość kontaktów zależy od pełnionej w parlamencie funkcji, natomiast polscy posłowie na taką zależność nie wskazali. W obu przypadkach wskazywano na intensywną działalność lobbingową wobec ministerstw. Niemieccy respondenci dodatkowo ubolewali nad brakiem przejrzystości, jeśli idzie o lobbing na poziomie ministerialnym.

Tabela 12. Częstotliwość kontaktów z lobbystami

	Często	Rzadko	Wcale	Brak odpowiedzi
Polska	35%	41%	18%	6%
Niemcy	69%	21%	5%	5%

Źródło: opracowanie własne

Niemieccy posłowie oceniają krajowy rynek usług lobbingowych jako duży, profesjonalny, ale często też mało przejrzysty. W wymiarze afektywnym L jest oceniany w Niemczech pozytywniej niż w Polsce oraz częściej określany jako konieczny i przydatny. Jednocześnie można zaobserwować podobną jak w Polsce tendencję do kwalifikowania wypowiedzi pozytywnych i neutralnych, choć zjawisko to cieszy się mniejszą upowszechnieniem. W Polsce daleko wyraźniej niż w Niemczech zaznacza się opozycja między raczej pozytywnie ocenianym (i często idealizowanym) doradztwem merytorycznym a raczej negatywnie ocenianym lobbingiem.

W odniesieniu do komponentu normatywnego warto zauważyć, że niemieccy respondenci dostrzegają niedostatek regulacji i dość precyzyjnie wypowiadają się na temat ewentualnych rozwiązań, które należałoby wprowadzić. Polscy posłowie reprezentują dość niski poziom znajomości przepisów dotyczących działalności lobbingowej, a tym samym pozostają na wysokim stopniu ogólności, postulując co do zasady więcej precyzji i przejrzystości. Z kolei niemieccy posłowie zwracają uwagę na bardzo konkretne problemy, takie jak system wydawania przepustek do Bundestagu, monitoring korzyści majątkowych przyjmowanych przez posłów czy problem tzw. drzwi obrotowych. Wreszcie w Polsce w przeciwieństwie do Niemiec bardzo wyraźnie (1/3 badanych) zaznacza się brak zaufania respondentów do rozwiązań instytucjonalno-prawnych oraz ich funkcji kreowania pożądaných zachowań obu stron lobbingowej interakcji.

WNIOSKI

Podsumowując, należy stwierdzić, że krajowy rynek usług doradztwa politycznego i lobbingu jest w ocenie niemieckich parlamentarzystów większy, bardziej zróżnicowany i rozwinięty niż analogiczny rynek krajowy w opinii polskich parlamentarzystów.

Istotne znaczenie dla postrzegania krajowego rynku doradztwa i lobbingu ma struktura regulacyjna, która determinuje demarkację rynku lobbingu w opozycji do rynku doradztwa. W tym kontekście trzeba zauważyć, że profesjonalizacja tego drugiego może postępować dzięki stworzeniu adekwatnych zachęt instytucjonalnych do korzystania przez decydentów z usług doradztwa merytorycznego. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu (Craft, Howlett, 2012), dojrzały rynek ma szansę wykształcić się w systemach doradczych, które wykazują się otwartością na impulsy płynące ze strony wielu różnych aktorów. Jest to możliwe, gdy rządzący na poważnie poszukują wysokiej jakości doradztwa na wszystkich etapach procesu decyzyjnego i to nie tylko ze strony profesjonalnych analityków, których zatrudniają, ale z wielorakich źródeł, jak choćby *think tanki*, lobbyści, doradcy reprezentujący konkretne opcje polityczne, eksperci naukowci, techniczni, prawni itd. Na dojrzałym rynku konkurujące ze sobą pomysły rozwiązań politycznych (*policy alternatives*) zyskują rzeczników nie tylko w postaci wewnętrznych jednostek doradczych, ale również rozmaitych zewnętrznych doradców politycznych.

BIBLIOGRAFIA

- Anlage 1 – Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages. W: *Geschäftsordnung des Bundestages [GO-BT]*. 2. Juli 1980 (BGBl. I S.1237) ze zmianami 12.7. 2017 (BGBl. I S. 1877).
- Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
– Registrierung von Verbänden und deren
Vertretern
Geschäftsordnung des Bundestages [GO-BT] (Bundestag).
Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung
von Verbänden und deren Vertretern (2018), Deutscher
Bundestag.

- Brown M., Lentsch J., Weingart P. (2005). *Politikberatung und Parlament*. Opladen: Barbara Budrich Verlag.
- Bundesrechnungshof (2008). *Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden*. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2008/2008-bericht-mitarbeit-von-beschaeftigten-aus-verbaenden-und-unternehmen-in-obersten-bundesbehoerden> [dostęp: 17.09.2018].
- Bundesrechnungshof (2013). *Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung*. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2013/2013-bericht-einsatz-externer-personen-in-der-bundesverwaltung> [dostęp: 17.09.2018].
- Burson-Marsteller (2013). *A Guide to Effective Lobbying in Europe. The View of Policy-Makers*. http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.com/wp-content/uploads/2013/05/european_lobbying_survey_2013.pdf [dostęp: 17.09.2018].
- CBOS (2010). *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu*, BS/63/2010, maj 2010.
- CBOS (2013). *Konflikty interesów i lobbing – dylematy polityków*, BS/122/2013, wrzesień 2013.
- CBOS (2016). *Polacy o partycypacji w procesie stanowienia prawa i wpływie grup interesów na ten proces*, nr 26/2016, luty 2016.
- Cianciara A. K. (2012). *Polski lobbing gospodarczy w Unii Europejskiej 2004-2010: perspektywa neoinstytucjonalna*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Cianciara A. K. (2015). *Interest representation in Poland after EU accession: more regulated, professional and legitimate?* W: I.P. Karolewski & M. Sus (red.). *The Transformative Power of Europe. The Case of Poland* (s. 72-73). Baden-Baden: Nomos.

- Cordula Tutt (10 listopada 2017). Mehr Lobbyisten mit Hausausweis als Abgeordnete. *WirtschaftsWoche*. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/bundestag-mehr-lobbyisten-mit-hausausweis-als-abgeordnete-/20561500.html> [dostęp: 17.09.2018].
- Craft J., Howlett M. (2012). Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems. *Journal of Public Policy*, vol. 32. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X12000049> [dostęp: 17.09.2018].
- Craft J., Howlett M. (2013). The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, vol. 32, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001> [dostęp: 17.09.2018].
- Czaputowicz J., Stasiak D. (2013). Political Expertise in Poland in the Field of Foreign Policy and the Emergence of Think Tanks. W: S. Brooks, D. Stasiak, T. Żyro (red.). *Policy expertise in contemporary democracies* (s. 165-182). London: Ashgate.
- Czub J., Vetulani-Cęgiel A. (red.) (2018). *Leksykon lobbingu w Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Falk S., Römmele A. (2010). *Der Markt für Politikberatung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://books.google.pl/books?id=8q4jBAAAQBAJ> [dostęp: 17.09.2018].
- Geschäftsordnung des Bundestages [GO-BT]*. 2. Juli 1980 (BGBl. I S.1237) ze zmianami 12.07. 2017 (BGBl. I S. 1877).
- Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) („Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist“) 1994.
- Gesetz zur Änderung des Bundesministertages und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre; BGBl 2015 I, 1322 17.07.2015.
- Graniszewski L. (2015). *Reprezentowanie interesów grupowych w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.

- Humborg C. (2005). Spielregeln des Lobbying. Wo beginnt die Korruption? W: R. Ritter & H.H. v. Arnim (red.). *Forum WHU. Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung* (wyd. 1, s. 115-131). Baden-Baden: Nomos.
- Hustedt T., Veit S., Fleischer J. (2010). Wissen ist Macht?: Wissenschaftliche Politikberatung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 19, s. 15-21. <http://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/32761/lobbying-und-politikberatung> [dostęp: 17.09.2018].
- Jańczak J., Kopka A. (2018). Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w politycznym procesie decyzyjnym. Interpretacja badań empirycznych. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 117-156). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Kevenhörster P. (2013). Politikberatung. W: U. Andersen & W. Woyke (red.). *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (s. 482-486). Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kubiak A. (2008). Parlamentarzyści o lobbingu. Raport z badań. Program przeciw Korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego. http://www.batory.org.pl/doc/parlamentarzysty_o_lobbingu.pdf [dostęp: 17.09.2018].
- Kurczewska U. (2016). *Organizacje biznesu w Unii Europejskiej. Aktorzy, strategie, interesy, reguły*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Niemiecki Bundestag, Referat Informacji Publicznej (2017). *Fakty. Bundestag w skrócie*. Berlin. Pobrane z: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80140500.pdf>. [dostęp: 17.09.2018].
- Pietraś Z.J. (1998). *Decydowanie polityczne*. Warszawa-Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Priddat B.P. (2003). Die Lobby der Vernunft. W: T. Leif & R. Speth (red.), *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland* (s. 43-54). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-322-80513-3_3 [dostęp: 17.09.2018].
- Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (według stanu prawnego po zmianie z dnia 20 lipca 2018). <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> [dostęp: 17.09.2018].
- Schöler U., Winter T. von. (2016). Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. W: S. Falk, M. Glaab, A. Römmele, H. Schober, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 1-24). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-07461-6_13-1 [dostęp: 17.09.2018].
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Komisji Sejmowych Kancelarii Sejmu, Wydział Informacji i Obsługi Sekretariatów Komisji, *Zasady prowadzenia lobbingu w polskim parlamencie*, prezentacja, 2018.
- Siedentopp J. (2010). *Public-Affairs-Management von Großunternehmen: Markt-versus Nichtmarktstrategien*. Lit-Verlag.
- Speth R. (2004). Politikberatung als Lobbying. W: S. Dagger, C. Greiner, K. Leinert, N. Meliß A. Menzel (red.). *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven* (s. 164-177). Wiesbaden, s.l.: VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-90144-2_15 [dostęp: 17.09.2018].
- Speth R. (2005). Wie viel Lobbying verträgt die Demokratie? W: R. Ritter & H. H. v. Arnim (red.). *Forum WHU. Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung* (wyd. 1, s. 39-54). Baden-Baden: Nomos.
- Speth R. (2010). Das Bezugssystem Politik–Lobby–Öffentlichkeit. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 19, s. 9-15.
- Speth R. (2014). *Lobbying in Deutschland*. Berlin: Transparency International Deutschland e.V.

- Speth R., Zimmer A. (2015). Von Hierarchie zum Markt. Zur Koordination von Interessenvertretung heute. W: R. Speth & A. Zimmer (red.). *Lobby Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung* (s. 31-52). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Stender C. (2016). Politikberatung in Rufnähe. Politikberatung durch Fraktionsreferenten und wissenschaftliche Mitarbeiter. W: S. Falk, M. Glaab, A. Römmele, H. Schober, M. Thunert (red.). *Springer Reference Sozialwissenschaften. Handbuch Politikberatung* (s. 1-21). Wiesbaden: Springer VS.
- Sus M. (2011). *Doradztwo w polityce zagranicznej Polski i Niemiec. Analiza wybranych ośrodków eksperckich. Inspiracje dla Polski*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Thunert M. (2013). Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungslinien, Leistungsfähigkeit und Legitimation. W: A. Kaiser & T. Zittel (red.). *Demokratiethorie und Demokratieentwicklung: Festschrift für Peter Graf Kielmansegg* (s. 391-422). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tkaczyński J.W. (2015). *Prawo ustrojowe Niemiec*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Transparency International Deutschland e.V./Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. (2008). *Interessenvertretung in Deutschland transparenter gestalten und fair regeln*. Berlin. http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Interessenvertretung_transparent_und_fair_final.pdf [dostęp: 17.09.2018].
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051691414> [dostęp: 17.09.2018].
- Wanner T., Hoyer D. von. (2012). Angebot trifft Nachfrage? Politikberatung im Umfeld deutscher Parlamente. W: M. Glaab (red.). *Angewandte Politikforschung. Eine Festschrift für Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld* (s. 137-149). Wiesbaden: Springer VS. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-531-19672-5_10 [dostęp: 17.09.2018].

- Weingart P. (2006). Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chsft)soziologie. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Winter T. von, Willems U. (2000). Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung. W: *Politische Repräsentation schwacher Interessen* (s. 9-36). Springer.
- Wissenschaftliche Dienste (2003). Bedeutung von Politikberatung und Lobbyismus für die politische Entscheidungsfindung. (WD 1-150/03). <https://www.bundestag.de/blob/411800/b436190c7db9801f10ccc04492e8b50a/wd-1-150-03-pdf-data.pdf> [dostęp: 17.09.2018].
- Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag (2012). *Sachstand: Registrierung und Rechte von Lobbyisten im Parlament internationalen Standards*. WD 3 – 3000 – 305/12. <https://www.bundestag.de/blob/406722/3d2e12695df779ccc305b65a89753ba0/wd-3-305-12-pdf-data.pdf> [dostęp: 17.09.2018].
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2017). *Sachstand: Regelung von Interessenvertretung („Lobbying“) in Deutschland, im Ausland und nach internationalen Standards*. WD 3 – 3000 – 204/17.
- Wissenschaftsrat (2014). *Aufgaben, Kriterien und Verfahren des Evaluationsausschusses des Wissenschaftsrates* (nr. Drs. 4205-14). Greifswald. Pobrane z: <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/4205-14.pdf>. [dostęp: 17.09.2018].

THE MARKET OF POLITICAL CONSULTING AND LOBBYING FROM THE PERSPECTIVE OF POLISH AND GERMAN PARLIAMENTARIANS

The number of forms, contexts and actors of policy advice and lobbying has grown over the years to such an extent that the problem of diffuse boundaries between these processes, and of capturing the specificity of the market that they form, gains in both theoretical and practical importance. This study is based on interviews with members of parliament: the Polish Sejm and the German Bundestag and concentrates on the question about how the market for political advice and lobbying is perceived by the very addressees. The comparative perspective is multi-layered and includes the cognitive, affective and normative dimensions. The image that emerges as a result offers a starting point for a discussion on the role of decision makers (who not only take part in the processes of our concern but also co-shape their regulatory framework) and on the features of a mature market of policy advice and lobbying, including mechanisms that favorably affect it.

Aleksandra Moroska-Bonkiewicz, Kamila Schöll-Mazurek

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W KONTEKŚCIE DORADZTWA POLITYCZNEGO I LOBBINGU W PERCEPCJI POLSKICH I NIEMIECKICH PARLAMENTARZYSTÓW

WSTĘP

Organizacje pozarządowe (NGOs) jako reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego zajmują współcześnie szczególne miejsce w procesie decyzyjnym. W wielu państwach demokratycznych konsultacje społeczne zostały uregulowane ustawowo jako obowiązkowy element procesu decyzyjnego, którego celem jest wymiana informacji, artykulacja różnorodnych opinii i interesów społecznych. Kompleksowość współczesnej polityki zwiększyła zapotrzebowanie decydentów politycznych na specjalistyczną wiedzę. Poprzez dostęp do różnorodnych grup społecznych oraz wyspecjalizowanych informacji organizacje pozarządowe oferują wiedzę często nieznaną decydentom politycznym. Rośnie więc przestrzeń, w której organizacje pozarządowe stają się oferentami wiedzy eksperckiej.

Zakres i forma współpracy trzeciego sektora i administracji publicznej zależą od wielu czynników, choćby polityki zarządzania

w sferze publicznej, poziomu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w tym m.in. legitymizacji organizacji pozarządowych w sferze publicznej, ale także od stopnia kompetencji oraz specyfiki samej organizacji pozarządowej (Hess, s. 108-135). Obecność trzeciego sektora w procesach decyzyjnych wynika także niewątpliwie z postaw wobec organizacji pozarządowych poszczególnych aktorów, w tym partii politycznych oraz – co ma istotne znaczenie – przedstawicieli władzy ustawodawczej. Stąd też szczególnie ważnym wydaje się analiza percepcji NGOs przez polityków uczestniczących bezpośrednio w procesie decyzyjnym.

Celem artykułu jest więc określenie, jak posłowie do Sejmu RP oraz do niemieckiego Bundestagu, będący odbiorcami wiedzy eksperckiej, postrzegają organizacje pozarządowe, a dokładnie jaka funkcja jest przypisywana NGOs w kontekście analizowanej w niniejszej pracy zbiorowej problematyki doradztwa politycznego i lobbingu. Autorki badają, czy organizacje pozarządowe są postrzegane przez polityków jako źródło wiedzy eksperckiej. Jeśli tak, to jakiego typu? Jedno z głównych pytań w ramach analizy dotyczy tego, czy politycy przypisują organizacjom pozarządowym funkcję doradztwa politycznego o charakterze naukowym (określanego w niemieckiej literaturze jako „naukowe doradztwo polityczne”) bądź też funkcję lobbingu, zorientowanego w głównej mierze na reprezentację interesów¹. Celem naszych badań jest także ukazanie cech charakteryzujących współpracę pomiędzy organizacjami pozarządowymi a posłami. Stąd też stawiamy następujące pytania: Z jakiego rodzaju organizacjami posłowie najczęściej współpracują (np. fundacjami, stowarzyszeniami, zrzeszeniami, organizacjami lokalnymi czy międzynarodowymi)? Jakie kanały komunikacji i formy współpracy funkcjonują między NGOs oraz posłami? Jakie bariery widzą posłowie w korzystaniu z wiedzy eksperckiej oferowanej przez NGOs?

Odpowiedzi uzyskane od posłów w Polsce i w Niemczech pozwolą na pogłębienie wiedzy dotyczącej doradztwa politycznego i lobbingu na przykładzie organizacji pozarządowych. Porównanie między Polską a Niemcami pozwoli na wskazanie elementów wspólnych

¹ Na temat definiowania naukowego doradztwa politycznego i lobbingu zob. Kopka et al. (2018).

i różnic w badanej problematyce, ale także potencjalnych czynników kształtujących percepcję funkcji organizacji pozarządowych przez polityków w odmiennych uwarunkowaniach społeczno-politycznych. W szerszym aspekcie analiza przyczyni się także do pogłębienia wiedzy o problematyce współpracy między politykami a organizacjami pozarządowymi oraz roli i znaczeniu NGOs w procesie decyzyjnym w Polsce oraz w Niemczech.

Badanie opiera się na analizie o charakterze jakościowym, z elementami analizy ilościowej. Zostało przeprowadzone na podstawie wywiadów z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami².

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE – KONCEPCJE DEFINICYJNE I TYPOLOGIE

W literaturze przedmiotu nie ma jednej uniwersalnej definicji organizacji pozarządowych (ang. *non-governmental organisations* – NGO), a co za tym idzie, brakuje pełnej zgody co do tego, jakie typy organizacji są uznawane za NGO. Wynika to m.in. stąd, że NGO stanowią grupę bardzo różnorodnych organizacji, które wymykają się generalizacji. Ponadto pojęcie, formy oraz funkcje organizacji pozarządowych związane są z regulacjami prawnymi oraz społeczno-kulturowymi uwarunkowaniami danego państwa (Levis, 2010, s. 1057). Trudności ze zdefiniowaniem wynikają także z wielości terminów stosowanych często wymiennie z nazwą NGO, choć nie w pełni tożsamy, akcentujących specyficzne cechy danego typu organizacji, są to m.in.: organizacje społeczeństwa obywatelskiego (ang. *civil society organization*), trzeci sektor, organizacje non-profit (ang. *nonprofit organizations* – NPO), organizacje ochotnicze

2 Więcej na temat metodologii badania zob. Kopka et al. (2018).

(Fakty o NGO, 2018)³. Termin „organizacja pozarządowa” kładzie akcent na odrębność danej organizacji od administracji publicznej zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i finansowym. Oznacza to, że NGOs nie stanowią tworów instytucji publicznych, lecz organizacje prywatne, działające z woli zrzeszonych w nich osób. Obejmują one podmioty suwerenne w swych decyzjach pod względem kierunków aktywności i wyboru środków do ich realizacji, a także samorządne, co oznacza samodzielnie sprawowaną kontrolę nad własną działalnością, bez wpływów i nacisków zewnętrznych. NGOs mogą krytykować działania administracji publicznej oraz dążyć do zmiany decyzji politycznych. Niemniej w praktyce niezależność organizacji pozarządowych od administracji publicznej trudno zachować, okazuje się ona również nieostra oraz uwarunkowana obowiązującym w danym państwie prawem i zwyczajami (Gliński, 2006, s. 10, 17; Śmieszek, 2007, s. 6-7).

Rezolucja Rady Społecznej i Gospodarczej ONZ z 1968 roku wskazuje na szerokie spektrum międzynarodowych NGOs i zalicza do nich wszystkich prywatnych aktorów oraz grupy interesu, czyli międzynarodowe związki zawodowe, związki gospodarcze, zrzeszenia instytucji naukowych, organizacje dobroczynne, organizacje pomocowe, fundacje, Kościoły, grupy samopomocowe oraz inicjatywy obywatelskie (Furtak, 2015, s. 13-14; NGOs, 2017). Od połowy lat 90. naukowcy, definiując NGO, kładą nacisk nie tyle na rodzaje organizacji pozarządowych, a raczej ich cechy szczególne oraz wspólne. Wskazują zatem, że posiadają one struktury organizacyjne, pozostają niezależne od państw lub rządów, nie dążą do osiągnięcia zysku, realizują cele

3 Inne określenia to: sektor wolontariacki (ang. *voluntary sector*), organizacje społeczne, organizacje dobroczynne (ang. *charitable organizations*), organizacje niezależne (ang. *independent sector*), prywatne organizacje wolontariackie (ang. *private voluntary organisation*, PVO) czy też organizacje użyteczności publicznej. Używanie poszczególnych sformułowań zależy od specyfiki rynku organizacji pozarządowych w poszczególnych krajach. W USA najczęściej używanym sformułowaniem jest sektor non-profit, wskazujący na prywatne finansowanie tegoż, w Wielkiej Brytanii za najważniejszy atrybut uchodzi fakt dobrowolnej pracy na rzecz organizacji oraz jej charytatywny charakter, stąd powszechność sformułowań „organizacje wolontariackie” oraz „dobroczynne” (Levis, 2010, s. 1057; Bogacz-Wojtanowska, 2006, s. 28; Vakil, 1997, s. 2057-2070).

związane z interesem publicznym oraz stanowią przedmiot prawa prywatnego (Furtak, 2015, s. 15). Jedną z najbardziej precyzyjnych definicji, stworzona przez Salamona i Anheiera, wskazuje, że organizacje znajdujące się w trzecim sektorze są: a) częściowo lub całościowo zinstytucjonalizowane, co odnosi się nie tyle do formy prawnej, ile funkcjonowania w sposób zorganizowany (spotkania odbywają się regularnie, wprowadza i respektuje się określone zasady i procedury); b) prywatne, czyli instytucjonalnie oddzielone od rządu, ale mogą korzystać z publicznego wsparcia finansowego; c) non-profit, co oznacza, że mogą mieć wpływy finansowe, ale muszą one zostać wydane na cele ujęte w statucie; d) samorządne, czyli posiadają wewnętrzne procedury kontroli; e) dobrowolne, co oznacza, że ich członkowie angażują swój czas, wiedzę i pracę na rzecz NGOs. Według autorów organizacja powinna spełniać wszystkie kryteria łącznie (Anheier, Salamon, 1999, s. 22). Zastosowane przez tych autorów pojęcie trzeciego sektora często utożsamia się w literaturze przedmiotu z pojęciem organizacji pozarządowych (Bogacz-Wojtanowska, 2006, s. 24; Sama, 2018, s. 9). Inni badacze podkreślają natomiast, że NGOs stanowią jedynie część trzeciego sektora, od którego odróżniają się głównie motywem działania – zawsze nastawione są na poprawę jakości życia osób w niekorzystnej sytuacji (Vakil 1997, s. 2060; Lewis, 2010, s. 1057-1058)⁴. Podejście to podkreśla społeczny i humanitarny charakter działań organizacji określanych jako pozarządowe. W ten sposób NGOs mogą być odróżniane od innych typów organizacji z tzw. „trzeciego sektora”, jak związki zawodowe, stowarzyszenia zawodowe czy organizacje artystyczne i sportowe (Lewis, 2010, 1058-1059)⁵. Niemniej różnica ta podlega dyskusji i często trudno ją uchwycić.

Analiza literatury pozwala na wyróżnienie różnych typologii NGOs zależnie od przyjętych kryteriów ich podziału. Przykładowo

4 Według McCarthy'ego organizacja może zostać uznana za NGO wówczas, jeśli „służy zaniedbanym grupom społecznym [...], daje im siłę do angażowania się na rzecz zmiany społecznej i oferuje tym grupom usługi umożliwiające dokonanie tej zmiany” (McCarthy et al., 1992, s. 3).

5 A także odróżniane od organizacji zakładanych przez podmioty pochodzące z tzw. drugiego sektora (prywatnego), które kierują się własnym, z reguły materialnym interesem, a nie „dobrem społecznym”.

ze względu na realizowane cele wyróżnia się organizacje samopomocowe powstałe wokół problemu z zamiarem pomocy wzajemnej (np. grupy anonimowych alkoholików), organizacje dostarczające usługi wybranym grupom społecznym⁶ oraz organizacje lobbystyczne, prowadzące kampanie na rzecz jakiegoś celu i wpływające na ośrodki władzy (Bogacz-Wojtanowska, 2006, s. 35; Handy, 1992, s. 13-19). Ze względu na profil działalności dzieli się NGOs na organizacje samopomocowe, opiekuńcze, przedstawicielskie, mniejszości, organizacje tworzone *ad hoc*, hobbystyczno-rekreacyjne, zadaniowe i tradycyjne (Lasocik, 1994). Inna typologia, która za kryterium przyjmuje źródło finansowania oraz stopień związania organizacji z państwem (inaczej poziom niepaństwowości), wyróżnia: NGOs finansowane wyłącznie ze składek i darowizn, niezależne od rządu (tzw. GINGO ang. *genuine NGO*); NGOs samodzielnie decydujące o przedmiocie swojej działalności, których członkowie są osobami prywatnymi, ale mogą się również rekrutować spośród przedstawicieli państwa, finansowane w dużej mierze z funduszy publicznych, ale zachowujące autonomię od państwa (QUANGOs, ang. *quasi NGOs*); NGOs powołane z inicjatywy rządu, finansowane głównie przez agencje rządowe, których prywatna forma prawna to jedyna cecha niepaństwowa (GONGOs, ang. *government organized NGOs*) (Furtak, 2010, s. 20-21)⁷. Niektórzy badacze uważają, że organizacje typu QUANGOs, GONGOs, ale także DONGOs (ang. *donor-organized NGOs*, czyli wypełniające wolę fundatorów prywatnych, przykładem są fundacje związane z bankami) nie należy traktować jako NGOs ze względu na ich ograniczoną autonomię (Bogacz-Wojtanowska, 2006, s. 28-29). Ważkość i interpretacja poszczególnych kryteriów definiujących NGOs zależy w dużej mierze od uwarunkowań społeczno-kulturowych i prawnych danego kraju. Przykładowo w USA finansowanie fundacji czy *think tanków* ze środków prywatnych to zjawisko powszechne, pożądane i stanowi gwarancję ich niezależności, natomiast w Europie Zachodniej organizacje

6 Są one większe od organizacji samopomocowych i mają bardziej zinstytucjonalizowany charakter.

7 W Polsce przykładem GONGO są fundacje tworzone przez skarb państwa oraz samorząd terytorialny (Bogacz-Wojtanowska, 2006, s. 31).

pozarządowe są znacznie bardziej uzależnione od funduszy publicznych (co nierzadko postrzega się jako gwarancję ich niezależności) (Bogacz-Wojtanowska, s. 22). W niektórych krajach partie polityczne oraz związki zawodowe uznaje się za organizacje pozarządowe, podczas gdy w innych nie są do nich zaliczane (BMZ, 2018).

Jak wynika z powyższej analizy, niełatwo wskazać uniwersalną, a zarazem precyzyjną definicję organizacji pozarządowej, a także jednoznacznie sklasyfikować podmioty przynależące do kategorii NGO. Stąd też w niniejszym artykule przyjmujemy szeroką definicję organizacji pozarządowej, z uwzględnieniem specyficznych regulacji w danym kraju. Za organizację pozarządową uznajemy podmiot: a) posiadający strukturę formalną odróżniającą ją od ruchów społecznych i inicjatyw *ad hoc*; b) przynależący do tzw. trzeciego sektora, czyli niezależny od sektora publicznego i firm prywatnych⁸; c) nastawiony na zysk; d) kierujący się własnymi celami w imię dobra wspólnego, inaczej w interesie publicznym, określanym także mianem działań na rzecz pożytku publicznego⁹.

FUNKCJE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Różnorodność organizacji pozarządowych determinuje ich wielofunkcyjność, którą sprowadzić można do następujących kilku obszarów działań: a) dostarczyciela usług m.in. doradczych oraz informacji; b) promotora interesów w imię danej sprawy lub grupy (inaczej lobbing lub rzecznictwo); c) samopomocy oraz tworzenia wspólnot; d)

- 8 W sytuacji, gdy NGOs są finansowane przez pierwszy i/lub drugi sektor, muszą posiadać struktury zapewniające suwerenność i samodzielność działania organizacji.
- 9 Pożytek publiczny rozumiany jest tutaj za Glińskim jako każde działanie społecznie użyteczne i spełniające cele szlachetne na rzecz szerszych grup społecznych oraz członków własnej organizacji (Gliński, 2006, s. 18-19).

pośrednictwa i koordynacji dialogu pomiędzy instytucjami państwowymi a innymi sektorami (Europäische Kommission, 1997, s. 2-3). W literaturze przedmiotu znajdujemy zasadniczo powielenie tego katalogu, nierzadko jednak w oparciu o nieco odmienną klasyfikację i terminologię. Między innymi Haber i Rogaczewska wyróżniają następujące funkcje NGO: a) poznawcze, czyli dostarczanie instytucjom państwowym wiedzy o rzeczywistości społecznej w danym obszarze; b) organizatorskie – skupianie wokół organizacji jednostek o podobnych celach; c) inspirujące – pobudzanie do aktywności społecznej; d) integrujące – w sferze społecznej bądź kulturowej; e) lobbingowe, w której NGO staje się grupą nacisku w imieniu swoich członków (Haber, 2003; Rogaczewska, 2015).

Ciekawe podejście przedstawił Winfield, który określa NGO jako kreatora wiedzy prowadzącego oryginalne badania i analizy, następnie maklera wiedzy tłumaczącego naukowe i techniczne informacje na pojęcia zrozumiałe dla decydentów procesu decyzyjnego oraz formułującego rekomendacje prawne na podstawie wyników badań, potem przedsiębiorcy politycznego reprezentującego oraz promującego określone kwestie i inicjatywy w procesie kształtowania polityki, wreszcie dostawcy usług informacji dla opinii publicznej, a ponadto kontrolera władzy państwowej (Winfield, 2014).

Realizowane przez NGOs funkcje nie wykluczają się wzajemnie, nie są również zdeterminowane typem organizacji. Określenie funkcji danej organizacji wymaga każdorazowo przeanalizowania jej działalności. Wskazują na to niemieccy badacze na przykładzie fundacji, które w Niemczech mogą być zarówno adwokatem określonych tematów ważnych społecznie, ponadpartyjnym doradcą, pełnić funkcję kontrolną lub pozostawać niezależnym *think tankiem* stwarzającym przestrzeń dla dyskursu politycznego (Bergmann, Strachwitz, 2015). Niemniej uczestnicząc w procesie deliberacji politycznej, kształtują rozwiązania i w tym aspekcie zbliżają się do lobbingu. Od tego ostatniego odróżnia je fakt, że interesy przez nie reprezentowane najczęściej nie wiążą się z konkretną organizacją, a raczej z tematami wykraczającymi ponad partykularne interesy, przedstawiającymi interes lub dobro wspólne (Bergmann, Strachwitz, 2015, s. 184).

W odniesieniu do tego typu reprezentacji interesów powstało określenie rzecznictwa (*advocacy*), tym odróżniające się od klasycznego lobbingu, że reprezentuje dobro wspólne, pewne wartości lub idee, których osiągnięcie nie przyniesie korzyści materialnych członkom lub aktywistom danej organizacji (Jenkins, 2006 s. 307-308; Mazgał, 2009, s. 5). Dzięki temu NGOs zyskują zaufanie i legitymizację, o które tradycyjni lobbyści muszą zabiegać.

Jednocześnie dzięki wiedzy i ekspertryzie NGOs stają się także pożądanymi doradcami (Rafat, 2012, s. 56-61; Kuhne 2008, s. 33). Rola eksperta przypisywana jest NGOs m.in. w polityce międzynarodowej. Jak podkreślają badacze, posiadanie specjalistycznej wiedzy stanowi dla NGOs przepustkę do uczestnictwa w procesie politycznym (Schüssler, 2012, s. 85-89; Littoz-Monnet, 2017, s.11). Wiedzę ekspercką organizacji pozarządowych utożsamia się również z wiedzą naukową. Weingart, Justus i Mitchell wśród podmiotów naukowego doradztwa politycznego w Niemczech wskazują m.in. na organizacje pozarządowe oraz *think tanki* jako nowe podmioty naukowej wiedzy eksperckiej. Tworzą oni według autorów rynek wiedzy i jednocześnie agitują na rzecz własnych (komercyjnych i/lub politycznych interesów (Weingart, Lentsch, Ash, 2015, s.11). Stone, Maxwell i Keating¹⁰, analizując powiązania pomiędzy badaniami naukowymi a polityką wśród podmiotów oferujących wiedzę naukową, wyróżnili tzw. naukowców społeczeństwa obywatelskiego, którzy poprzez prywatne ośrodki analityczne oraz organizacje pozarządowe (NGO) wywierają wpływ na politykę. Naukowcy podkreślają jednak, że NGOs mogą być jednocześnie rzecznikiem określonych stanowisk politycznych, wówczas ich badania odzwierciedlają ich stronniczość (Stone, Maxwell, Keating, 2001, s.14, 28). Przykładowo niektóre duże zrzeszenia (niem. *Verbände*) mają własne instytuty badawcze, które prowadzą analizy w określonych obszarach ich działalności (Rafat, 2012, s. 61; Mai 2006).

Funkcja reprezentacji interesów oraz oferowana przez NGOs wyspecjalizowana wiedza ekspercka (oparta m.in. na wiedzy naukowej)

¹⁰ Według autorów jest to tzw. strategia „z zewnątrz”, mająca zrekomensować brak rządowych badań w określonej dziedzinie lub przedstawić krytyczne rozwiązania wobec polityki rządu.

idą więc ze sobą w parze. Badacze problematyki doradztwa politycznego i lobbingu przypisują wprawdzie pewnym typom NGOs raczej funkcję lobbingową lub rzeczniczą (stowarzyszeniom, zrzeszeniom branżowym, związkom zawodowym) (Jäkel 2005; Mai 2006; Lösche, 2007; Lehning, 2004; Karpowicz, 1999; Rafat 2012), innym zaś funkcję naukowego doradztwa politycznego (*think tankom*, fundacjom) (Braml 2006; Welzel 2006; Sus 2011, Rafat 2012), nie są jednak jednoznaczni w tym względzie. Na przykład Rafat, wiążąc naukowe doradztwo polityczne z tzw. „rzeczniczymi” *think tankami*, wskazuje jednocześnie ich zorientowanie na reprezentację określonych interesów (Rein, 2012, s. 58 – 59)¹¹. Fundacje polityczne, jak zauważa Welzel, z jednej strony opierają swoje ekspertyzy na wynikach badań naukowych, z drugiej nie roszczą sobie prawa do neutralności, ale otwarcie przyznają, jakie społeczne cele i wizje im przyświecają (Welzel, 2006, s. 281). A zatem nie można *a priori* zaklasyfikować NGOs do grupy podmiotów doradztwa politycznego (w tym naukowego), tudzież kategorii podmiotów lobbyistycznych lub rzeczniczych. Klasyfikacja ta niewątpliwie zależy od specyfiki danej organizacji, społecznych i prawnych uwarunkowań danego państwa, ale też od indywidualnych doświadczeń i opinii we współpracy z różnymi organizacjami pozarządowymi.

RYNEK ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POLSCE

Rozwój organizacji pozarządowych w Polsce związany był ściśle z przemianami społeczno-politycznymi – transformacją systemową i demokratyzacją. Spuścizna autorytaryzmu skutkowała powolnym kształtowaniem się zarówno trzeciego sektora, jak i relacji między NGOs a władzą publiczną (Makowski 2008, s. 24-26). Impulsem

¹¹ Choć sam autor tego nie precyzuje, należy przypuszczać, że chodzi o reprezentację określonego podejścia badawczego, światopoglądu bądź działania na rzecz pewnych tematów (zob. Schulte, 2013, s. 23).

do zmian w tym obszarze była ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie z 2003 oraz wstąpienie Polski do UE w 2004 roku. Przywołana ustawa po raz pierwszy kompleksowo uregulowała zasady funkcjonowania trzeciego sektora w Polsce, w tym m.in. reguły współpracy między NGOs oraz administracją publiczną, natomiast członkostwo w Unii otworzyło polskim organizacjom nowe możliwości finansowania, obligując władze państwowe do realizacji unijnych standardów współpracy międzysektorowej (Hess, 2013, s. 102-111). Ustawa o pożytku jest obok ustawy o fundacjach z 1984 oraz prawa o stowarzyszeniach z 1989 roku głównym aktem regulującym ogólnie funkcjonowanie NGOs w Polsce¹². Definiuje organizacje pozarządowe bardzo szeroko jako podmioty, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych¹³ ani państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi¹⁴ i nie działają w celu osiągnięcia zysku, obejmuje zarówno osoby prawne, jak i jednostki nieposiadające osobowości prawnej¹⁵ (*Ustawa*, 2003, art. 3.2.). W takim ujęciu do sektora pozarządowego zaliczyć należy różnorodne podmioty – przede wszystkim fundacje i stowarzyszenia (w tym fundacje polityczne, korporacyjne, stowarzyszenia zwykłe), ale także związki zawodowe, organizacje pracodawców, samorządy zawodowe i gospodarcze czy partie polityczne. Ustawa różnicuje jednak sposób ich działania, gdyż jedynie część z nich może prowadzić działalność gospodarczą, nie wszystkie mogą otrzymywać dotacje czy też uzyskać status organizacji pożytku publicznego (OPP)¹⁶ (*Ustawa*, 2003, art. 3; Klon/Jawor, 2015a;

12 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach z późniejszymi zmianami; Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach z późniejszymi zmianami; Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

13 W rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

14 Przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego

15 Którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną.

16 Status OPP – stan prawny organizacji, która spełnia formalne wymogi OPP oraz uzyskała potwierdzenie tego faktu w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). Statusu OPP wiąże się z przywilejami (np. z możliwością otrzymywania 1% podatku od osób fizycznych) i obowiązkami (np. wewnętrzne mechanizmy samokontroli, przejrzystość działań i finansów).

Supera-Markowska, 2015, s. 13-17)¹⁷. Praktyka pokazuje, że politycy i urzędnicy państwowi najczęściej utożsamiają sektor pozarządowy właśnie z organizacjami pożytku publicznego, co znacznie zawęża ich spektrum (Makowski, 2008, s. 90).

Największą grupę NGOs w Polsce stanowią stowarzyszenia oraz fundacje tworzące tzw. wąską definicję sektora pozarządowego¹⁸. Z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor wynika, że na początku 2018 roku zarejestrowanych było 22 tys. fundacji i niemal 96 tys. Stowarzyszeń, z czego około 70% jest aktywnych¹⁹. Ponadto istnieje około 50 tysięcy innych podmiotów szeroko definiowanego sektora pozarządowego (Gumkowska 2018)²⁰. Według raportu z 2016 roku polskie stowarzyszenia i fundacje niezmiennie od wielu lat działają w kilku określonych obszarach, takich jak: sport, turystyka, rekreacja i hobby – 34%, edukacja i wychowanie – 15%, kultura i sztuka – 13%, usługi socjalne i pomoc społeczna – 8%, ochrona zdrowia – 7%. Dla 6% organizacji najważniejszą dziedziną jest rozwój lokalny. Zdecydowanie mniej, bo około 2% organizacji, specjalizuje się w kwestiach rynku pracy, badań naukowych, wsparcia innych organizacji pozarządowych oraz praw człowieka i działalności politycznej. Jeszcze mniej, bo około 1%, skupia się wokół spraw pracowniczych i branżowych, bezpieczeństwa, obronności oraz działalności międzynarodowej (Klon/Jawor, 2016, s.143-144). Warto podkreślić, że w Europie Środkowej i Wschodniej Polska plasowała się w 2011 roku się na drugim miejscu pod względem liczby *think tanków* (w Polsce mają one w większości charakter organizacji pozarządowych²¹) (Sus, 2011,

17 Dotyczy to wyłącznie partii politycznych i tworzonych przez nie fundacji, związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz samorządów zawodowych, zob. art. 3.4. *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

18 Niemniej do wąskiej definicji nie są zaliczane Ochotnicze Straże Pożarne (OSP), które mają formę prawną stowarzyszeń, ale różnią się sposobem finansowania.

19 Wyluczając 16,6 tysięcy OSP.

20 Są to m.in. koła łowieckie, związki zawodowe, spółdzielnie socjalne, organizacje pracodawców, koła gospodyń wiejskich, kółka rolnicze, cechy rzemieślnicze, instytucje kościelne, partie polityczne.

21 Przykładem Centrum Stosunków Międzynarodowych, Fundacja Demos Europa-Centrum Strategii Europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Studiów

s. 84), a ich liczba w ostatnich latach wzrasta bardzo dynamicznie z 42 w 2016 do 60 w 2017 roku (McGann, 2017, s. 28; McGann, 2018, s. 39). Relatywnie od niedawna rozwija się także rynek ośrodków eksperckich związanych z partiami politycznymi²². Różną się jednak od organizacji tego typu w Niemczech czy USA, gdyż ich relacja ma charakter nie instytucjonalny, lecz personalny (Sus, 2011, s. 88). Podobnie młody jest polski rynek tzw. fundacji korporacyjnych²³.

Ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie z 2003 roku unormowała także zasady współpracy sektora pozarządowego i administracji publicznej, wskazując na główne formy ich kooperacji. Wymienia m.in. zlecenie zadań publicznym organizacjom pozarządowym, wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej czy tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym (Ustawa, 2003, art. 5). Funkcje NGOs polegają więc zarówno na wykonywaniu zadań zleconych przez administrację, jak i aktywnym współkształtowaniu prawodawstwa poprzez konsulting i doradztwo. Badacze i praktycy wskazują jednak, że NGOs realizują w Polsce przede wszystkim funkcję usługową, szczególnie wobec samorządów, znacznie rzadziej uczestniczą w tworzeniu polityk publicznych (Makowski, 2010, s.13; Czy warto..., 2018). Przykładowo badacze *think tanków* w polskiej polityce zagranicznej wskazują na ogólnie słabą znajomość tego typu organizacji wśród polskich elit oraz ograniczoną i jedynie okazijną współpracę. Wiodące ośrodki potwierdzają niewielkie zapotrzebowanie ze strony władz na ekspertyzy. Wiąże się to m.in. z brakiem zaufania do instytucji i elit, a także

Strategicznych, (zob. Sus, 2011, s. 87).

22 Przykładem Instytut Obywatelski związany z Platformą Obywatelską utworzony w 2010 r., Centrum im. Ignacego Daszyńskiego związane z Sojuszem Lewicy Demokratycznej, którego otwarcie miało miejsce w 2011 r., Instytut im. Macieja Rataja związany z PSL, który powstał w 2012 r.

23 Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Stowarzyszenie Klon/Jawor są to fundacje, których założycielem (lub jednym z założycieli) jest firma (lub kilka firm) oraz fundacje założone przez osoby ściśle związane z firmami, więcej na ten temat zob: Fundacje korporacyjne w Polsce. Raport z badań 2017.

upolitycznieniem dyskursu publicznego, co ogranicza zapotrzebowanie na doradztwo oparte na wiedzy (Cadier, Sus, 2017, s.124-128). Naukowcy wskazują na wciąż słabe wykorzystanie istniejących mechanizmów konsultacji społecznych, szczególnie przez władzę na poziomie centralnym, ale także niewystarczającą reprezentację i zaangażowanie ze strony NGOs²⁴. Organizacjom pozarządowym odmawiana jest nierzadko rola reprezentanta interesu publicznego, gdyż nie pochodzą z wyborów (Hess, 2013, s. 110). Uwidacznia się także niespójność interpretacji zasad funkcjonowania trzeciego sektora w Polsce (Makowski, 2008, s. 25-26, 90; Makowski, 2010, s. 13; Górniak, 2011, 24-32). Nie sprzyja to budowaniu autorytetu organizacji pozarządowych i relacji partnerskich z władzą publiczną, a co za tym idzie wzmocnieniu wpływu NGOs na proces decyzyjny w Polsce.

RYNEK ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W NIEMCZECH

W przeciwieństwie do doświadczeń polskich, obecny kształt rynku organizacji pozarządowych w Niemczech stanowi efekt wieloletnich tradycji sięgających czasów Otto von Bismarcka (Jäkel, 2005, s. 19-20). Kształtowaniu trzeciego sektora po drugiej wojnie światowej przyświecały trzy główne zasady: samorządności, korporacjonizmu i subsydiarności. Wynikające z nich wartości i normy, takie jak wolność zrzeszeń, wpływ obywateli na decyzje polityczne m.in. poprzez konsultowanie decyzji politycznych ze społeczeństwem, instytucjonalizacja współpracy różnych organizacji w postaci sieci, federacji i konfederacji czy tzw. zrzeszeń (niem. *Verbände*), wpłynęły na obecny kształt oraz zróżnicowanie rynku organizacji pozarządowych w Niemczech (Rogaczewska, 2015, s. 20). Zaklasyfikowanie poszczególnych organizacji do NGOs i w konsekwencji scharakteryzowanie rynku tych organizacji w Niemczech jest trudne, ponieważ w prawie

²⁴ Jednocześnie badania wskazują, że współpraca na poziomie lokalnym między samorządami a NGOs rozwija się bardzo pomyślnie, zob. Krajewska et al. (2007).

niemieckim pojęcie organizacji pozarządowej nie zostało wprost zdefiniowane. Kodeks cywilny (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB) nie definiuje pojęcia NGO, lecz wskazuje formy prawne organizacji społecznych, wymieniając stowarzyszenia i fundacje prawa publicznego lub prywatnego (*Bürgerliches Gesetzbuch*, 2018)²⁵. Służba Naukowa Bundestagu w dokumencie z 2014 roku stwierdza, że „stowarzyszenia i instytucje działające w charakterze organizacji pozarządowych nie podlegają żadnym wymogom prawnym związanym z ich statusem organizacji pozarządowych, a zatem nie podlegają żadnym szczególnym ograniczeniom przy wyborze formy prawnej” (Rechtlicher Rahmen, 2014, s. 2). Wskazuje także, że za organizację pozarządową uznane zostają przede wszystkim zarejestrowane stowarzyszenia²⁶ (niem. *Vereine*) posiadające osobowość prawną, ale również stowarzyszenia niezarejestrowane²⁷, czyli bez osobowości prawnej, oraz fundacje prawa prywatnego z osobowością prawną (Rechtlicher Rahmen, 2014, s. 2). Z kolei Federalna Centrala Edukacji Obywatelskiej (niem. *Bundeszentrale für politische Bildung*) określa organizację pozarządową w sposób bardzo ogólny jako grupę interesu powstałą z inicjatywy obywatelskiej, a nie z wyborów powszechnych, wskazując, że jej działanie nie jest legitymizowane przez mandat publiczny (NGOs, BpB, 2017).

Najczęstszą formą NGOs w Niemczech są stowarzyszenia, zrzeszenia i fundacje. Dane ZIVIZ-Survey z 2017 roku wskazują, że w Niemczech działało ponad 600 000 stowarzyszeń zarejestrowanych (Priemer et. al., 2018, s.5). W ostatnim półwieczu ich liczba zwiększyła się czterokrotnie (Zahl der Vereine, 2017), przy czym klasyczne

25 Stowarzyszenia (§ 55-79, BGB), fundacje (§80-89 BGB) i osoby prawne prawa publicznego (§ 89, BGB). W kodeksie mowa jest o stowarzyszeniach niezarejestrowanych (bez zdolności prawnej) i zarejestrowanych (ze zdolnością prawną), stowarzyszeniach nienastawionych oraz nastawionych na zysk (§22 BGB) (BGB, 2018).

26 Stowarzyszenie zarejestrowane to podmioty wpisane do rejestru stowarzyszeń po sprawdzeniu ich statusu oraz zweryfikowaniu kryteriów formalnych (statut, protokół założycielski podpisany przez siedmiu członków założycieli).

27 Stowarzyszenia niezarejestrowane to podmioty niezarejestrowane w rejestrze stowarzyszeń, spełniające jednak najważniejsze kryteria: posiadają statut, prowadzone są przez zarząd, mają swoich członków.

stowarzyszenia (stowarzyszenia zarejestrowane) stanowią 95% organizacji pozarządowych, pozostałe formy to różne rodzaje fundacji, spółdzielnie i inne organizacje użyteczności publicznej²⁸. Z danych Federalnego Związku Niemieckich Fundacji wynika, że w 2017 roku działało łącznie 22 274 fundacji (549 z nich zostało założonych w 2017 r.), które realizowały zadania w następujących obszarach: społeczeństwo (52,3%), edukacja (34,6%), sztuka i kultura (32%), nauka (25,5%), zdrowie i sport (20,0%), środowisko (14,9), religia i kościół (11,5%), sprawy międzynarodowe (9,6%), cele prywatne (6,6%) (Das Thema, 2018). Do tej liczby zalicza się także część *think tanków*, gdyż w Niemczech przybierają one najczęściej formę fundacji²⁹. Nie wszystkie *think tanki* oraz fundacje zalicza się jednak do organizacji pozarządowych. Do cech specyficznych niemieckiego rynku należy to, że organizacje działające w trzecim sektorze, w szczególności *think tanki*, w dużej mierze podlegają finansowaniu ze środków państwowych (Braml, 2006, s. 255-256). Dlatego podobnie jak w przypadku wspomnianych wcześniej quasi-NGOs (QUANGOs) i *government organized* NGOs (GONGOs) występuje niejasność co do zakresu ich autonomii, a tym samym kontrowersje związane z zaliczeniem do organizacji pozarządowych. Przykład tego typu organizacji stanowią bliskie partiom fundacje polityczne w Niemczech. Sposób ich funkcjonowania nie ma swojego odpowiednika w żadnym innym państwie (Massing, 2015). Każda partia w Bundestagu ma prawo do powołania swojej fundacji politycznej oraz otrzymuje na jej działalność finansowanie. Fakt ich bliskości z państwem oraz partiami politycznymi, jak również finansowanie głównie ze środków publicznych (95% środków fundacji), wpływa na trudności w zaliczeniu tego

²⁸ Na temat rodzajów fundacji w Niemczech zob. Biskup, Schöll-Mazurek (2018).

²⁹ Warto podkreślić, że Niemcy są liderem światowym pod względem ilości *think tanków*. Ich liczba w 2017 r. wyniosła 225, co plasuje Niemcy na piątym miejscu po USA (1872), Chinach i Wielkiej Brytanii (Global Go To Think Tank Index Reports). Dla porównania w 2008 r. mowa była o 100 do 150 instytutów o charakterze rzeczniczym w Niemczech (Thunert 2008, s. 34). Z kolei badanie Vodafone z 2011 roku wykazało, że w Niemczech działało w tym okresie 191 *think tanków*, z tego 22% finansowanych jest ze środków fundacji (w USA 85%) (Schüssler, 2012, s. 81).

typu organizacji do NGO³⁰. Z drugiej strony badacze oraz same fundacje wskazują, że są one pod względem organizacyjnym niezależne od państwa oraz partii politycznych, a ich działalność koncentruje się na obywatelach, i przyjmuje najczęściej formę prawną stowarzyszenia prywatną formę prawną najczęściej stowarzyszenia (Massing, 2015; Bredl, Lange, s. 1119; Gemeinsame Erklärung, 2003). W kontekście zakresu działalności fundacji politycznych, w szczególności na płaszczyźnie transnarodowej, niektórzy badacze zaliczają je do organizacji pozarządowych (Dakowska, 2008, s.1-2; Bock, 2010, s.12).

Charakterystyczne dla niemieckiego trzeciego sektora jest także działanie tzw. zrzeszeń (niem. *Verbände*). To pojęcie obejmuje bardzo różne typy organizacji, które konsolidują (a następnie artykułują) interesy poszczególnych grup społecznych lub zawodowych. Działanie zrzeszeń pozostaje istotne, ponieważ umożliwiają one agregację wiedzy lub interesów większej liczby stowarzyszeń lub innych podmiotów, przez co są atrakcyjnym aktorem w komunikacji między organizacjami różnego typu a politykami. Niemniej ze względu na ogromną różnorodność podmiotów tworzących zrzeszenia lub będących zrzeszeniami (zrzeszenia zawodowe, przedsiębiorców, samozatrudnionych, związki zawodowe³¹, zrzeszenia organizacji dobroczynnych, grupy samopomocowe, stowarzyszenia i zrzeszenia sportowe, stowarzyszenia hobbystyczne, zrzeszenia zakładane przez Kościoły, związki naukowe, stowarzyszenia kulturalne), a także reprezentowanych przez nie interesów (gospodarcze, partykularne, społeczne) oraz obszarów działania (socjalny, hobby, kultura, sport, nauka, ochrona środowiska, pokój, emancypacja kobiet) (Lösche, 2006, s. 335-336) trudne

30 Finansowanie fundacji pochodzi z Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Federalnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz z Bundestagu (Massing, 2017)

31 W Niemczech związki zawodowe zorganizowane są w formie zrzeszeń, przy czym największe z nich zrzeszone są w Federacji Niemieckich Związków Zawodowych (niem. *Deutscher Gewerkschaftsbund*), do której należą: Zjednoczony Związek Zawodowy dla Sektora Usług (niem. *Vereinte Dienstleistungsgesellschaft*, ver.di), Przemysłowy Związek Zawodowy Górnictwo, Chemia i Energia, (niem. *Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie*, IG BCE), Przemysłowy Związek Zawodowy Metal (niem. *IG Metall*) (Gewerkschaften, 2015).

jest jednoznaczne zakwalifikowanie wszystkich zrzeszeń do NGOs (Jäkel, 2005, s. 46). Problematiczne w tym kontekście wydają się na przykład zrzeszenia działające jedynie na rzecz realizacji interesów ekonomicznych swoich założycieli (przykładem Federalne Zrzeszenie Niemieckiego Przemysłu)³².

Mimo licznych kontrowersji organizacje operujące na granicy sektora pozarządowego i państwa lub sektora pozarządowego i prywatnego zostały uwzględnione w niniejszej analizie.

Badania wskazują, że w ostatnich latach w Niemczech wzrosła liczba stowarzyszeń zajmujących się problemami społeczno-politycznymi. Ich celem jest wpływ na zmiany społeczne, współtworzenie woli politycznej oraz reprezentowanie określonych interesów społecznych (tzw. rzecznictwo). Im młodsze stowarzyszenie, tym częściej posiada profil organizacji rzeczniczej (Priemer et. al., 2017, s. 7, 19). Podobna tendencja daje się zauważyć w przypadku fundacji, które coraz częściej chcą wpływać na decyzje polityczne, oferując swoją ekspertyzę decydentom politycznym (Welzel, 2006, s. 287). Naukowcy podkreślają, że paradoksalnie wielość i różnorodność organizacji pozarządowych w Niemczech oraz ich aktywność, dążenie do wywierania wpływu na decyzje polityczne (m.in. poprzez ekspertyzy, petycje, postulaty, inicjatywy obywatelskie itp.) może działać na ich niekorzyść (Jäkiel, s. 56). Jak wskazują eksperci Federalnej Centrali Edukacji Obywatelskiej, pewien problem w uznaniu wpływu NGOs na politykę publiczną sprawia fakt, że nie są wybierane w wyborach powszechnych, a zatem nie zostały upoważnione do działania w imieniu obywateli, a ponadto ich struktury nie zawsze można traktować jako demokratyczne (BpB, 2017).

³² Innym przykładem są związki zawodowe, które zasadniczo wykazują cechy typowe dla NGOs (złożone z osób prywatnych, utrzymują się ze składek członkowskich i reprezentują interesy wspólne danej grupy zawodowej), niemniej w niemieckiej literaturze przedmiotu nie znajdujemy ich jednoznacznego przyporządkowania do NGOs, a co ciekawe, same określają się jako ruchy społeczno-kulturowe (Jäkel, 2005, s. 47). Z kolei w Polsce związki zawodowe są uznane za NGO w szerokim rozumieniu, choć zgodnie z ustawą o pożytku publicznym podlegają pewnym wyłączeniom.

Na niemieckim rynku organizacji pozarządowych zauważalna jest także swoista dychotomia – z jednej strony NGOs oczekują, że państwo będzie je finansowało, co wynika z socjalnego i subsydiarnego charakteru działania niemieckiego państwa, z drugiej nie współgra to ze specyfiką NGOs i ich wolą do zachowania niezależności. Z kolei finansowanie NGOs ze środków prywatnych sprawia, że są one nierzadko posądzane przez władze publiczne o brak obiektywizmu i realizację interesów podmiotów, które je finansują (Thunert, 2003, s. 34).

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W PERCEPCJI POLSKICH I NIEMIECKICH PARLAMENTARZYSTÓW

Przechodząc do analizy empirycznej, zasadnym jest przypomnienie celu pracy oraz pytań badawczych. W tym rozdziale zostanie określone, jak posłowie do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do niemieckiego Bundestagu, będący odbiorcą wiedzy eksperckiej, postrzegają funkcje organizacji pozarządowych w kontekście analizowanej w niniejszej pracy problematyki doradztwa politycznego i lobbingu. Inaczej mówiąc, czy NGOs stanowią dla polityków źródło wiedzy eksperckiej? Jeśli tak, to jakiego typu? Istotne pytanie w ramach prowadzonej analizy dotyczy tego, czy politycy przypisują NGOs funkcje doradztwa politycznego opartego o wiedzę o charakterze naukowym (w literaturze niemieckiej określanego jako „naukowe doradztwo polityczne”), czy raczej lobbingu zorientowanego w głównej mierze na reprezentację interesów. Szczegółowe pytania badawcze, które mają zidentyfikować podmioty oraz cechy charakteryzujące współpracę między NGOs a posłami, obejmują następujące kwestie: Czy politycy korzystają z wiedzy eksperckiej oferowanej przez NGOs? Z jakiego typu organizacjami współpracują? Jakie występują kanały komunikacji i formy współpracy między NGOs oraz politykami oraz

jakie bariery widzą posłowie w korzystaniu z wiedzy eksperckiej oferowanej przez organizacje pozarządowe?

Analiza wywiadów opiera się na założeniach teoretycznych przedstawionych tak w niniejszym artykule (w odniesieniu do definiowania, typów i funkcji NGO), jak i w innych częściach prezentowanej pracy zbiorowej, głównie we wstępie, w odniesieniu do kategorii „doradztwa politycznego”, „naukowego doradztwa politycznego” i „lobbingu” (zob. Kopka et al., 2018).

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W PERCEPCJI POLSKICH PARLAMENTARZYSTÓW

Przeprowadzona analiza ilościowa wykazała, że 47% badanych posłów na Sejm RP „raczej korzysta” z doradztwa ekspertów związanych z organizacjami pozarządowymi, a 21% wcale nie korzystało z takiego doradztwa (pozostały odsetek nie udzielił odpowiedzi).

Jeśli chodzi o typy organizacji, z których doradztwa/wiedzy eksperckiej korzystają polscy posłowie, to najczęściej wymieniali oni *think tanki* i fundacje. Wskazywali na organizacje związane z poszczególnymi partiami politycznymi, jak Instytut Obywatelski, Instytut Sobieskiego, Instytut Macieja Rataja czy Forum Myśli Społecznej. Korzystali także z wiedzy organizacji, które nie miały afiliacji partyjnej, jak Instytut Kościuszkowski, Instytut Spraw Publicznych, Klub Jagielloński, Fundacja Batorego, Fundacja Republikańska, Kolibra, FOR Balcerowicza, Fundacja Helsińska, a także Amnesty International. Posłowie sporadycznie wskazywali także na inne, międzynarodowe *think tanki* oraz mniejsze organizacje lokalne. Jako źródło wiedzy eksperckiej wymieniali także *think tanki* państwowe, jak PISM, Instytut Zachodni czy Instytut Studiów Wschodnich, najczęściej nie robiąc rozróżnienia, do którego sektora przynależą. Nieco rzadziej przywoływali wiedzę ekspercką pozyskiwaną ze stowarzyszeń, związków zawodowych czy związków pracodawców, także tych niezaliczanych do NGOs, przykładem Związek Powiatów Polskich, Związek Miast

Polskich. Czasami wskazywali na inne nieokreślone podmioty, partnerów społecznych i obywatelskich.

Najczęściej parlamentarzyści wypracowywali swoje zdanie na podstawie materiałów wielu różnych organizacji, niezależnie od ich opcji ideologicznej. Nie było dla nich ważne, kto pisze, tylko co i jak pisze. Niektórzy podkreślali wagę zaufania do danej organizacji, wówczas pozyskiwana wiedza wywierała większy wpływ na końcową opinię parlamentarzysty.

Ogólnie badani posłowie uznali NGOs (w tym *think tanki*, fundacje, stowarzyszenia, ale także samorządy zawodowe czy ogólnie partnerów społecznych) za źródło wiedzy eksperckiej, czy też specjalistów w danej branży lub dziedzinie. Podkreślali ich rolę opinio-twórczą, wskazując przy tym, iż wiedza pochodząca od organizacji pozarządowych jest jednym z czynników, który wpływa na ogólny światopogląd parlamentarzysty w danej kwestii. Niemniej owa wiedza tudzież eksperckość przyjmowała w opinii polskich parlamentarzystów zróżnicowany charakter i formy.

Mówiąc o organizacjach pozarządowych w kontekście ogólnie pojętego doradztwa politycznego, posłowie najczęściej nie definiowali cech tego doradztwa. Wskazywali oni przy tym w szczególności na *think tanki*, fundacje, rzadziej stowarzyszenia czy ogólnie NGOs. Niektórzy posłowie precyzowali jednak, że postrzegają NGOs jako źródło wiedzy merytorycznej (*policy advice*), opartej na badaniach, wiedzy obiektywnej, pokazującej dany problem z każdej strony, co w efekcie pozwalało posłom na zorientowanie się w określonym zagadnieniu i wypracowanie własnego stanowiska: „Jeżeli chodzi o doradztwo polityczne w zakresie merytorycznym, to na pewno korzystam z NGO-sów. [...] Oni są naprawdę specjalistami i podają badania, statystyki. [...] NGO-sy właśnie patrzą na to z każdej strony, ja mogę łatwiej po prostu wyłapać, o co chodzi w tym przepisie i komu on bardziej się opłaca [...] właśnie *think tanki*, które pokazują zalety i wady i też łatwiej im wypisać te wszystkie wady i szukać argumentów, które mogłabym ewentualnie użyć w debacie” (R4), a także „(n)ie mamy takich jak w Stanach jest Brookings Institution, to jest potężna instytucja, zatrudnia naprawdę wybitnych profesorów,

prowadzi badania, konferencje, ma duży dorobek. U nas też tak trochę jest: Instytut Sobieskiego, Batory, Spraw Publicznych. Ja bardzo cenię ich dorobek [...]" (R5). Posłowie podkreślali, że pomimo deficytów tego typu organizacji w Polsce mogą one być zapleczem intelektualno-doradczym, które wypracowuje solidne raporty mające praktyczne przełożenie na kształtowanie polityki. W tym kontekście wskazywane były *think tanki*, także partyjne, fundacje lub ogólnie NGOs. Choć sami politycy nie określali tej wiedzy jako „naukowej”, to zgodnie z przyjętą w niniejszej pracy zbiorowej operacjonalizacją takie postrzeganie wiedzy oferowanej przez NGOs pozostaje bliskie naukowemu doradztwu politycznemu.

Niemniej w opinii parlamentarzystów (nierzadko tych samych) granica między doradztwem politycznym i lobbingiem w odniesieniu do organizacji pozarządowych zacierała się. W tym przypadku posłowie poddawali w wątpliwość obiektywizm i niezależność niektórych NGOs. Wskazywali, że „czasami w przypadku trzeciego sektora nie mamy pewności czy nie mamy do czynienia z zacieraniem tej granicy na przykładzie analiz, które wydają takie organizacje. Być może za takimi projektami stoją pewne podmioty, którym zależy na realizacji pewnych interesów” (R3) lub „patrzac na ekspertyzy, czy badania przeprowadzone przez dane instytucje, stowarzyszenia, czy właśnie te NGOs, trzeba mieć z tyłu głowy jakie środowisko reprezentują, bo właśnie o to będzie im mniej więcej chodziło i wszystkie jakby formułowanie zdań będzie szło właśnie w stronę wspomaganie swoich tez” (R4). Posłowie wskazywali także na trudność w zdefiniowaniu, z jakim podmiotem mają do czynienia. W opinii posłów różne organizacje „podszywiają się” (R5) pod niezależnych ekspertów (fundacje, instytuty), a *de facto* są lobbystami na rzecz jakiejś grupy biznesu, instytucji, danej izby, sprawy czy interesów. W opinii posłów świadczą o tym nie tylko prezentowane opinie i ekspertyzy, ale także niejasne powiązania oraz źródła finansowania NGOs.

Działania NGOs postrzegano także nierzadko jako ukryty lobbing: „Często ten lobbing ukrywa się pod jakimiś stowarzyszeniami i fundacjami i nie zawsze jest to czytelne czy jest to lobbing, czy rzeczywiście jakieś np. środowisko czy stowarzyszenie ekologiczne [...]”, a także

„[...] czy jest to lobbing czy ktoś z dobrych chęci, dla dobra wspólnego próbuje działać” (R18). Tudzież, jak wskazują inni posłowie, „(t)o są takie akcje prowadzone, że jakies stowarzyszenia pacjentów chorych na przykład na jakąś rzadką chorobę, ewidentnie wspierane [są] przez branżę farmaceutyczną, zresztą tego nie kryją. To jest właśnie jedna z tych metod ukrytego lobbingu, które są używane” (R19).

Jako „pewnego rodzaju lobby” postrzegane były najczęściej specjalistyczne stowarzyszenia, związki zawodowe, organizacje pracodawców bądź izby branżowe, takie jak Związek Nauczycielstwa Polskiego, Polska Izba Aptekarska. Niemniej posłowie nie utożsamiają ich z „prawdziwymi lobbystami z krwi i kości” (R8), takimi, którzy mają plaketkę i są zarejestrowani, czyli z profesjonalnymi izbami lobbingsowymi. Wskazywali, że „ich działania opierają się na innej ustawie” (R8). Określają ich nierzadko jako „po części lub jakby” (R4) lobbyści, którzy wyrażają opinię w kwestiach ważnych dla danej grupy społecznej czy zawodowej. Podkreślali także ich rolę opiniotwórczą jako organizacji, które proponują bądź zabiegają o pewne rozwiązania. Jak wskazuje jeden z respondentów, „(d)ziś można powiedzieć ten lobbing odbywa się [...] za pomocą różnego rodzaju organizacji, stowarzyszeń, reprezentacji środowiskowych i związków zawodowych [...], natomiast ma to taką bardziej mięką wówczas formę, [...] to znaczy nie ma takiej twardej formy, że ktoś występuje i mówi wprost, że działa na rzecz firmy takiej i takiej, albo w interesie firmy takiej i takiej” (R19).

Analiza wywiadów wskazała, że przepływ wiedzy między polskimi parlamentarzystami a NGOs polega głównie na tym, że posłowie korzystają z ekspertyz, raportów, analiz, badań i statystyk przygotowywanych przez te organizacje, choć w większości przypadków nie precyzowali oni, w jaki sposób je pozyskują. Pojedynczy parlamentarzyści informowali także o wysłuchaniach opinii organizacji na komisjach sejmowych, konsultacjach inicjowanych ze strony parlamentarzysty, a także udziale w debatach organizowanych przez NGOs. W większości podkreślali jednak, że ich bezpośrednie kontakty z organizacjami pozarządowymi są bardzo ograniczone. Doradztwo polegało m.in. na korzystaniu z materiałów dostarczanych przez

te organizacje – bezpośrednio na maila lub zamieszczanych na stronach internetowych NGOs, rzadziej posłowie zwracali się do tych podmiotów z prośbą o ekspertyzy. Obrazują to następujące cytaty: „To Instytut Obywatelski u nas jakoś tam działa. Tylko osobiście nigdy nie korzystałem z niego intencjonalnie. To znaczy, nigdy nie zadałem tam żadnego pytania, czytałem materiały, które oni stworzyli, nie na moje zapytanie” (R16). Posłowie określali współpracę z NGO raczej jako luźną. Rzadkością były osobiste kontakty inicjowane przez parlamentarzystę czy znajomości z fundacjami. Jednocześnie posłowie stwierdzali niedomagania na rynku doradztwa politycznego w Polsce. W ich opinii brakuje *think tanków* wyspecjalizowanych w doradztwie politycznym, ale też takich, które na przykład w porównaniu z rynkiem *think tanków* w USA byłyby zapleczem rzetelnej, obiektywnej wiedzy dla wszystkich, wypracowującej rozwiązania problemów, raporty. Posłowie często porównywali rynek doradztwa w Polsce i w Niemczech, m.in. w odniesieniu do fundacji politycznych. Wskazywali, że w przeciwieństwie do Niemiec polskie fundacje polityczne nie działają wystarczająco dobrze: „[...] (t)en komponent wiedzy (eksperskiej) jest za słaby, nawet w porównaniu do tego co mogłoby być na poziomie aktualnych zasad finansowania” (R15). Zwracali także uwagę na konieczność większych nakładów finansowych na *think tanki* ze strony partii politycznych, wówczas jakość tego doradztwa mogłaby być lepsza i bardziej doceniana przez partie polityczne. Zauważali również konieczność wypracowania nowych regulacji prawnych: „Uważam, że Polsce bardzo brakuje ustawy o fundacjach partyjnych, że to, że w Polsce nie ma rozwiązań takich jakie mamy w Niemczech czy w Wielkiej Brytanii, gdzie istnieją fundacje, na które partie muszą łożyć z dotacji, z subwencji budżetowych po to właśnie, żeby one mogły zatrudniać ekspertów, którzy pracują na rzecz podnoszenia jakości legislacji i podnoszenia jakości [...] analizy rzeczywistości politycznej” (R19). Inni posłowie wskazywali natomiast, że pomimo szerokiego dostępu do wiedzy eksperckiej – raportów, analiz przygotowywanych w szczególności przez NGOs – brakuje woli sięgania po nią przez polityków czy też ogólnie partie polityczne: „Nie jest źle, jest dużo raportów, bardzo dużo wykonały

w tym organizacje pozarządowe, choćby Fundacja Batorego, która ma bardzo dużo raportów, ale i inne dotyczące samorządności, dotyczące gospodarki. Firmy prywatne w swojej społecznej odpowiedzialności biznesu robią też różnego rodzaju raporty. Jest to czego sięgać, gorzej z chęcią do tego sięgania. Wiedzy nam nie brakuje tylko chęci sięgnięcia po tą wiedzę i weryfikowania, czy ktoś kto mówi, to jest prawdziwe czy nie” (R8).

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W PERCEPCJI NIEMIECKICH PARLAMENTARZYSTÓW

Przeprowadzona analiza ilościowa wykazała, że 59% przebadanych niemieckich parlamentarzystów raczej korzysta z doradztwa organizacji pozarządowych (pozostały odsetek nie udzielił odpowiedzi na zadane pytanie).

Jeśli chodzi o typy organizacji pozarządowych, z których wiedzy eksperckiej korzystają niemieccy parlamentarzyści, to respondenci najczęściej wymieniali fundacje, ale ze znaczącą przewagą fundacji politycznych³³ (Fundacja im. Konrada Adenauera, Fundacja im. Heinricha Bölla, Fundacja im. Friedricha Eberta, rządziej Fundacja im. Friedricha Naumanna oraz Fundacja im. Róży Luksemburg). Sporadycznie sięgali także po doradztwo fundacji prywatnych – te, które wymieniali, zaliczają się do największych graczy na rynku fundacji w Niemczech – Fundacja Bertelsmanna oraz Fundacja Roberta Boscha. Wskazali również Fundację Hansa Böcklera, prowadzoną przez federację związków zawodowych, instytut naukowy tej fundacji pod nazwą Instytut Makroekonomii i Badań Cyklów Biznesowych (niem. *Institut für Makroökonomie und Konjunktivforschung*) czy też Fundację Nowej Socjalnej Gospodarki Rynkowej, finansowaną przez

³³ Warto podkreślić, że niemieccy parlamentarzyści wymieniając fundacje polityczne, zaliczają je do NGOs. Niemniej, jak już wskazano wcześniej w niniejszym artykule, przynależność fundacji politycznych do organizacji pozarządowych jest dyskusyjna.

niemiecki przemysł metalurgiczny. Posłowie zaznaczali, że sięgają po wiedzę bardzo różnych NGO, szczególnie krajowych i międzynarodowych stowarzyszeń, działających w następujących obszarach: pomoc humanitarna i rozwojowa (*Brot für die Welt, Ärzte ohne Grenzen, Welthungerhilfe, Oxfam*), demokracja i prawa człowieka (*Lobby Control, Abgeordnetenwatch, Transparency International, Reporter ohne Grenzen, Pro Asyl, Urgewalt*), polityka europejska i zagraniczna (*Europa Union*), ekologia, klimat i ochrona zwierząt (*Forum Ökologisch-Soziale Landwirtschaft, Greenpeace, PETA, Attac*) oraz sprawy socjalne (*Paritätischer Wohlfahrtsverband, Sozialverband Deutschland e.V., Caritas, Arbeiterwohlfahrt*). Prawie połowa respondentów wymieniała różnego rodzaju zrzeszenia (niem. *Verbände*) jako źródło wiedzy eksperckiej, w tym zrzeszenia zajmujące się prawami człowieka, pomocą humanitarną i ochroną środowiska (np. *Venro*), zrzeszenia sportowe (np. *Deutscher Sportbund*), zrzeszenia rolników, zrzeszenia europejskie (np. *Europäische Bewegung*), ale także zrzeszenia, których pozarządowy charakter może być dyskusyjny, jak zrzeszenia przemysłu, tu głównie Federalne Zrzeszenie Niemieckiego Przemysłu (niem. *Bundesverband der Deutschen Industrie*), czy też zrzeszenia związane z produkcją i dystrybucją leków, zrzeszenia przedsiębiorców. Należy zaznaczyć, że posłowie nie robią rozróżnienia na NGO i inne zrzeszenia, zasadniczo stosują określenie zrzeszenie (niem. *Verband*) zamiennie z NGO. Obrazuje to jedna z wypowiedzi: „[...] to również kwestia tego, co rozumiemy przez organizację NGO. Większość zrzeszeń, które przyporządkowuje się do tej kategorii, to organizacje działające głównie w Berlinie i zajmujące się lobbieniem, czyli w tym sensie organizacje NGO” (P37).

O ile organizacje pozarządowe postrzegane są przez niemieckich parlamentarzystów jako ważne źródło wiedzy eksperckiej, to posłowie wskazywali, że sięgają najpierw po ekspertyzę doradców określanych przez nich mianem „wewnętrznych” (z Bundestagu), a następnie po wiedzę z zewnątrz, m.in. z NGO. Wiedza pozyskiwana od NGO została nazwana przez jednego z badanych źródłem tzw. „drugiej opinii” (niem. *Zweitmeinung*) (P4). Niemieccy parlamentarzyści przyznawali, że najczęściej korzystają z wiedzy oferowanej przez NGOs,

jeśli są one w wysokim stopniu profesjonalizowane, określony parlamentarzysta miał wcześniej kontakty z ekspertami z danego NGO, wreszcie pod warunkiem oferowania przez NGOs ekspertyz na temat ważny dla konkretnego parlamentarzysty³⁴ i przekazywany w odpowiednim momencie procesu legislacyjnego. Podkreślali, że wiedza dostarczana przez organizacje pozarządowe pozwalała im podjąć lepszą decyzję, ponieważ jest poparta praktyczną wiedzą organizacji, umożliwia również dostrzeżenie konsekwencji przyjmowanych aktów prawnych oraz optymalizowanie procesu rządzenia. Wskazywali również, że organizacje pozarządowe pełnią funkcję ostrzegawczą, sondującą, kontrolującą i prewencyjną. Parlamentarzyści byli przekonani o nieodzowności udziału NGO w procesie kształtowania polityki i prawa.

Ogólnie organizacje pozarządowe jawiły się respondentom przede wszystkim jako źródło wiedzy eksperckiej o charakterze praktycznym³⁵. Wiedza NGOs w percepcji niemieckich parlamentarzystów nie wynika z badań, lecz z doświadczenia i lat praktyki organizacji w danym obszarze tematycznym, a osoby pracujące w tego rodzaju podmiotach zazwyczaj nie są naukowcami, lecz przede wszystkim praktykami. Jak twierdzi jeden z badanych, wiedza NGOs dla niemieckich parlamentarzystów „[...] niekoniecznie opiera się obecnie na podstawach stricte naukowych, ponieważ organizacje NGO często nie zajmują się nadmiernie pracą naukową. Ale mają po prostu doświadczenie i wiedzę, w jaki sposób należy coś realizować” (P39). Ekspertów z NGOs określali jako nieobiektywnych, ale wyposażonych w wiedzę rzeczoznawców. Podkreślali, że nie oczekują od nich obiektywizmu, bo zebranie wiedzy od wielu aktorów, nawet jeśli są oni nieobiektywni, pozwala im na poznanie problemu z wielu perspektyw.

W kontekście ogólnie pojętego doradztwa politycznego posłowie wskazują na *think tanki* oraz fundacje polityczne, nie określają jednak,

34 Na przykład parlamentarzysta odpowiedzialny za sprawy pomocy rozwojowej współpracuje z *Brot für die Welt*, *Internationaler Friedensdienst*, *Lekarze bez Granic*.

35 Wartość praktyczną miały dla badanych również związki zawodowe, nazywane przez niemieckich parlamentarzystów organizacjami pozarządowymi, a ich ekspertów określano mianem fachowców na miejscu – „*Fachleute vor Ort*” (P2).

jaki to doradztwo ma charakter. Jak wskazują, „*think tanki* zakwalifikowałbym raczej do doradztwa politycznego” (P38), „doradztwo polityczne [...] z tym kojarzy mi się teraz Fundacja Konrada Adenauera” (P5). Ogólne odniesienie do NGOs nie pojawia się często w kontekście doradztwa politycznego, w takich sytuacjach posłowie stawiają znak równości pomiędzy NGO, lobbingiem i doradztwem politycznym: „[...] no i mamy też oczywiście organizacje NGO, które określiłbym również mianem lobby, czyli również doradztwa politycznego...” (P11). Funkcja naukowego doradztwa politycznego przypisana została uniwersytetom, instytutom badawczym oraz Służbie Naukowej Bundestagu

. Jak zaznacza jeden z badanych: „[...] istnieją różne fundacje związane z polityką, które nam doradzają – w określonych kwestiach. Oczywiście istnieje także doradztwo polityczne przez podmioty bezpośrednio zainteresowane [...]. Poza tym zwykle doradztwo naukowe przez Służbę Naukową Bundestagu, opracowania przygotowywane w komisjach” (P4). Z wywiadów wynika również, że posłowie nie poszukują u NGOs doradztwa o charakterze naukowym: „[...] gdy odnoszę jednak wrażenie, że dana sprawa wymaga zgłębienia, a więc jeszcze większego zaangażowania naukowego, wówczas odbywa się to albo za pośrednictwem biura/zajmują się tym pracownicy nauki. Albo – jeżeli to nie wystarcza – wówczas konieczne bywa zlecenie sporządzenia opinii na zewnątrz” (P39)³⁶.

Organizacje pozarządowe określane były przede wszystkim jako podmioty proponujące rozwiązania różnych problemów, organizacje reprezentujące interesy, ale nie partykularne, a raczej związane z określonymi tematami/problemami wykraczającymi ponad jednostronne interesy. Tym samym – w świetle opisu funkcji NGOs – mogą zostać nazwane rzecznikami. Niemniej niemieccy parlamentarzyści nie używają sformułowania „rzecznicy”, nazywają ich najczęściej

³⁶ Parlamentarzyści wybierają źródła wiedzy naukowej w zależności od wcześniejszych doświadczeń. Przykładowo jeden z badanych źle wyrażał się o Służbie Naukowej, wskazując, że ekspertyzy przygotowują praktykanci, podczas gdy inni preferowali tę formę pozyskiwania wiedzy. Inny przykład pokazuje, że parlamentarzysta, który przed pracą w Bundestagu związany był ze związkami zawodowymi, preferuje sięganie po informację w pierwszej kolejności od tych organizacji.

lobbystami, ale w kontekście reprezentacji innych, wspólnych interesów. Jak wskazują: „[...] i naturalnie mamy również organizacje NGO, które także określiłbym mianem lobby [...] mimo że nie mają one własnych/ekonomicznych interesów, niemniej są dla nas także ważnymi aktorami” (P11), oraz „wszystkie organizacje NGO, które chcą coś osiągnąć dla swojego sektora lub grup zagadnień, są przecież lobbystami. [...] Również organizacje NGO, które angażują się w rozwiązywanie kwestii światowego głodu albo Lekarze bez Granic, Ubóstwo na Świecie, Chleb dla Świata, Pomoc dla Głodującego Świata czy Reporterzy bez Granic. To wszystko są lobbyści” (P15). Dodają również: „[...] organizację pozarządową postrzegam zawsze z innej perspektywy, chociaż trzeba przyznać, że również są organizacjami lobbystycznymi, jasna sprawa. Bez wątpienia mają one również swoje interesy, to także jest bezdyskusyjne, ale są w tym również wspólne interesy” (P28). Jednocześnie posłowie różnicują lobbystów na tych posiadających dobre i złe zamiary, najczęściej wskazując na „dobre” i „złe” zrzeczenia. Lobbyistyczna „dobra” działalność podmiotów jest poszukiwana, jest to lobbying „organizacji dobrych ludzi”, jak określa to jeden z respondentów: „[...] a więc moim zdaniem 90 procent nie reprezentuje wcale zrzeczeń, w odniesieniu do których wszyscy myślą «To są ci podstępni ludzie!» – Federalne Zrzeszenie Przemysłu Niemieckiego, Zrzeszenie Przemysłu Farmaceutycznego i co tam jeszcze – nie! 90 procent z nich reprezentuje Towarzystwo Fraunhofera, BOND, Amnesty International i wszystkie te organizacje dobrych ludzi, które rzeczywiście pochylają się nad problemami” (P17).

Podsumowując, należy stwierdzić, że w percepcji niemieckich parlamentarzystów NGOs zaliczają się do organizacji lobbystycznych, ale o specyficznym charakterze, gdyż są tzw. „dobrymi lobbystami”, reprezentującymi przede wszystkim interesy szerszych grup, związane z tematami powszechnymi, co można utożsamiać z tzw. rzecznictwem. Parlamentarzyści przypisywali wprawdzie pewnym typom NGOs – głównie fundacjom i *think tankom* – także funkcje doradztwa politycznego (w tym kontekście sporadycznie wskazywali także na ogólnie rozumiane NGOs), jednak wiedza oferowana przez organizacje pozarządowe nie była zdaniem posłów obiektywna ani poparta

gruntownymi badaniami naukowymi, eksperci pochodzący z NGOs nie funkcjonowali w percepcji posłów jako naukowcy, a raczej praktycy. W świetle przyjętej operacjonalizacji doradztwa i lobbingu (zob. Kopka et al., 2018) można więc wnioskować, że doradztwo oferowane przez NGOs nie jest naukowym doradztwem politycznym. Organizacje pozarządowe postrzegane są jako lobbyści lub rzecznicy, tudzież jako ogólnie rozumiani doradcy polityczni.

Niemieccy parlamentarzyści korzystali z wielu różnorodnych form komunikacji z organizacjami pozarządowymi. Wskazywali, że zapoznają się z raportami i czasopismami organizacji pozarządowych, analizują ich opracowania, notki i stanowiska prasowe (*press relase*) zamieszczone w mediach tradycyjnych i społecznościowych. Wiedzę pozyskiwali również dzięki udziałowi w wysłuchaniach ekspertów organizowanych przez komisje Bundestagu oraz podczas otwartych spotkań poszczególnych frakcji Bundestagu (np. wieczorne spotkania, niem. *fraktionsoffene Abende*). Podkreślali, że nie poprzestają na biernym korzystaniu z produktów pracy intelektualnej NGOs. Sięgali po możliwość stosowania zapytań do organizacji pozarządowych, brali udział w dyskusjach organizowanych przez NGOs. Współpracowali z wybranymi z nich, a przede wszystkim z afiliowanymi fundacjami politycznymi oraz z organizacjami pozarządowymi posiadającymi wiedzę znajdującą się w obszarze zainteresowania parlamentarzysty. Wskazywali również, że z wybranymi organizacjami mają stałą współpracę (niem. *feste Arbeitsbeziehungen*), zapraszając NGOs na posiedzenia, spotkania oraz odwiedzając je w ich siedzibach, jak również prosząc o ustną lub pisemną opinię. Parlamentarzyści wskazywali również, że dążą do kontaktów z przedstawicielami wielorakich NGOs, organizując systematyczne spotkania (np. tzw. stałe terminy – *jour de fixe*), pielęgnując kontakty z osobami dostarczającymi im informacji, prowadząc rozmowy z przedstawicielami stowarzyszeń w ich okręgach wyborczych, organizując spotkania i festyny. Niemniej podkreślali, że bardziej cenią sobie kontakt, gdy jest on inicjowany przez nich samych, aniżeli jeśli organizacje pozarządowe

usiłują spotkać się z parlamentarzystą. Wyrażali jednocześnie brak zaufania do rekomendacji, których sami nie zlecili³⁷.

Główną barierą w korzystaniu z wiedzy eksperckiej NGOs okazał się dla parlamentarzystów nadmiar ekspertyz, raportów oraz próśb ze strony organizacji pozarządowych o możliwość przekazania informacji na temat projektów ustaw. Wskazywali ponadto, że rynek organizacji pozarządowych jest nieprzejrzysty. Nierzadko posłom przeszkadzał brak profesjonalizmu NGOs – przejawiający się w niskim poziomie prezentowanej ekspertyzy. Powyższe bariery skłaniały niemieckich parlamentarzystów do preferowania obiektywnego ich zdaniem opracowania pracowników własnego biura lub Służby Naukowej, traktując wiedzę pozyskaną od NGOs jako dodatkowe źródło wiedzy. Jedną z poważnych barier w korzystaniu z wiedzy organizacji pozarządowych był brak zaufania parlamentarzysty do niektórych organizacji związany z faktem ich finansowania ze środków prywatnych. Jak opisuje to jeden z badanych, „istnieje ich cała rzesza, [...] sama gospodarka niemiecka uległa w ciągu ostatnich 15 lat takiej profesjonalizacji, że stworzyła obecnie struktury, które na pierwszy rzut oka mogłyby sprawiać wrażenie, że są niezależne [...]. W tym przypadku chodzi z jednej strony o tak zwane budowanie wizerunku publicznego, w takim celu powstaje przecież [...] na przykład dana fundacja i w ten sposób oddziałuje niejako na opinię publiczną. Wówczas mamy w takim przypadku do czynienia z klasycznymi interesami zrzeszenia, które są tutaj reprezentowane, a takie działania rozwinęły się intensywnie w ciągu ostatnich 15 lat [...]” (P7).

37 Parlamentarzyści wskazywali, że ekspertyz nie zlecają stowarzyszeniom. Wiedzę od NGOs uzyskują zasadniczo bezpłatnie.

ANALIZA PORÓWNAWCZA

Przedstawiona analiza pozwala na wskazanie podobieństw i różnic pomiędzy analizowanymi przypadkami. Na samym początku należy podkreślić, że rynek niemieckich organizacji pozarządowych ma o wiele dłuższą tradycję, czego konsekwencją jest m.in. to, że działa na nim o wiele więcej różnego rodzaju organizacji, w szczególności stowarzyszeń, zrzeszeń, fundacji (w tym specyficzne dla rynku niemieckiego fundacje polityczne). W Polsce rynek NGOs jest skromniejszy i mniej zróżnicowany (ponad 600 000 stowarzyszeń w Niemczech w 2017 przy 96 000 w Polsce w 2018 roku oraz 255 *think tanków* w Niemczech w stosunku do 60 w Polsce). W obu państwach rynek organizacji pozarządowych funkcjonuje także odmiennie w świetle prawa. Podczas gdy w Polsce ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie z 2003 roku zdefiniowała organizacje pozarządowe, wskazując (choć nie wprost) na ich szeroką i wąską definicję, oraz unormowała zasady współpracy sektora pozarządowego i administracji publicznej, w Niemczech brak takich regulacji. Z analitycznego punktu widzenia utrudnia to niewątpliwie wskazanie uniwersalnej, spójnej definicji organizacji pozarządowej oraz czyni porównanie obu przypadków trudniejszym. Ponadto polskie organizacje pozarządowe wykonują głównie zadania zlecone przez administrację, w znacznie mniejszym stopniu uczestnicząc w tworzeniu polityk publicznych. Badacze wskazują także na wciąż niski poziom wykorzystania przez władzę publiczną istniejących mechanizmów konsultacji społecznych oraz niewystarczającą aktywizację ze strony NGOs. W Niemczech natomiast funkcjonują bardzo liczne i aktywnie działające NGOs. Wywieranie nacisku na polityków i współtworzenie polityk publicznych przez NGOs to tendencja wzrastająca, same organizacje taką rolę coraz chętniej sobie przypisują.

Mimo tych odmienności zarówno polscy, jak i niemieccy posłowie korzystają z wiedzy eksperckiej organizacji pozarządowych, aczkolwiek odsetek ten jest wyższy w Niemczech. W obu krajach źródłem wiedzy eksperckiej są różnorodne organizacje. Zarówno w Polsce, jak

i w Niemczech posłowie wskazywali na duże, uznane fundacje czy *think tanki*. O ile w Niemczech posłowie korzystali także z wiedzy krajowych i międzynarodowych stowarzyszeń oraz zrzeszeń, a także lokalnych organizacji pozarządowych (głównie tych działających w okręgu wyborczym danego posła), w Polsce parlamentarzyści znacznie rzadziej sięgali po wiedzę ekspercką tego typu organizacji. Wynikać to może m.in. z odmiennej charakterystyki niemieckiego i polskiego rynku NGO. W obu badanych przypadkach, wskazując na źródła wiedzy eksperckiej, posłowie nie robili wyraźnego rozróżnienia na NGO i inne organizacje państwowe bądź związane z biznesem, czasami wymieniali je wspólnie pod szyldem organizacji pozarządowych lub wskazywali ogólnie na organizacje pozarządowe, fundacje, *think tanki* lub zrzeszenia. Zdarzało się, że posłowie głośno zastanawiali się, czym właściwie są NGOs, co sygnalizuje trudność w jednoznacznym zdefiniowaniu tego typu organizacji.

Mimo tych przeszkód w obu państwach organizacje pozarządowe uznane zostały za ważne źródło wiedzy eksperckiej, która jest jednym z czynników kształtujących światopogląd parlamentarzysty, pozwalając wypracować opinie oraz decyzje w danej kwestii. Niemniej ta wiedza przyjmowała w opinii parlamentarzystów zróżnicowany charakter. W Polsce parlamentarzyści postrzegali NGOs zarówno jako źródło doradztwa politycznego, czasami przypisując im cechy bliskie naukowemu doradztwu politycznemu – wiedzy obiektywnej, opartej na badaniach (głównie w odniesieniu do *think tanków* i fundacji), z drugiej jako lobbystów, których wiedza/eksperckość wiąże się z interesami określonych środowisk czy podmiotów (zwłaszcza w odniesieniu do stowarzyszeń, fundacji, związków zawodowych, organizacji pracodawców), akcentując niekiedy stronniczość i brak niezależności niektórych NGOs. Natomiast niemieccy parlamentarzyści postrzegali NGOs dość jednoznacznie jako źródło wiedzy o charakterze praktycznym. Ich wiedza nie wynika z badań, lecz z doświadczenia. Brak obiektywizmu NGOs traktowany był jako ich naturalna i immanentna cecha, gdyż reprezentują interesy swoich członków lub realizują cele zapisane w swoim statucie. A zatem niemieccy parlamentarzyści przypisują NGOs cechy charakterystyczne dla lobbystów. Ogólnie doradztwo

polityczne przypisywano w Niemczech organizacjom pozarządowym najczęściej w odniesieniu do fundacji oraz *think tanków*, niemniej jednak ich działalność doradcza utożsamiana była niejednokrotnie z lobbingiem. Warto podkreślić, że parlamentarzyści obu krajów wskazują, choć nie wprost, na rzeczniczą działalność NGOs. W Polsce określana jest ona jako „pewnego rodzaju lobby”, w Niemczech jako „dobry lobbing”. Są to działania w imieniu danej grupy społecznej czy zawodowej, szerszej sprawy/problemu. Odróżniają tym samym lobbing „rzeczniczy” od „prawdziwego lobbingu z krwi i kości”, reprezentowanego w opinii polskich parlamentarzystów przez konkretne firmy czy profesjonalne izby lobbingowe, w Niemczech natomiast od „złego lobbingu” prowadzonego przez firmy, koncerny, zrzeszenia różnego rodzaju biznesu, ogólnie przedstawicieli drugiego sektora.

Zarówno w Polsce, jak i w Niemczech istnieje wiele różnych kanałów komunikacji i przepływu wiedzy eksperckiej między posłami i organizacjami pozarządowymi. W Polsce parlamentarzyści najczęściej korzystają z ekspertyz, raportów, analiz, czy też badań przygotowywanych przez NGO. W Niemczech posłowie sięgają głównie po raporty, czasopisma, opracowania oraz stanowiska prasowe NGOs. Istotna różnica pomiędzy badanymi przypadkami polegała na tym, że w Polsce przepływ wiedzy polegał głównie na biernym odbiorze materiałów dostarczanych posłom przez organizacje, bezpośrednie kontakty polskich posłów z organizacjami pozarządowymi były sporadyczne, a współpraca luźna. W Niemczech natomiast bezpośrednie formy kontaktu okazują się bardzo częste. Posłowie sami zwracali się do NGOs z zapytaniem, podawali, że ich kontakty z NGOs są bardzo szerokie i przybierają często charakter stałej i regularnej, a nawet sformalizowanej współpracy. Odmienne sposoby komunikacji z przedstawicielami NGOs może wiązać się z faktem, że posłowie w Polsce i w Niemczech odmiennie postrzegają rolę doradztwa. 41% badanych parlamentarzystów w Niemczech łączy funkcjonowanie doradztwa z dbaniem o interesy obywateli, a w Polsce to zaledwie 11%. Ponadto analiza pokazała, że niemieccy parlamentarzyści akceptują lobbystyczny charakter NGOs, nie oczekując od nich obiektywizmu, zaś ostateczna opinia posłów wynika z wiedzy pochodzącej z wielu różnych

źródeł. W Polsce lobbingowa, czyli stronnicza działalność NGOs była traktowana z dużą nieufnością oraz nierzadko miała negatywną konotację, natomiast ważną rolę odgrywało zaufanie do organizacji. W takim przypadku wiedza ma większy wpływ na opinię parlamentarzysty. W Niemczech kluczowe miejsce zajmowała znajomość danej organizacji.

Paradoksalnie jednak duża liczba NGOs w Niemczech oraz istniejących kontaktów wskazywana jest przez posłów także jako bariera w korzystaniu z takiej wiedzy i jej uwzględnianiu w procesie decyzyjnym. W Polsce posłowie mieli sprzeczne opinie co do przeszkód w dostępie do wiedzy eksperckiej oferowanej przez organizacje pozarządowe. Wskazywali albo na zbyt małą liczbę wyspecjalizowanych w doradztwie politycznym podmiotów produkujących wiedzę ekspercką (postulując stworzenie regulacji dotyczących fundacji politycznych na wzór niemiecki), albo na brak woli sięgania po ową wiedzę ze strony parlamentarzystów (przy dużej dostępności wiedzy eksperckiej). Za utrudnienie w korzystaniu z wiedzy eksperckiej NGOs posłowie obu państw uznali niedostatek profesjonalizmu niektórych organizacji oraz brak zaufania do niektórych NGOs, związany z ich niejasnym finansowaniem pochodzącym głównie ze środków prywatnych.

ZAKOŃCZENIE

W niniejszym rozdziale dokonana została analiza percepcji organizacji pozarządowych przez parlamentarzystów w Polsce i w Niemczech, którzy są odbiorcami wiedzy eksperckiej. Główne pytanie badawcze dotyczyło tego, jaką funkcję parlamentarzyści przypisują NGOs w kontekście analizowanej w niniejszej publikacji problematyki doradztwa politycznego i lobbingu. To temat niezwykle ważny, ponieważ obecność organizacji pozarządowych w procesach

decyzyjnych jest jednym z papierków lakmusowych demokracji. Ukazuje stopień zaawansowania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, wiele mówi o wzajemnym oddziaływaniu między społeczeństwem obywatelskim, polityką i administracją publiczną (por. m.in. Putnam, 1993; Lauth 2004; Peisert 2018).

Analiza pokazała, że o ile w percepcji polskich parlamentarzystów NGOs mogą pełnić zarówno funkcję doradztwa politycznego, w niektórych przypadkach zbliżając się do „naukowego doradztwa politycznego”, a także lobbystyczną, o tyle niemieccy parlamentarzyści postrzegają organizacje pozarządowe zdecydowanie jako lobbystów. Podmiotami naukowego doradztwa politycznego były w opinii niemieckich posłów wyłącznie uniwersytety, instytuty badawcze oraz doradcy w Bundestagu – Naukowe Służby Parlamentarne. Charakterystyczne dla Polski jest to, że w percepcji posłów niektóre NGOs działają w szarej strefie pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem. Parlamentarzyści wskazywali niejednokrotnie na trudności ze zdefiniowaniem, z jakim podmiotem mają w rzeczywistości do czynienia, czy podmiot ten oferuje niezależną ekspertyzę, czy raczej subiektywną analizę przygotowaną na rzecz interesów jakiejś grupy społecznej, środowiska bądź też branży gospodarczej lub firmy, co w przeciwieństwie do Niemiec spotykało się w Polsce niekiedy z nieufnością i sceptycyzmem ze strony posłów. Mimo tych odmienności zarówno polscy, jak i niemieccy parlamentarzyści przypisywali organizacjom pozarządowym funkcje rzecznicze, tworząc odrębną kategorię „pewnego rodzaju” lobby (w Polsce) lub „dobrych lobbystów” (w Niemczech), sygnalizując tym samym ich specyfikę i odmienność w gronie podmiotów doradztwa politycznego i lobbingu.

Różnice w postrzeganiu NGOs przez posłów w Polsce i w Niemczech wpisują się niewątpliwie w zdefiniowane w niniejszej pracy zbiorowej odmienne postrzeganie doradztwa politycznego i lobbingu w obu państwach (zob. Jańczak, Kopka, 2018). Różnice te wynikać mogą także z odmiennych społeczno-kulturowych i prawnych warunkowań rynków organizacji pozarządowych w Polsce i w Niemczech, ze swoistych dla obu rynków relacji władzy publicznej i sektora pozarządowego oraz ze specyfiki samych organizacji pozarządowych

i sposobów ich działania w poszczególnych państwach. To niewątpliwie obszar, który wymaga dalszych, pogłębionych badań. Ze względu na wieloaspektowość pojęcia organizacji pozarządowych, różnorodność typów NGOs występujących w poszczególnych państwach, a także trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu NGOs przez posłów w Polsce i w Niemczech, w kolejnych badaniach uzasadnionym byłoby także pogłębienie studiów dotyczących percepcji tego, czym są organizacje pozarządowe według posłów w poszczególnych państwach oraz jak je oni definiują. Pozwoliłoby to na bardziej precyzyjną analizę funkcji, roli i znaczenia NGOs w politycznym procesie decyzyjnym, również w kontekście problematyki doradztwa politycznego i lobbingu.

BIBLIOGRAFIA

- Bergmann K., Strachwitz R.G. (2015). Lobbyisten, Marketing-Instrumente, Themenanwälte, Think Tanks, unparteiische Berater oder Wächter? Stiftungen im Kontext aktiver Politikgestaltung. W: R. Speth, A. Zimmer (red.). *Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Biskup B., Schöll-Mazurek K. (2018). Instytucjonalne podstawy doradztwa politycznego oraz lobbingu w polsko-niemieckim porównaniu. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*. (s. 157-198). Nowy Targ: Wydawnictwo TOC.
- Bogacz-Wojtanowska E. (2006). *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi na przykładzie stowarzyszeń krajowych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Braml J. (2006). *Wissenschaftliche Politikberatung durch Think Tanks*. W: S. Falk, D. Rehfeld., A. Römmele, M. Thunert (red.), *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bredl P., Lange D. (2015). *Politische Stiftungen*, W: Rüdiger Voigt, *Handbuch Staat*, Wiesbaden: Springer VS, s. 1119-1126.
- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). *Website Gesetze im Netz*. <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> [dostęp: 25.12.2018].
- Cadier D., Sus M. (2017). Think Tank Involvement in Foreign Policymaking in the Czech Republic and Poland. *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, vol. 52(1), s. 116-131.
- Czy warto i jak współpracować z władzami? *Website NGO.pl*. <https://poradnik.ngo.pl/czy-warto-i-jak-wspolpracowac-z-wladzami> [dostęp: 29.12.2018].
- Das Thema „Gesellschaft“ prägt den Stiftungssektor. *Website Bundesverband der Deutschen Stiftungen*, Berlin, 2018. https://www.stiftungen.org/fileadmin/stiftungen_org/Stiftungen/Zahlen-Daten/2018/Verteilung-Stiftungszwecke-2017.pdf [dostęp: 28.01.2018]
- Europäische Kommission. (1997). Mitteilung der Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa. *Website Europäische Kommission*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A51997DC0241>.
- Fakty o NGO. Jakie podmioty zaliczamy do trzeciego sektora? *Website NGO.pl*. <https://fakty.ngo.pl/faq/jakie-podmioty-zaliczamy-do-trzeciego-sektora> [dostęp: 23.12.2018].
- Fundacje korporacyjne w Polsce. Raport z badań 2017. (2017). *Website Stowarzyszenia Klon/Jawor*. https://files2.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/civicpedia/fundacje_korporacyjne_w_polsce_2017_raport.pdf. [dostęp: 23.12.2018].

- Furtak F.T. (2015). Internationale nichtstaatliche Organisationen (INGO NGOs), W: F.T. Furtak. *Internationale Organisationen. Staatliche und nichtstaatliche Organisationen in der Weltpolitik*. Wiesbaden: Springer, s. 13-14, 20-21.
- Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen (2003). *Website Fundacji im. Konrada Adenauera*. <https://www.kas.de/gemeinsame-erklaerung-zur-staatlichen-finanzierung-der-politischen-stiftungen> [dostęp: 23.12.2018].
- Gewerkschaften (2015), 10.02.2015, *Website Lexikon der Nachhaltigkeit*. https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/gewerkschaften_837.htm [dostęp: 23.12.2018].
- Gliński P. (2006). *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Górniak K. (2011). Uwarunkowania współpracy międzysektorowej – co wynika z badań? W: Jak współpracować? Administracja publiczna – sektor pozarządowy. *Trzeci Sektor*, numer specjalny.
- Gumkowska M. (2018). Sektor pozarządowy w 2018. Ile jest w Polsce organizacji? 4 kwietnia 2018, *Website NGO.pl*. <https://publicystyka.ngo.pl/sektor-pozarzadowy-w-2018-ile-jest-w-polsce-organizacji> [dostęp: 29.12.2018].
- Haber A. (2003). Rola organizacji pozarządowych w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego, *Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, nr 4, s. 73-81.
- Handy C. (1992). Types of organisations. W: J. Barsleer, C. Cornforth, R. Payton (red.). *Issues in voluntary and Non-Profit Management* (s. 13-19). Addison-Wesley Publishing Company.
- Hess A. (2013). *Spółeczni uczestnicy medialnego dyskursu politycznego w Polsce. Mediatyzacja i strategie komunikacyjne organizacji pozarządowych*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Jańczak J., Kopka A. (2018). Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w politycznym procesie decyzyjnym. Interpretacja badań empirycznych. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 117-156). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Jäkel Ch., (2005). *Lobbysmus. Bedeutung für Staat und Wirtschaft*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Mueller.
- Jenkins J.C. (2006). Nonprofit Organizations and Political Advocacy. W: W.W. Powell, R. Steinberg (red.). *The Nonprofit Sector. A research Handbook*. Yale University.
- Karpowicz E. (1999). Lobbying we współczesnym świecie – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych. Raport, 167. *Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz*. http://biurosejmu.sejm.gov.pl/teksty_pdf_99/r-167.pdf [dostęp: 22.04.2018].
- Kopka A., Minkenberg M., Piontek D. (2018). Wstęp: Doradztwo polityczne i lobbying w międzynarodowej perspektywie porównawczej. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 13-42). Nowy Targ: Wydawnictwo TOC.
- Krajewska A., Makowski G., Niewiadomska-Guenzel M., Hernik K., Sobiesiak P. (2007). *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Monitoring funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kuhne C. (2008). *Politikberatung für Parteien. Akteure, Formen, Bedarfsfaktoren*. Wiesbaden: Springer VS.
- Lauth H.-J. (2004): *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*, Wiesbaden: Springer VS.

- Lehning H. (2004). Die Verbände als Politikberater und Interessenvertreter. W: *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lewis D. (2010). Nongovernmental Organizations, Definition and History. W: H.K. Anheier, S. Toepfler, R. List (red.). *International Encyclopedia of Civil Society* (s. 1056-1062). Springer.
- Littoz-Monett A. (2017). Production and uses of expertise by international bureaucracies. W: A. Littoz-Monett (red.). *The Politics of Expertise in International Organizations. How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*. New York: Routledge.
- Lösche P. (2006). Lobbyismus als spezifische Form der Politikberatung. W: S. Falk, D. Rehfeld., A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lösche P. (2007). *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Mai M. (2006). Verbände und Politikberatung. W: S. Falk, D. Rehfeld., A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Makowski G. (2011). Nowe ramy uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych. W: G. Makowski, P. Sobiesiak (red.). *Prawo i partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Markowski G. (2008). Nowe płaszczyzny dialogu między władzą i organizacjami pozarządowymi w Polsce. W: G. Makowski, T. Schimanka. *Organizacje pozarządowe i władza Publiczna. Drogi do partnerstwa*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Markowski G. (2008). Wstęp. W: G. Makowski, T. Schimanka. *Organizacje pozarządowe i władza Publiczna. Drogi do partnerstwa*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

- Massing P. (2015). Politische Stiftungen, 19.3.2015, *Website Bundeszentrale für politische Bildung*. <http://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/politische-bildung/193401/politische-stiftungen?p=all> [dostęp: 29.12.2018].
- Mazgal A. (2009). *Modele reprezentacji interesów przez organizacje pozarządowe. Narzędzia wykorzystywane w artykulacji interesów – przegląd doświadczeń międzynarodowych*. http://ofop.eu/sites/ofop.eu/files/images/stories/Art_z_serii_2009/ekspertyza1/mazgal_modele_reprezentacji.pdf [dostęp: 28.02.2018].
- McCann J.G. (2017). *2016 Global Go To Think Tank Index Report. Think Tanks and Civil Societies Program (TTCSP)*. University of Pennsylvania [dostęp: 20.12.2018].
- McCann J.G. (2018). *2017 Global Go To Think Tank Index Report. Think Tanks and Civil Societies Program (TTCSP)*. University of Pennsylvania. https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=think_tanks [dostęp: 20.12.2018].
- NGOs – Nicht-Regierungsorganisationen (2017), 1.10.2017, *Website Bundeszentrale für politische Bildung*. [http://www.bpb.de/wissen/3UD6BP,0,0,NichtRegierungsorganisationen_\(NGOs\).html](http://www.bpb.de/wissen/3UD6BP,0,0,NichtRegierungsorganisationen_(NGOs).html)[http://www.bpb.de/wissen/3UD6BP,0,0,NichtRegierungsorganisationen_\(NGOs\).html](http://www.bpb.de/wissen/3UD6BP,0,0,NichtRegierungsorganisationen_(NGOs).html) [dostęp: 20.12.2018].
- Nichtregierungsorganisationen. Website Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. <https://www.bmz.de/de/service/glossar/N/nichtregierungsorganisation.html> [dostęp: 20.12.2018].
- Peisert A. (2018). *Spółeczeństwo obywateli? Obywatelskość w procesie cywilizowania*. Gdańsk : Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Priemer J., Krimmer H., Labigne A. (2018). Ziviz-Survey, 2017. Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken. *Website Ziviz-Survey*. <http://ziviz.info/ziviz-survey> [dostęp: 25.12.2018].

- Putnam R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Rafat S. (2012). *Ethik und Qualität in der Politikberatung. Zur Entwicklung von professionellen Standards und Grundsätzen*. Bielefeld: Transkript Verlag.
- Raport z badań 2017, https://files2.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/civicpedia/fundacje_korporacyjne_w_polsce_2017_raport.pdf, [dostęp: 23.12.2018].
- Rechtlicher Rahmen für die Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen in Deutschland, Ausarbeitung WD 7 – 3000 – 243/14, Wissenschaftliche Dienste, *Website Bundestag*. <https://www.bundestag.de/blob/412504/d8dc54b2c14ea05f7effec07d878c2e8/wd-7-243-14-pdf-data.pdf> [dostęp: 20.11.2018].
- Rogaczewska K. (2015). *Organizacje pozarządowe w polityce międzynarodowej*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Salamon L.M., Anheier H.K. (1996). *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester: Manchester University Press
- Salamon L.M., Anheier H.K. (1999). *The Emerging Sector Revisited A Summary Revised Estimates*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II. Baltimore: Center for Civil Society Studies Institute for Policy Studies. The Johns Hopkins University. http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/11/Emerging-Sector-Revisited_1999.pdf [dostęp: 20.11.2018].
- Schulte M. (2013). *Politik mitgestalten. Möglichkeiten wissenschaftlicher Politikberatung durch private Think Tanks*. Marburg: Tectum Verlag.
- Schüssler S. (2012). *NGOs als Akteure der internationalen Sanktionspolitik zur Menschenrechtsförderung. Clubmitglieder oder Außenseiter?* Baden-Baden: Nomos.
- Supera-Markowska M. (2015). *Finansowanie organizacji pozarządowych*. Warszawa: Wydawnictwo Espol.

- Stone D., Maxwell S., Keating M. (2001). Bridging Research and Policy. Conference Paper. An International Workshop, Warwick University 16-17 July 2001.
- Stowarzyszenie Klon/Jawor (2016). Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Warszawa. *Website Stowarzyszenia Klon/Jawor*. https://files2.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/civicpedia/Raport_Klon_Kondycja_2015.pdf [dostęp: 20.12.2018].
- Stowarzyszenie Klon/Jawor (2015a). Publicystyka. Podstawowe informacje o organizacjach pozarządowych, 29 grudnia 2015, *Website Stowarzyszenia Klon Jawor*. <https://publicystyka.ngo.pl/podstawowe-informacje-o-organizacjach-pozarządowych> [dostęp: 20.12.2018].
- Sus M. (2011). *Doradztwo w polityce zagranicznej Polski i Niemiec. Inspiracje dla Polski na przykładzie wybranych ośrodków eksperckich*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sus M., Tereszkievicz F. (2014). Doradztwo w politykach publicznych w Polsce po 1989 r. W: B. Choroś, M. Niebylski (red.). *Polityki publiczne w teorii i praktyce*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Śmieszek K. (2007). Prawo: jak założyć i prowadzić zgodnie z prawem organizację pozarządową? W: M. Ambrowicz (red.). *Organizacja pozarządowa od A do Zet. Pierwsze kroki w III sektorze*. Warszawa: Kampania Przeciw Homofobii.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach* (Dz.U. 1984 Nr 21, poz. 97).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach* (Dz.U. 1989 Nr 20, poz. 104, z 10 kwietnia 1989 r.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000450/U/D20180450Lj.pdf> [dostęp: 23.12.2018].

- Weingart P., Lentsch J., Ash M.G. (2015). *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilers wist: Velbrück-Wissenschaft (Forschungsberichte / Interdisziplinäre Arbeitsgruppen, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Bd. 22).
- Welzel C. (2006). *Politikberatung durch Stiftungen*. W: S. Falk, D. Rehfeld., A. Römmele, M. Thunert (red.), *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Winfield M. (2014). Six functions of non-governmental organizations in a democratic society, 12.02.2014, *Website University York*. <http://marksw.blog.yorku.ca/2014/02/11/five-functions-of-non-governmental-organizations-in-a-democratic-society/> [dostęp:15.11.2017].
- Vakil A.C. (1997). *Confronting the Classifications Problem: Toward a Taxonomy of NGOs*. W: *Word Development*, Vol. 25, No. 12, s. 2057-2070.
- Zahl der Vereine, Spiegel (2017). 16/2017, *Website Spiegel*. <https://magazin.spiegel.de/SP/2017/16/150556825/index.html> [dostęp: 25.11.2018].
- Zahlen, Daten, Fakten zum deutschen Stiftungswesen (2017), *Website Bundesverband Deutscher Stiftungen*. https://shop.stiftungen.org/media/mconnect_uploadfiles/z/a/zahlen-daten-fakten-2017.pdf [dostęp: 25.11.2018].

NON-GOVERNMENTAL
ORGANIZATIONS IN THE CONTEXT
OF POLITICAL CONSULTING
AND LOBBYING IN THE
PERCEPTION OF POLISH AND
GERMAN PARLIAMENTARIANS

Non-governmental organizations as representatives of civil society have a special place in the political decision-making process. Through access to wide variety of social groups and specialised information, they have knowledge which politicians cannot offer. The presence of arguments of non-governmental organizations in the decision-making processes depends, however, on a number of factors, including development of civil society, the specificity of NGOs, political culture, but also on attitudes towards non-governmental organizations on the part of politicians, in particular those involved in the decision-making process. Therefore, it is interesting and important in this context to determine how members of the Sejm of the Republic of Poland and the Bundestag in Germany, who are recipients of expert knowledge, perceive non-governmental organizations. The aim of the article is to define what function MPs assign to NGOs in the decision-making process, whether they are the source of expert knowledge for the politicians, scientific policy advice, or they are considered to be lobbyists. Other research questions relate to whether politicians use the knowledge offered by NGOs and if so what type of organizations they cooperate best with, what the channels of communication between NGOs and politicians are, and what barriers had been identified in their cooperation. Thus the aim is to deepen the knowledge about non-governmental organizations in the context of the issue of political consulting and lobbying analysed in this publication. But also to show characteristics of cooperation between politicians and non-governmental organizations in Poland and Germany. This analysis is an introduction to the discussion about the role and significance of NGOs in the decision-making process and factors determining them. The study is based on qualitative surveys of in-depth interviews with Polish and German MPs.

Dorota Piontek, Artur Kopka

DORADZTWO POLITYCZNE I LOBBING
W DEMOKRACJI MEDIALNEJ –
MEDIATYZACJA WIEDZY EKSPERCKIEJ
JAKO ELEMENT POLITYCZNEGO
PROCESU DECYZYJNEGO
NA PRZYKŁADZIE POLSKI I NIEMIEC

WPROWADZENIE

Znaczenie mediów masowych we współczesnym świecie jest poza wszelką dyskusją, a ich związek z wiedzą równie oczywisty. Ich znaczenie wynika z faktu, że współcześnie stanowią one jedno z podstawowych źródeł wiedzy w jej szerokim rozumieniu. Ta zaś wpływa na decyzje podejmowane tak przez jednostki, jak i podmioty kolektywne. Kожarzy się ją zwykle ze zbiorem informacji zweryfikowanych metodami naukowymi lub doświadczeniem osobistym bądź zbiorowym. Przekazanie informacji w mediach sprzyja poczuciu obiektywizacji jej znaczenia oraz czyni ją wiarygodną, ponieważ sam fakt jej nadania sugeruje, że dotyczy rzeczy ważnej i przekazanej po rzetelnym zbadaniu.

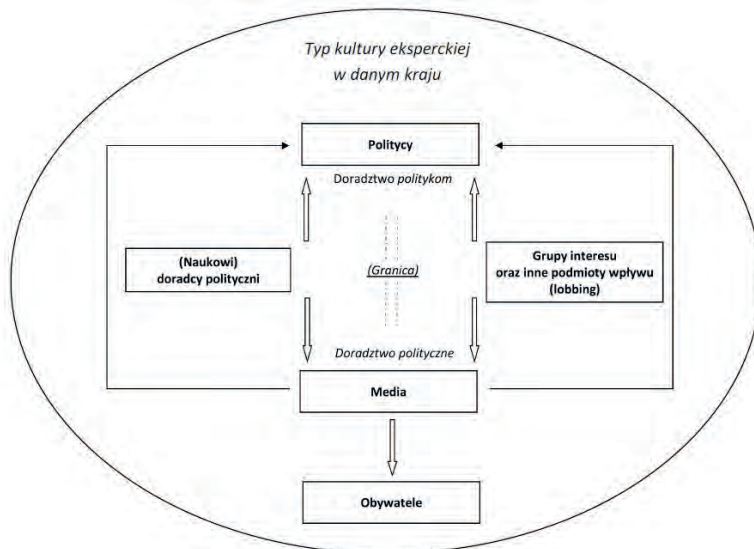
W ostatnich latach na skutek przemian zachodzących w życiu społeczno-politycznym gruntownym zmianom uległ podział ról wśród poszczególnych władz w ramach funkcjonowania demokracji. Równolegle do zmniejszenia się wpływu parlamentów wzrasta wpływ mediów, już nie tylko jako krytycznych obserwatorów procesów politycznych, lecz aktorów współkształtujących politykę (Leif, 2006, s. 322). Ponieważ informacje medialne stanowią nierzadko decydujące „wielkości referencyjne”, ważny i prawdopodobnie bardziej skuteczny w kontekście ukierunkowania polityki jest wpływ doradcy na drodze pośredniej, tj. poprzez publikacje medialne, stanowiące podłoże opiniotwórcze dla prezentowanych treści, pomysłów czy też zapowiadanych propozycji ustawowych. Te źródła informacji oraz filtry percepcji zyskują coraz wyższą rangę, gdyż ich klasyczne formy – mianowicie doradcy bezpośredni, elity partyjne oraz członkowie partii – coraz bardziej tracą na znaczeniu i wykorzystuje się je wyłącznie w ograniczony sposób do oszacowania aktualnych procesów politycznych. W biurach politycznych w pierwszej kolejności definiowane są zakres prezentacji medialnej, społeczny wydźwięk danego tematu, sposób jego wartościowania, ładunek emocjonalny etc. (ibidem, s. 328). W ten sposób w wyniku doniesień medialnych, tak z mediów drukowanych, jak i elektronicznych, powstaje rzeczywistość stworzona (Kaid et al., 1991, s. 12-16), która staje się rzeczywistością subiektywną dla polityków niedysponujących bezpośrednim dostępem do źródeł informacji na temat istotnych społeczno-politycznie wydarzeń oraz ich przebiegu.

Rozwój w kierunku społeczeństwa medialnego nie omija również procesów lobbingsowych. W kontekście przemian zachodzących w ramach komunikacji politycznej należy dlatego zwrócić uwagę na zmianę pozycji grup interesu w stosunku do polityki oraz rozwój nowych dróg wpływów lobbystycznych. W konsekwencji tego opinia publiczna otrzymuje decydującą pozycję w procesie realizacji interesów. Im więcej związków z poszczególnymi środowiskami ulega erozji, a media bezpośrednio powiązane z podmiotami politycznymi tracą swoją rangę, tym bardziej na znaczeniu zyskują media masowe,

szczególnie w obszarze mobilizacji poparcia, pozyskiwania legitymizacji lub definiowania tematów (Speth, 2010, s. 13).

Dlatego też media i opinia publiczna stały się ważnymi adresatami lobbystów. Odbywa się to z jednej strony za pomocą własnych publikacji, z drugiej zaś poprzez zorientowane na media działania public relations (Alemann, Eckert, 2006, s. 5). Ważny w tym kontekście jest fakt, że lobbying ma swój początek w *agenda setting*. Kto potrafi określić tematy w ramach społeczeństwa medialnego, ten posiada decydującą przewagę, polegającą także na tym, że może również określić ramowanie (*framing*), czyli sposób prezentacji, postrzegania i interpretacji danego tematu, przedmiotową perspektywę merytoryczną oraz aspekty, które mają zostać wykluczone.

Rysunek 1. Model struktury procesów (naukowego) doradztwa politycznego i lobbyingu



Źródło: opracowanie własne w oparciu o Cassel, 2006, s. 83.

Określenie tematów wymaga precyzyjnej znajomości logiki mediów, kanałów medialnego przekazu oraz posiadania zaufanych kontaktów z dziennikarzami i producentami medialnymi. *Agenda setting* ma w obszarze reprezentacji interesów decydujące znaczenie,

ponieważ również system polityczno-administracyjny orientuje się względem tematów, które są dyskutowane w przestrzeni medialnej (Speth, 2010, s. 13). Rysunek 1 prezentuje opisane powyżej relacje mające miejsce w ramach politycznych procesów doradczych, z uwzględnieniem roli mediów oraz granicy pomiędzy (naukowym) doradztwem politycznym i lobbyingiem.

W przedstawionym modelu analitycznym zaprezentowane zostały współzależności pomiędzy różnego rodzaju czynnościami doradczymi kierowanymi w ramach systemu doradczego z jednej strony do polityki, z drugiej zaś do polityków. W tym ujęciu oddziela się doradztwo „polityczne” od doradztwa „politykom”, przy czym to pierwsze ma na celu „udzielanie obywatelom porad dotyczących tego, w jaki sposób mogą oni realizować swoje wspólne interesy”, podczas gdy drugie kieruje się na „bezpośrednie doradzanie podmiotom decyzyjnym z uwzględnieniem sposobu funkcjonowania procesu politycznego” (Cassel, 2006, s. 83-84). Jednocześnie obie formy nie wykluczają się nawzajem, „lecz powinny być raczej traktowane jako komplementarne modele doradztwa, mające różne sposoby oddziaływania. Podczas gdy doradztwo polityczne próbuje oddziaływać na politykę «drogą okrężną» poprzez opinię publiczną, doradztwo *politykom* jest skierowane bezpośrednio do politycznych podmiotów decyzyjnych” (ibidem, s. 85). Przedstawiona graficznie relacja mediów i polityki odnosi się do funkcji dziennikarzy w procesach doradczych i ich znaczenia w ramach doradztwa politykom, roli mediów w procesie kształtowania opinii publicznej, wreszcie legitymizacji doradców jako ekspertów. Instytucje medialne, mimo postępującej demokratyzacji udziału w tworzonej przez nie zawartości, co wynika z wielu czynników¹, nadal dają rodzaj potwierdzenia szczególnych cech lub umiejętności osób w nich występujących. Dotyczy to stałych pracowników i współpracowników, a także okazjonalnie zapraszanych gości. Wśród jednych i drugich coraz częściej można spotkać ekspertów, co wpisuje się w koncepcję kultury eksperckiej, tj. kultury

¹ Będąca wynikiem rozwoju technologicznego rosnąca liczba mediów powoduje, że zwiększa się zapotrzebowanie na różnego rodzaju treści i bohaterów, w tym także ekspertów.

zdominowanej przez ekspertów. Zgodnie z założeniami niniejszej koncepcji sposób funkcjonowania przedstawionych współzależności w ramach procesów doradczych zależy od typu kultury eksperckiej charakterystycznej dla danego kraju (zob. Piontek, Kopka, 2018).

Celem naszych badań było ustalenie, czy obecność osób pełniących rolę ekspertów w medialnym dyskursie politycznym jest czynnikiem legitymizującym ich „eksperckość” w oczach polityków. Konsekwencją takiej postawy poznawczej mogłaby być chęć nawiązania współpracy, co z kolei nabierałoby znaczenia w procesach decyzyjnych. Przy czym warto pokreślić, że mówiąc o ekspertach, mamy na myśli osoby niebędące dziennikarzami zatrudnionymi w mediach i zajmującymi się tematyką społeczno-polityczną. Zastrzeżenie to jest bardzo istotne, gdyż dziennikarze specjalizujący się w określonej problematyce stają się ekspertami, występując często w tej roli jako goście innych niż własne redakcji. W telewizyjnych programach informacyjnych do rutynowych działań należy umieszczanie w materiałach dziennikarskich krótkich wypowiedzi ekspertów, tzw. setek. Ma to na celu zbudowanie u odbiorcy przekonania, że podana informacja została zweryfikowana i zinterpretowana przez osobę znającą się na rzeczy. W praktyce amerykańskiej eksperci występujący w studiach telewizyjnych to najczęściej opłacani przez media specjaliści, których zadanie polega na dostarczaniu ekspertyz, doświadczenia i perspektyw umożliwiających reporterowi pogłębienie relacji (Tuman 2008, s. 8).

W krajach europejskich opłacanie ekspertów przez media nie jest powszechne i zależy w dużej mierze od typu audycji, częstotliwości występowania, dyspozycyjności etc. Pojawia się tu założenie o obojętnej korzyści, która nie wyraża się w pieniądzu, ale w wartościach symbolicznych, tj. budowaniu kapitału. Zgodnie z koncepcją pól Pierre’a Bourdieu (2001; 2005), media dzięki obecności ekspertów zdobywają wiarygodność, którą wykorzystują do budowania własnej pozycji rynkowej, zaś dla ekspertów występowanie w mediach stanowi możliwość wypromowania się, co nierzadko przekłada się na zainteresowanie ze strony potencjalnych klientów. To właśnie ten drugi przypadek stał się inspiracją do zbadania, czy w przypadku polityków, przynajmniej w założeniu na co dzień korzystających z wiedzy eksperckiej,

medialna ekspozycja ekspertów ma znaczenie dla podejmowania decyzji o współpracy z takowymi. Mechanizmy współczesnej kultury masowej sprzyjają celebrytyzacji jej uczestników, co dotyczy może również ekspertów. Jednak, jak pisał Wiesław Godzic, „ekspert nie ma szansy zbudować swojego wizerunku, zbliżonego do gwiazdy, na podstawie samego faktu występowania w magazynach informacyjnych. Dzieje się to dlatego, że nie tworzą one właściwego kontekstu do [...] zaprezentowania swoich możliwości intelektualnych. [...] przy takiej konstrukcji [...] newsów występujący w nich ekspert może tracić swoją wiarygodność w świecie pozatelewizyjnym. Łątwo może być uznany w nim za osobę powierzchowną, spływającą zagadnienia i mało precyzyjną” (2010, s. 317). Istotny z perspektywy ekspertów okazuje się dylemat, przed którym w obecnej fazie mediatyzacji życia społecznego stają. Otóż zajmowana przez nich pozycja w danym polu badawczym w jakiejś mierze stanowi pochodną ich popularności, a ta umożliwia także wejście w inne pola z dobrym kapitałem. Jednak obecność w dyskursie, który nie wymaga w istocie szczególnych predyspozycji intelektualnych czy też zawodowego dorobku, może budzić podejrzenia co do rzeczywistej wartości ich potencjału (Piontek, 2011).

MEDIATYZACJA I DEMOKRACJA MEDIALNA

Współczesną demokrację określa się często publicystycznym mianem demokracji medialnej. Pojęcie to odzwierciedla przekonanie o kluczowej roli mediów masowych w kształtowaniu współczesnych społeczeństw późnej nowoczesności oraz demokratycznego systemu politycznego, jego przeobrażeń i zmian. Efektem tej roli jest zjawisko mediatyzacji, przejawiające się adaptowaniem logiki mediów do działań podejmowanych w różnych obszarach życia społecznego, w tym

w polityce. Koncept demokracji medialnej stanowi zatem pochodną mediatyzacji polityki.

Pojęcie demokracji medialnej w debacie publicystycznej wyraża przekonanie o ogromnym znaczeniu mediów. Ich logiki działania zmieniają wszystkie sfery życia społecznego, gdyż przekształcają sposób komunikacji, a ta zaś wpływa tak na formy organizacji społecznej (Innis, 2008), jak i postrzeganie przez ludzi rzeczywistości (McLuhan, 2004). Koresponduje ono z innym pojęciem – społeczeństwa medialnego, którego znaczenie odzwierciedla przekonanie, że komunikacja społeczna odbywa się głównie za pośrednictwem mediów i staje się zjawiskiem „totalnym”, mającym wpływ na wszystkie aspekty życia społecznego (Speth, 2010, s. 13).

Mediatyzacja jako przedmiot dociekań naukowych stała się w ostatnich dwudziestu latach szczególnie popularna i poświęcono jej setki opracowań (zob. np. Lundby, 2014). Termin ten opisuje „zmiany społeczne we współczesnych wysoce nowoczesnych społeczeństwach i rolę mediów oraz zapośredniczonej komunikacji w tych przemianach. Procesy mediatyzacji wywierają wpływ na prawie wszystkie obszary życia społecznego i kulturowego późnej nowoczesności” (Lundby, 2008, s. 1). Friedrich Krotz definiuje mediatyzację jako „historyczny, ciągły, długotrwały proces, w którym pojawia się coraz więcej mediów i są one instytucjonalizowane” (2008, s. 24). W jego ujęciu termin ten opisuje proces odnoszenia komunikacji do mediów i ich wykorzystywania przez nią, co owocuje w dłuższej perspektywie rosnącym znaczeniem mediów dla społecznej konstrukcji życia codziennego, społeczeństwa i kultury jako całości. Według Stiga Hjarvarda wyróżnić można mediatyzację bezpośrednią (silną) i pośrednią (słabą). Ta pierwsza odnosi się do działań, które wcześniej nie były zapośredniczone, a współcześnie dokonują się za pośrednictwem mediów. Mediatyzacja pośrednia wiąże się zaś z mediami i ich światem symbolicznym pod względem formy, treści czy organizacji oraz ich wpływu na istniejące działania (Hjarvard, 2004). Media stają się coraz bardziej niezależne w społeczeństwie, samą zaś mediatyzację charakteryzuje dwoistość, gdyż „z jednej strony wkracza w ludzkie interakcje w wielu różnych wymiarach, z drugiej natomiast instytucjonalizuje

media jako autonomiczne podmioty ze swoją własną logiką” (Hjarrvard, 2008, s. 116).

Jednym z pierwszych badaczy inicjujących debatę nad mediatyzacją polityki był Winfried Schulz (1997). Ulrich Sarcinelli ujmował ją szeroko, w formie rosnącego znaczenia mediów masowych w komunikacji politycznej (1998), zaś Frank Decker rozumiał proces mediatyzacji polityki jako wzrost znaczenia komunikacji za pomocą mediów masowych w polityce, przy czym „zasady prezentacji multimedialnej [...] uzyskują przewagę w stosunku do właściwych treści stanowiących podstawę podejmowanych decyzji” (2004, s. 226)². W bardziej szczegółowej koncepcji Schulza mediatyzacja definiowana jest jako pośredniczenie mediów w procesach politycznych, realizowane poprzez pierwotne, polityczne funkcje mediów: (1) zbieranie i selekcjonowanie informacji (według kryteriów przez nie same ustalonych) i rozpowszechnianie ich wśród masowej publiczności, (2) decydowanie o dostępie do sfery publicznej, co istotnie wpływa na zakres działania i możliwości wywierania wpływu przez uczestników komunikowania politycznego, (3) interpretację i ocenę biegu wydarzeń na scenie politycznej, (4) relacjonowanie bieżących wydarzeń politycznych (Schulz, 1997). Wydaje się, że można ten schemat zastosować w odniesieniu do ekspertów, choć nie w sposób automatyczny, co wynika z różnej specyfiki działania mediów i ekspertów.

Informacje dostarczane przez media są często główną przesłanką podejmowania decyzji przez wszystkich uczestników procesu politycznego, szczególnie gdy wsparte zostają autorytetem eksperta. Do mediów masowych należy decyzja, kto zostanie przedstawiony w roli eksperta, co istotnie wpływa na możliwości wywierania przez taką osobę wpływu tak na polityków, jak i obywateli. Warto jednak podkreślić, że cechy i predyspozycje, które korespondują z oczekiwaniami mediów, mogą mieć większe znaczenie dla medialnej obecności konkretnych osób niż rzeczywista wiedza czy dorobek dający się

2 W literaturze przedmiotu występuje również pojęcie medializacji, opisywanej jako „wzrost znaczenia areny publicznej w stosunku do areny politycznej” (Schrantz i Vonwil, 2006, s. 26). Rozważania na temat terminów, ich znaczeń i relacji wykraczają jednak poza problematykę niniejszego artykułu.

zmierzyć w jakiś zobiektywizowany sposób. Do ekspertów występujących w mediach należy wyjaśnianie, interpretacja, ocena i prognozowanie rzeczywistości społecznej, a także legitymizacja poglądów prezentowanych w materiałach przygotowanych przez dziennikarzy. Niezależnie jednak od relacji między mediami i ekspertami, ci ostatni mają szansę przebić się do demokratycznego dyskursu publicznego i zaznaczyć swoją w nim obecność, a być może i wywrzeć jakiś wpływ, np. dzięki współpracy z politycznymi decydentami. Wynika to bowiem z strukturalnych właściwości mediów masowych, przede wszystkim ich zasięgu, a także normatywnych: w demokracjach tradycyjnie uważa się je za wolne od kontroli politycznej, a więc wiarygodne i obiektywne.

Główne efekty mediatyzacji polityki to według Gianpiero Mazzoleniego zdolność mediów do wpływania na agendę polityki; spektakularyzacja i personalizacja polityki przez media w ogóle, a telewizję i prasę tabloidową w szczególności; fragmentacja polityki; selekcja elit politycznych poprzez narzucanie komunikowaniu politycznemu mechanizmów medialnych (logiki mediów) (Mazzoleni, 2008, s. 2930-2932).

Zarówno powody, jak i konsekwencje mediatyzacji jako zjawiska uniwersalnego, obecnego nie tylko w polityce, pozwala na sformułowanie kilku uwag dotyczących mediatyzacji wiedzy eksperckiej. W świecie z tak ważną rolą mediów masowych stają się one czynnikiem mobilizacji poparcia społecznego, pozyskiwania legitymizacji dla różnych stanowisk i podmiotów, definiowania kwestii, które wymagają decyzyjnej interwencji polityków. Za pośrednictwem mediów eksperci stają się widoczni, a ich stanowiska dostępne opinii publicznej, która w warunkach „demokracji medialnej” staje się coraz istotniejsza jako element brany pod uwagę w procesach podejmowania decyzji (Glaab, Metz, 2006). Udostępnienie przez media miejsca ekspertom pociąga za sobą konsekwencje podobne do tych, o których mówił Mazzoleni w odniesieniu do polityki. Z jednej strony można mówić o demokratyzacji dostępu do wiedzy, z drugiej jednak komunikowanie tej wiedzy szerokiej publiczności powoduje, że podlega ona homogenizacji, określonej jako upraszczająca (wulgaryzująca),

podobnie zresztą dzieje się w przypadku innych treści dystrybuowanych przez media (Kłoskowska, 1981). Prowadzi to do symplifikacji skomplikowanych i złożonych treści, co w kontekście popularyzacji np. nauki jest zjawiskiem pozytywnym, jednak w przypadku podejmowania decyzji wpływających na procesy społeczne może rodzić wątpliwości. To nie środowiska ekspertów decydują o tym, kto występuje w roli eksperta, a media, których kryteria doboru gości stanowią pochodną ich celów, silnie warunkowanych wymogami komercyjnego rynku. We współczesnych polskich realiach silnej polaryzacji i polityzacji mediów, będących pochodną sytuacji trwałego konfliktu politycznego, występuje dość wyraźna tendencja do korzystania przez media z opinii ekspertów kojarzonych z tą stroną politycznego sporu, z którą sympatyzują poszczególne media. Wpisuje to ekspertów w podział polityczny, co nie sprzyja ich wiarygodności tak w oczach opinii publicznej, polityków, jak i środowisk eksperckich, z których się oni wywodzą. Również w Niemczech mamy do czynienia z szerokim wykorzystaniem opinii ekspertów w ramach dyskursu medialnego dotyczącego aktualnych kwestii społeczno-politycznych.

Polityczne efekty medialnej prezentacji wyników badań naukowych dotyczą w pierwszej linii legitymizacji eksponowanej wiedzy lub jej autorów. Medialna obecność ekspertyzy przyczynia się więc przede wszystkim do jej legitymizacji w obszarze ogólnospołecznym. Adaptacja prezentowanych opinii do logiki medialnej zwiększa także szanse wiedzy naukowej na uwzględnienie jej w ramach kształtowania polityki. Dlatego też opinie oraz argumenty oparte na badaniach naukowych przedstawiane przez ekspertów w mediach nierzadko integrowane są przez polityków w bieżącym procesie politycznym³. Ponadto daje się zauważyć częściowa utrata reputacji doradztwa politycznego. Barwne postacie sceny doradczej były w ciągu ostatnich dwudziestu lat przedmiotem dużej ilości negatywnych doniesień, mających m.in. związek z ujawnieniem nadużywania wysoko dotowanych usług doradczych⁴. Dlatego też podsycane przez media skandalizowanie doradztwa politycznego niesie ze sobą potencjał

3 Więcej na ten temat zob. m.in. Peters et al. (2009)

4 Zob. m.in. Bittner (2002), Dagger (2004).

konieczności tłumaczenia się z tego przed opinią publiczną przez osoby biorące w niej udział (Glaab, Metz, 2006, s. 161-162).

POLSCY I NIEMIECCY PARLAMENTARZYŚCI WOBEC MEDIALNEJ WIDOCZNOŚCI EKSPERTÓW

Jedno z zadań analizy będącej przedmiotem prezentowanej publikacji polegało na ustaleniu, czy dla polityków ma znaczenie medialna widoczność ekspertów, a jeśli tak, to na czym ono polega. Przyjęliśmy założenie, że aktywność ekspertów w mediach, stanowiąca efekt ich inicjatywy (publikowanie artykułów, analiz, udział w dyskusjach na forach internetowych, własne blogi, itp.), jak i reakcji na zaproszenia mediów (odpowiedzi na pytania, udział w debatach organizowanych przez redakcje, itp.), przekłada się na ich rozpoznawalność i może wpływać na ich postrzeganie przez polityków. Interesowało nas, w jaki sposób badani parlamentarzyści oceniali medialną aktywność ekspertów i czy kierowali się nią w doborze ewentualnych doradców. Tym samym chcieliśmy ustalić, czy obecność ekspertów w mediach na zasadach przez nie określonych może być traktowana jako jeden z elementów wpływających na polityczny proces decyzyjny, przy czym ten ewentualny wpływ miałyby w naszym przekonaniu charakter pośredni i odłożony w czasie.

Z przeprowadzonych wywiadów⁵ jasno wynika, że na poziomie deklaracji składanych przez parlamentarzystów medialna widoczność ekspertów, ich rozpoznawalność i popularność nie odgrywają żadnej roli jako kryterium nawiązania współpracy. Politycy tylko w nielicznych wypowiedziach odnosili się do tej kwestii, uznając ją jednak za nieistotną. Co ciekawe, dotyczyło to tak parlamentarzystów

5 Metodologia badań – zob. Kopkaet al. (2018).

polskich, jak i niemieckich. Wśród tych pierwszych jeden wyraził pogląd, że „medialność” eksperta „nie jest to warunek konieczny, ale dzięki mediom mógłbym poznać taką osobę, jej poglądy na dany temat” (R3). W podobnym duchu wypowiedział się parlamentarzysta niemiecki w odpowiedzi na pytanie o media jako źródło wiedzy na temat ekspertów. Zauważył on, że „jeżeli chodzi o rzeczy, które są koncepcyjnie czymś zupełnie nowym, i gdzie potrzebuje się kogoś świeżego, kto właśnie napisał na ten temat pracę doktorską, lub kogoś, kto się po prostu na tym świetnie zna [...]” (P7). W dalszej części zawarł jednak zastrzeżenie, że „to jest w pierwszej linii najważniejsze, że po prostu ma o tym koncepcyjnie pojęcie. Znane nazwiska potrzebne są do pracy z prasą” (P7). Podobny wątek medialności doradcy jako czynnika potencjalnie wspomagającego skuteczność działań, ale nie procesu wypracowywania decyzji, znaleźć można w wypowiedzi innego niemieckiego parlamentarzysty: „[...] oczywiście, jeżeli jest to ktoś znany z mediów, to wzmacnia jego pozycję. Ponieważ jest tak, że jako polityk chcesz przekonać do pewnych stanowisk lub zaprezentować pewnego rodzaju politykę, więc jeżeli robią to doradcy, którzy dysponują jeszcze do tego wiedzą ekspercką, to nie jest źle. Zwłaszcza jeżeli nie występują oni jako politycy i reprezentują to stanowisko” (P 29). Koresponduje z tą wypowiedzią pogląd zaprezentowany przez polskiego parlamentarzystę na temat znaczenia obecności eksperta w mediach, traktowania tego w formie jakiegoś atutu: „Być może na jakimś poziomie spraw tak, jeśli ekspert miałby też wspierać jakąś sprawę i jego autorytet miałby ją wzmacniać. Natomiast wydaje mi się, że 99% spraw to są sprawy o tyle drobne, że jakby ta «medialność» tej osoby nie ma większego znaczenia i rzeczywiście nie można przekuć medialności osoby na jakiś sukces” (R9).

Najczęściej pojawiały się komentarze, w których wypowiadający się politycy polscy i niemieccy dystansowali się wobec medialnej widoczności eksperta i nie wiązali z nią chęci korzystania z doradztwa takich osób. Jak przedstawił to jeden z badanych posłów na Sejm: „Ja patrzę raczej na [...] osiągnięcia, na przygotowanie, wcześniejsze dokonania, niż na medialną rozpoznawalność, bo ta kształtuje się bardzo różnie” (R6). Z kolei jeden z niemieckich posłów wskazał

na wątpliwości co do związku pomiędzy obecnością w mediach w roli eksperta z rzeczywistą pozycją i kompetencjami: „W mediach ważne jest to, kto najgłośniej krzyczy, ale nie musi on być wcale najlepszym ekspertem” (P12). Rozwinięciem tego stanowiska była opinia wyrażona przez kolejnego polityka z Niemiec: „To nie jest dla mnie takie ważne. Zazwyczaj takie instytucje lub ludzie stają się dzięki temu znani, ale to czy się ktoś tam dostanie, czy nie, lub czy stanie się znany czy nie, zależy od wielu czynników. Dlatego uważam, że to jeszcze nie świadczy o ich jakości. Wcale nie. Jak wszystko, co podejmowane jest w mediach, ma ogromny element przypadkowości. Czym się obecnie ludzie interesują? Kto stanął właśnie na mojej drodze, czy też był do dyspozycji? A więc kto jest lepszy dla medialnej prezencji, nie chciałbym tu powiedzieć: «Kto lepiej wygląda?», «Kto ma *lepsze gadane*», ale raczej, «kto lepiej pasuje do kontekstu?». I tu w przypadku mediów często można spotkać się z sytuacją, że – tak jak już wcześniej wspominałem – oni prowadzą swój własny lobbing. A więc chcą osiągnąć własne cele. I tu mamy już do czynienia ze świadomą lub nieświadomą manipulacją” (P15). Podobnie dobitnie skomentował to kolejny niemiecki parlamentarzysta: „Ja jestem wręcz szczególnie sceptyczny w przypadku ludzi, którzy są zbyt często w mediach, ponieważ z mojego doświadczenia wynika, że ci, którzy dobrze sprawdzają się w mediach, to niekoniecznie ci, od których mogę oczekiwać obiektywizmu, czy też w przypadku których mogę oczekiwać pewnego rodzaju neutralności. Bo w efekcie końcowym media przecież mają tendencję do tego, jak się dzisiaj mówi, żebyście usłyszeć opinię sformułowaną w przesadny sposób, bo to napędza oglądalność. Dlatego nie, tego w ogóle nie brałbym pod uwagę jako kryterium” (P6). Również wśród polskich posłów, którzy w wywiadzie odnieśli się do kwestii medialności ekspertów jako potencjalnego kryterium nawiązania współpracy, znaleźć można podobnie krytyczną opinię: „Nie, wręcz przeciwnie. Uważam, że są eksperci, którzy w ogólnie nie powinni pojawiać się w mediach. Często w Polsce jest na przykład mieszanie roli eksperta od mediów z występowaniem w mediach. Ekspert powinien doradzać temu, który ma występować w mediach, ale to on, moim zdaniem, lepiej by było gdyby w ogóle nie występował

w mediach. To by było najlepiej. To jest pomieszanie. To jest tak jak spin doktorzy występowali w Polsce, nie powinni w ogóle występować, to pomieszanie dwóch różnych rzeczy, czy oni spinują siebie, czy tego, którego mają spinować? Nie powinni, choć tego nie można zakazać, ale lepiej jak te działania są rozdzielone” (R15). Mniej krytyczna, choć równie pełna dystansu do medialnej widoczności eksperta, okazała się wypowiedź kolejnego polskiego polityka: „Znaną na pewno nie, to nawet chyba przeszkadza, a ekspertem medialnym, nie. Powinien być dobry w swoim fachu to tak jak ze znanymi na przykład domami mody. Tak, mogę oczywiście zatrudnić Versace albo Gucciego, albo po prostu mogę mieć świetnego krawca, który szyje dla małej grupy ludzi, ale jest po prostu świetnym krawcem” (R7). Pozostałe wypowiedzi, które odnosiły się bezpośrednio do badanej kwestii, były związane i jednoznaczne. Wśród polskich badanych można było usłyszeć: „[...] często jest tak, że media kreują ekspertów, ale dla mnie to nie ma znaczenia. Liczy się jego dorobek naukowy” (R10); „Nie ma to dla mnie większego znaczenia” (R11); „Nie, nie ma to znaczenia” (R12). Również niektórzy niemieccy politycy pytani o to, czy medialna obecność eksperta ma dla nich znaczenie, wyrażali podobne opinie: „Nie, musi być ekspertem, to wystarczy” (P27) lub po prostu „Nie” (P36).

Z przytoczonych wypowiedzi jasno wynika, że politycy deklarują daleko idący dystans wobec medialnej popularności ekspertów jako wyznacznika ich kompetencji merytorycznych i doradczych. Deklarują ponadto, że w zasadzie nie kierują się tym kryterium, podejmując decyzje o współpracy z konkretnymi doradcami. Jednak trudno uzyskane wyniki generalizować, gdyż przy 58 przeprowadzonych wywiadach zaledwie w 14 przypadkach parlamentarzyści odnieśli się do tej kwestii. Nie odnotowano również różnic w opiniach badanych polityków polskich i niemieckich. Można zatem wnioskować, że mediatyzacja wiedzy eksperckiej, przejawiająca się w uczestnictwie ekspertów w debacie medialnej, nie jest czynnikiem ważnym z punktu widzenia politycznego procesu decyzyjnego. Ciekawe byłoby skonfrontowanie tego podejścia z opiniami samych ekspertów, którym należałoby zadać pytanie, czy oni zauważają jakąś korelację pomiędzy własną

aktywnością medialną i zainteresowaniem polityków ich usługami ekspercko-doradczymi.

KONKLUZJE

Badanie relacji w trójkącie: media – eksperci – polityczni decydenci jest niewątpliwie interesujące, ważne i obiecujące, gdyż są to relacje wielowymiarowe i złożone. W systemach demokratycznych politycy podejmujący decyzje muszą liczyć się z opinią publiczną, której dostęp do wiedzy eksperckiej staje się coraz łatwiejszy. Media dostarczają tej wiedzy, zajmując się produkcją treści korzystających z ustaleń naukowców, a także udostępniając swoje łamy ekspertom reprezentującym różne dziedziny nauki i praktyki zawodowej. Przemiany naukowo-technologiczne oraz społeczne, zachodzące w rozwiniętych demokracjach od lat 80. XX wieku, spowodowały rosnące zapotrzebowanie na wiedzę, zwłaszcza z zakresu kontrowersyjnych obszarów polityki, takich jak energetyka, ochrona środowiska czy przewidywane konsekwencje rozwoju techniki (Glaab, Metz, 2006).

Media masowe działają na coraz bardziej nasyconym i konkurencyjnym rynku. W walce o odbiorców tworzą więc nowe treści, których zadanie nie polega tylko na dostarczeniu rozrywki, ale także wiedzy. Stają jednak przed poważnym problemem, gdyż naukowe ustalenia muszą być przekazane w sposób dostępny nieprzygotowanej i wielce zróżnicowanej publiczności (zob. Bassols et al., 2013). Skutkuje to uproszczeniem, powierzchownością, emocjonalizacją. Prowadzenie dyskursu naukowego za pośrednictwem niewyspecjalizowanych mediów masowych doczekało się osobnego, choć nieoryginalnego określenia: „zmediatyzowany dyskurs naukowy”. To typ hybrydowy, łączący cele informacyjne, argumentacyjne, dydaktyczne i przyciągania uwagi (ibidem, s. 606).

Ponadto doradztwo polityczne, obok klasycznych zadań analityczno-doradczych, od mniej więcej dwudziestu lat pełni coraz częściej również „nieformalne” funkcje komunikacyjne (Jeahriling, 1999). Przygotowanie i prowadzenie kampanii medialnych staje się jednym z głównych zadań specjalistów od *public affairs*, one same zaś mogą stanowić istotny punkt odniesienia w kontekście ukierunkowania polityki bądź ramę referencyjną dla proponowanych treści, pomysłów czy też zapowiadanych propozycji ustawowych. Te źródła informacji, pośrednio kształtujące percepcję odbiorców, w tym polityków, zyskują na znaczeniu tym bardziej, w im większym stopniu tracą tradycyjne źródła informacji i wiedzy – doradcy czy członkowie partii wykorzystywani w ograniczony sposób, w celu oszacowania aktualnych procesów politycznych (Leif, 2006).

Podmioty polityczne systematycznie i wnikliwie analizują medialną prezentację i rezonans różnych tematów, co w konsekwencji, zgodnie z koncepcją *agenda building*, wpływać może na działania polityków. Wynika to z faktu, że możliwości uwagi rządzących są z konieczności ograniczone i zawsze istnieje więcej spraw rywalizujących o uwagę niż takich, które mogą być aktywnie rozważane. Ponadto problemy polityczne nie mają znaczenia *a priori*, ale wynika ono z przyjętej definicji. „To, czy konkretna sytuacja, czy też zestaw okoliczności, stanowi problem i jest właściwą kwestią «publicznej» troski zależy nie tylko od faktów, ale także od przekonań i wartości” (Elder, Cobb, 1984, s. 115).

Wreszcie w zmediatyzowanej rzeczywistości społecznej osobista pozycja ekspertów może być, przynajmniej częściowo, warunkowana przez ich medialną obecność. Takie było założenie autorów, i choć nie znalazło ono potwierdzenia w przeprowadzonych badaniach, to nie oznacza, że było błędne. Zweryfikować je mogą dalsze badania prowadzone nie tylko wśród polityków, ale także ekspertów, a także studia samego zmediatyzowanego dyskursu naukowego w kontekście *agenda building*.

BIBLIOGRAFIA

- Alemann U. von, Eckert F. (2006). Lobbyismus als Schattenpolitik, *APuZ*, Nr. 15-16, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, s. 3-10.
- Anderson C. (2008). Journalism: Expertise, authority and power in public life. W: D. Hesmondhalgh, J. Toynbee (red.). *The media and social theory* (s. 248-264). Abingdon-Oxon: Routledge.
- Bassols M., Cros A., Torrent A.M. (2013). Emotionalization in the New Television Formats of Science Popularization. *Pragmatics*, vol. 23(4), s. 605-632.
- Bittner J. (2002). Kontaktkleber für Geld und Macht. Brauchen Sie einen Minister? Einen Kardinal? Einen Manager? Fragen Sie Morzitz Hunzinger. *Die Zeit* 31/2002.
- Bourdieu P. (2005). *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzienia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bourdieu P., Wacquant L.J. (2001). *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Boyce T. (2006). Journalism and expertise. *Journalism Studies*, vol. 7(6), s. 889-906.
- Cassel S. (2006). Politikberatung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 73-87). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dagger S. (2004). Einleitung. W: S. Dagger (red.). *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven* (s. 12-13). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Decker F. (2004). *Der neue Rechtspopulismus*. Opladen: Leske + Budrich.
- Elder C.D., Cobb R.W. (1984). Agenda-Building and the Politics of Aging. *Policy Studies Journal*, vol. 13(1), s. 115-129.

- Glaab M., Metz A. (2006). Politikberatung und Öffentlichkeit. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 161-170). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Godzic W. (2010). Prezenter, ekspert, celebrity. W: W. Godzic (red.). *Media audiowizulne. Podręcznik akademicki* (s. 299-323). Warszawa: WAI P.
- Hjarvard S. (2004). From Bricks to Bytes: The Mediatization of a Global Toy Industry. W: I. Bondebjerg, P. Gouling (red.). *European Culture and the Media* (s. 43-63). Bristol: Intellect.
- Hjarvard S. (2008). The Mediatization of Society. A Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change. *Nordicom Review*, vol. 29(2), s. 105-134.
- Innis H. (2008). *The Bias of Communication*. Toronto: University of Toronto Press.
- Jeahrning K. (1999). Der Einsatz wissenschaftlicher Beratung zur Strukturierung der politischen Kommunikation – eine „informelle Funktion“ am Beispiel der Wehrpflichtdebatte. *ZParl 3/1999*, s. 686-699.
- Kłoskowska A. (1981). *Socjologia kultury*. Warszawa: PWN.
- Kopka A., Minkenberg M., Piontek D. (2018). Wstęp: Doradztwo polityczne i lobbying w międzynarodowej perspektywie porównawczej. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.), *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 13-42). Nowy Targ: Wydawnictwo TOC.
- Krotz F. (2008). Mediatization: A Concept with Which to Grasp Media and Societal Change. W: K. Lundby (red.). *Mediatization. Concept, Changes, Consequences* (s. 21-40). New York: Peter Lang.
- Leif T. (2006). Medien und Politikberatung – kommunizierende und konkurrierende Röhren. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 322-333). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

- Lundby K. (2008). Introduction: 'Mediatization' as Key. W: K. Lundby (red.). *Mediatization. Concepts, Changes, Consequences* (s. 1-20). New York: Peter Lang.
- Lundby K. (red.) (2014). *Mediatization of Communication*. Berlin-Boston: De Gruyter, Mouton.
- Mazzoleni G. (2008). Mediatization of Politics. W: W. Donsbach (red.). *The International Encyclopedia of Communication*, vol. VII (s. 2930-2932). Malden: Blackwell.
- McLuhan M. (2004). *Zrozumieć media. Przedłużenie człowieka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowo-Techniczne.
- Peters H.P, Brossard D., De Cheveigné S., Dunwoody S., Heinrichs H., Jung A., Kallfass M., Miller S., Petersen I., Tsuchida S., Cain A., Paquez A.-S. (2009). Medialisierung der Wissenschaft und ihre Relevanz für das Verhältnis zur Politik. W: H.P. Peters (red.). *Medienorientierung biomedizinischer Forscher im internationalen Vergleich: die Schnittstelle von Wissenschaft & Journalismus und ihre politische Relevanz* (s. 9-43). Jülich: Forschungszentrum Jülich.
- Piontek D. (2011). *Komunikowanie polityczne i kultura popularna. Tabloidyżacja informacji o polityce*. Poznań: Wydawnictwo WNPiD.
- Piontek D., Kopka A. (2018). Koncepcja kultury eksperckiej w problematyce doradztwa politycznego i lobbyingu. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej*. (s. 69-100). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Sarcinelli U. (1998): Mediatisierung. W: J. Otfried, U. Sarcinelli, U. Saxer (red.). *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil* (s. 678-679). Wiesbaden: Opladen.

- Schranz M., Vonwil M. (2006). Öffentlichkeit und politische Entscheidungsfindung – Problemlösungsmechanismen im Spannungsfeld öffentlicher Moralisierung, politischer Gesetzgebung und wirtschaftlicher Selbststeuerung. W: K. Imhof, H. Bonfadelli, O. Jarren (red.). *Demokratie in der Mediengesellschaft* (s. 25-40). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schulz W. (1997). *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung zur Rolle der Massenmedien in der Politik*. Wiesbaden-Opladen.
- Speth R. (2010). Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit. W: *Lobbying und Politikberatung, APuZ* 19/2010. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, s. 9-15.
- Tuman J.S. (2008). *Political Communication in American Campaigns*. Los Angeles: SAGE.

POLITICAL CONSULTING AND
LOBBYING IN MEDIA DEMOCRACY:
MEDIATIZATION OF EXPERT
KNOWLEDGE AS AN ELEMENT OF
POLITICAL DECISION-MAKING
PROCESS ON THE EXAMPLE
OF POLAND AND GERMANY

Contemporary democracy is often described as a journalistic term of media democracy. This concept reflects the conviction of the key role of mass media in shaping the democratic political system, its transformations and changes. The effect of this role is the phenomenon of mediatization of politics, manifesting itself in adopting media logic to actions in the area of politics. The aim of the article is to analyse the media position of political experts understood as people who comment in the media on specific policy topics, as well as to examine whether their media visibility is a factor legitimizing them as experts in the eyes of politicians. The authors examine the mechanisms of mediatization of expert knowledge and its significance for the political decision-making process. Structured in-depth interviews with Polish and German parliamentarians are used as basis for the conclusions.

Artur Kopka, Michael Minkenberg, Dorota Piontek

DORADZTWO POLITYCZNE I LOBBING W POLSCE I NIEMCZECH: WYNIKI BADAŃ I REKOMENDACJE

Wdobie postępującej złożoności problemów społecznych, politycznych oraz gospodarczych coraz bardziej nieodzowne okazuje się sięganie przez polityków do różnego rodzaju źródeł wiedzy eksperckiej w ramach politycznego procesu decyzyjnego. Ze względu na wyjątkowe zróżnicowanie oraz złożoność problemów niemożliwe jest, aby pojedynczy aktorzy życia politycznego posiadali wystarczającą wiedzę we wszystkich obszarach polityk sektorowych, dlatego też niezbędne do podejmowania właściwych i kompetentnych decyzji staje się uzyskanie przez polityków szerokiego wachlarza informacji, szczególnie w procesie stanowienia prawa. Jednocześnie w związku z niezwykle dynamicznym rozwojem rynku doradztwa politycznego oraz lobbingu widoczne stają się daleko idące różnice w jakości tych informacji oraz ich wiarygodności. Odmienne są też cele oraz intencje podmiotów zajmujących się dostarczaniem ekspertyz lub świadczeniem usług doradczych, takich jak instytucje naukowe oraz instytuty badawcze czy też różnego rodzaju fundacje, *think tanki*, zrzeszenia branżowe, kancelarie i firmy consultingowe bądź doradcy niezależni.

Obszar zainteresowań badawczych stanowiących podstawę analiz przeprowadzonych w niniejszej pracy zbiorowej obejmuje zagadnienia dotyczące kwestii granic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem oraz ich roli w praktyce politycznego procesu decyzyjnego. Głównym celem zrealizowanego projektu badawczego było

porównanie percepcji doradztwa politycznego i lobbingu wśród parlamentarzystów w Polsce i w Niemczech. Za punkt wyjściowy przeprowadzonej analizy przyjęto założenie, że specyficzne uwarunkowania zarówno polityczne, instytucjonalne bądź prawne, jak i historyczne czy kulturowe determinują kształt charakterystycznych dla danego kraju rozwiązań w zakresie pozyskiwania ekspertyzy niezbędnej do podejmowania decyzji politycznych w ramach procesów parlamentarnych. Badania zrealizowane w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej skoncentrowane były na strukturach doradztwa politycznego oraz sposobie ich funkcjonowania, ustawowych regulacjach w obszarze doradztwa politycznego i lobbingu, przedmiocie doradztwa i jego zadaniach, jak również sposobach rekrutacji, pracy oraz komunikacji doradców politycznych.

Zarówno doradztwo polityczne, jak i lobbying posiadają w Niemczech zdecydowanie dłuższe tradycje niż w Polsce, gdzie główny impuls dla ich rozwoju stanowiła transformacja systemu politycznego, wiążąca się z koniecznością profesjonalizacji polityki, a tym samym stworzenia różnorodnych form komunikowania społecznego oraz rozbudowy mediów masowych. Jednak również w Niemczech wraz ze zjednoczeniem i przeniesieniem się politycznego centrum decyzyjnego do Berlina doszło do znacznego rozkwitu licznych rodzajów działalności doradczej. W obu krajach funkcjonują zinstytucjonalizowane formy doradztwa wewnątrzparlamentarnego, w Niemczech w postaci Służb Naukowych Bundestagu (WD)¹, natomiast w Polsce Biura Analiz Sejmowych (BAS). Mimo generalnie niewielkich różnic w sposobie funkcjonowania tych instytucji w obu parlamentach², cieszą się one w Niemczech dużo większym zaufaniem posłów niż w Polsce³.

1 Niem. *Wissenschaftlicher Dienst beim Deutschen Bundestag*.

2 Por. Deutscher Bundestag (2018) oraz Kancelaria Sejmu (2018).

3 W Niemczech parlamentarzyści niezależnie od opcji politycznej wyrażali pochlebne opinie o kompetencji i profesjonalizmie pracy Służb Naukowych Bundestagu. Mimo że w Polsce pracownicy BAS, w przeciwieństwie do pracowników niemieckich Służb Naukowych, nie mogą być członkami żadnej partii politycznej, główna krytyka formułowana, o dziwo, zarówno przez polityków koalicji rządzącej,

Rozbieżności między Polską a Niemcami widoczne są ponadto w rozwiązaniach instytucjonalno-prawnych regulujących obszar działań ekspercko-doradczych, jak i ich percepcji przez parlamentarzystów. W Polsce korzystanie przez partie polityczne z usług doradców jest uregulowane ustawowo. Ugrupowania parlamentarne zostały zobligowane do przekazywania od 5% do 15% subwencji na tzw. Fundusz Ekspercki. Z kolei najczęściej wykorzystywaną formę doradztwa w niemieckim parlamencie stanowią usługi pracowników biur parlamentarnych, nazywanych „współpracownikami naukowymi”. Istniejące regulacje prawne nie odnoszą się jednak do ich roli jako doradców politycznych, lecz jedynie do sposobu i zasad ich zatrudniania (Biskup, Schöll-Mazurek, 2018).

Głównym czynnikiem regulacji prawnych różnicującym sposób funkcjonowania usług eksperckich w Polsce i w Niemczech jest jednak fakt, że w Polsce istnieje ustawa zwierająca wiążącą definicję działalności lobbingowej, określająca m.in. zasady jawności tego typu postępowania oraz zakres praw i obowiązków zarejestrowanych lobbystów w procesie ustawodawczym. Nakazuje ona ponadto właściwemu ministrowi prowadzenie jawnego rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową oraz zobowiązuje go do opracowania i podania do wiadomości publicznej rocznej informacji o czynnościach podejmowanych wobec Sejmu i Senatu przez te podmioty. W Niemczech da się zauważyć niski stopień sformalizowania lobbingu związany z szeroko krytykowanymi brakami strukturalnymi w tym zakresie. Nie ma tu ustawowej regulacji dot. doradztwa politycznego czy lobbingu. Nie istnieje też tzw. „ustawa lobbingowa”, natomiast rejestracja podmiotów nim się zajmujących jest dobrowolna i nie wiąże się z żadnymi przywilejami lub obowiązkami. Brakuje również ustawowej definicji pojęcia lobbingu oraz ustawowego określenia doradztwa politycznego, co powoduje deficyt w zakresie informacji dotyczącej zarówno rozmiaru, jak i charakteru tego zjawiska w niemieckim parlamencie. Ponadto w Niemczech nie wprowadzono dotąd od dawna postulowanych wiążących regulacji

jak i partii opozycyjnych w zakresie merytoryczności ekspertyz sporządzanych przez BAS dotyczyła wątpliwości co do ich obiektywizmu.

odnoszących się do przejrzystości procesów doradczych oraz lobbingowych, na co w przeprowadzonych wywiadach zwraca uwagę wielu badanych posłów (ibidem).

Mimo dostępności różnego rodzaju źródeł i ekspertów poziom wykorzystania doradztwa politycznego przez polskich parlamentarzystów znajduje się wciąż w początkowej fazie rozwoju. Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy wydaje się być niski poziom zaufania społecznego, który skutkuje preferowaniem przez polityków doradztwa pochodzącego ze znanych im kręgów, co przenosi je na grunt kontaktów prywatnych oraz gabinety polityczne, zawężając tym samym sposób realizowania polityki do utartych założeń charakterystycznych dla danej opcji politycznej.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku lobbingu, w Polsce, który mimo swojego umocowania prawnego pozostaje daleki od pożądanego poziomu profesjonalizacji. Daje się zauważyć, że w Polsce, daleko wyraźniej niż w Niemczech, zaznacza się opozycja pomiędzy raczej pozytywnie ocenianym doradztwem merytorycznym a lobbingiem postrzeganym w sposób zdecydowanie bardziej negatywny. Również w tym wypadku przyczyną może być wysoki stopień społecznej podejrzliwości, powodujący postrzeganie działalności lobbingowej jako środka do zakulisowej aktywności nieetycznych aktorów funkcjonujących w ramach rynku politycznego. Sytuacja taka może stanowić konsekwencję długotrwałych doświadczeń wadliwego systemu gospodarczego z poprzedniego ustroju politycznego oraz wielu piętnowanych medialnie przypadków korupcji, jakie miały miejsce w okresie transformacji ustrojowej. Dlatego też w Polsce, pomimo istniejących w tym zakresie regulacji prawnych, większość działalności lobbingowej jest ukryta, co potwierdza niewielka ilość zarejestrowanych podmiotów lobbystycznych (ibidem).

Szczególną uwagę przyciągają różnice w podejściu do różnych form doradztwa politycznego w Polsce i w Niemczech. W Polsce daje się zauważyć koncentracja na strategicznym typie doradztwa politycznego, które obecne jest praktycznie na każdym poziomie uprawiania polityki. Dynamiczny jego rozwój w stosunkowo krótkim czasie oraz wpływy amerykańskiej praktyki politycznej sprawiły,

że w Polsce wiąże się ono najczęściej z *political consulting* ukierunkowanym na kontakty z wyborcami oraz prezentację medialną (ibidem). Obok odmiennych dróg rozwoju doradztwa politycznego i lobbyngu w obu krajach, wynikających z uwarunkowań historycznych, jednym z czynników mających wpływ na szczególnie duże zapotrzebowanie na usługi w zakresie doradztwa strategicznego w Polsce wydaje się być wciąż wyjątkowo niski poziom konsolidacji systemu, co ze względu na silną fluktuację wyborczą powoduje konieczność prowadzenia praktycznie ciągłej kampanii w celu uzyskania mandatu. Jednocześnie mamy tu do czynienia ze zdecydowanie rzadszym wykorzystaniem doradztwa merytorycznego, co prawdopodobnie wynika z sytuacji, w której istotne decyzje polityczne leżą raczej w gestii kierownictwa partii lub koła parlamentarnego niż poszczególnych posłów. Zależność pomiędzy preferencjami danej formy doradztwa a poziomem zakotwiczenia systemu partyjnego w strukturze społecznej i politycznej wymaga jednakże weryfikacji w ramach kolejnych badań porównawczych.

Z wypowiedzi respondentów wynika, że doradztwo polityczne, zarówno w swojej odmianie *policy advice*, jak i *political consulting*, istnieje w Polsce w bardzo ograniczonym zakresie, przybierając zazwyczaj formę usług, które świadczone są w sposób nieusystematyzowany przez podmioty niezajmujące się profesjonalnie doradztwem. Trudno jest jednak jednoznacznie określić, co jest przyczyną, a co skutkiem niskiego poziomu zainteresowania doradztwem w Polsce. Można tu jednak mówić o zauważalnym mechanizmie działającym na zasadzie sprzężenia zwrotnego, w przypadku którego negatywny stosunek do jakości ekspertyz Biura Analiz Sejmowych czy też niski w opinii parlamentarzystów poziom ekspercki działających w Polsce *think tanków* nie niesie ze sobą stymulującej wartości merytorycznej, przez co politycy zazwyczaj nie okazują zainteresowania różnego rodzaju dodatkowymi źródłami informacji, mimo uświadamiania sobie ich powszechnej dostępności (Biskup, Schöll-Mazurek, 2018a).

W Niemczech definicje dotyczące doradztwa politycznego koncentrują się głównie na dostarczaniu wiedzy eksperckiej w obszarze polityk sektorowych, czyli tzw. doradztwie merytorycznym, określanym

jako *policy advice*. Doradztwo w sensie *political consulting* występuje tu jedynie w sposób marginalny. Niemieccy politycy korzystają raczej z doradztwa merytorycznego, strategiczne pozostawiając władzom partyjnym. Działa tu wiele podmiotów pełniących funkcje doradcze, których aktywność ekspercką uwzględnia się w procesie tworzenia prawa. W Niemczech istnieje cały szereg instytucji posiadających duże doświadczenie i cieszących się ugruntowaną renomą, w tym także organizacje afiliowanych przy partiach politycznych (Biskup, Schöll-Mazurek, 2018). Korzystanie z doradztwa ułatwia dłuższa tradycja związana z tworzeniem zróżnicowanych kanałów przepływu informacji w ramach procesów parlamentarnych. Ponadto posłowie mają zapewnione wystarczające środki finansowe na realizację tego typu celów. Z wypowiedzi parlamentarzystów wynika, że czują się oni zobowiązani do korzystania z produktów doradztwa politycznego typu *policy advice*, deklarują zainteresowanie wiedzą ekspercką, zwracając jednocześnie uwagę na spoczywającej na politykach odpowiedzialności za podejmowanie decyzji na podstawie rozważnego uwzględniania wielorakich źródeł zapewniających możliwie szeroki wachlarz punktów widzenia w obszarze pozyskanych informacji (Biskup, Schöll-Mazurek, 2018a).

Podobnie działalność lobbystyczną prowadzą w Niemczech liczne podmioty nie tylko z drugiego, ale i z trzeciego sektora, przez co także lobbying siłą rzeczy staje się domeną organizacji pozarządowych. W Niemczech jest to aktywność powszechna, nierzadko traktowana jako specyficzna forma doradztwa politycznego i stanowiąca jego ważny element. Ogólnie rzecz biorąc, wieloletnia działalność różnego rodzaju aktorów oferujących usługi eksperckie sprawia, że politycy w Niemczech mają większe doświadczenie w ich wykorzystaniu oraz rozpoznaniu charakteru i intencji podmiotów doradczych, z którymi mają do czynienia w ramach procesu pozyskiwania informacji (Biskup, Schöll-Mazurek, 2018).

W odniesieniu do regulacji prawnych w zakresie doradztwa politycznego i lobbyngu niemieccy respondenci w większości dostrzegają niedostatek regulacji i dość precyzyjnie formułują propozycje ewentualnych rozwiązań, które ich zdaniem należałoby wprowadzić.

Z jednej strony wskazują bardzo konkretne kwestie, takie jak system wydawania przepustek do Bundestagu, monitoring korzyści majątkowych przyjmowanych przez posłów czy też dylemat dwukierunkowego przepływu osób pomiędzy polityką a gospodarką, znanego jako problem tzw. „drzwi obrotowych” (Cianciara, Stasiak, 2018). Z drugiej strony nieco zaskakuje fakt, że niektórzy z niemieckich parlamentarzystów przyznają się jedynie do niewielkiej znajomości przepisów odnoszących się do tego obszaru, a nawet zupełnego braku wiedzy na ten temat (Jańczak, Kopka, 2018).

Z wypowiedzi polskich posłów wynika z kolei, że przeważnie mają relatywnie niewielką wiedzę na temat regulacji prawnych dotyczących działalności lobbgingowej, a ich wypowiedzi charakteryzują się zazwyczaj wysokim stopniem ogólności, zawierając postulaty mówiące o potrzebie większej precyzji i przejrzystości tych regulacji. W przeciwieństwie do Niemiec w Polsce wyraźnie widać znaczny brak zaufania badanych polityków do obowiązujących rozwiązań instytucjonalno-prawnych oraz ich skuteczności w zakresie zapewnienia właściwych zachowań aktorów biorących udział w procesie przepływu informacji po obu stronach lobbgingowej interakcji (Cianciara, Stasiak, 2018).

Ważnym aspektem w kontekście źródeł pozyskiwania informacji przez parlamentarzystów jest rola organizacji pozarządowych (NGOs) w ramach doradztwa politycznego. Ich obecność w procesach decyzyjnych stanowi bowiem jeden z czynników świadczących o jakości demokracji, będąc jednym z wyznaczników określających poziom kultury politycznej w danym kraju oraz świadczących o rodzaju interakcji pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a administracją publiczną (por. m.in. Putnam, 1993; Lauth 2004; Peisert 2018). Również w tej kwestii pomiędzy Polską a Niemcami zaobserwować można znaczne różnice. Podczas gdy w percepcji polskich polityków organizacje pozarządowe mogą pełnić zarówno funkcję doradczą w pojęciu „naukowego doradztwa politycznego”, opartego na wiedzy akademickiej, jak i działać w roli aktorów procesów lobbgingowych, to niemieccy parlamentarzyści postrzegają je generalnie jako podmioty reprezentacji interesów. W mniemaniu badanych

posłów do przedstawicieli naukowego doradztwa politycznego zaliczyć można jedynie uniwersytety, instytuty badawcze oraz Służby Naukowe Bundestagu. Nie zmienia to jednak faktu, że w Niemczech korzystanie przez parlamentarzystów z wiedzy eksperckiej oferowanej przez różnego rodzaju NGOs wpisuje się w sposób oczywisty w proces pozyskiwania informacji przydatnych w podejmowaniu decyzji politycznych, podczas gdy w Polsce należy to jednak wciąż raczej do rzadkości (Moroska-Bonkiewicz, Schöll-Mazurek, 2018).

Co charakterystyczne, polscy politycy wskazywali niekiedy na trudności ze zdefiniowaniem, czy w przypadku NGOs mają do czynienia z podmiotem oferującym niezależną ekspertyzę, czy raczej subiektywną analizę przygotowaną na potrzeby danej grupy interesu, co niejednokrotnie spotykało się z nieufnością i sceptycyzmem posłów. Problem ten natomiast praktycznie nie występował w Niemczech, gdzie organizacje pozarządowe traktowane były przez parlamentarzystów głównie jako aktorzy działalności lobbyingowej, co jednocześnie nie odbierało im statusu nieodzownego elementu procesu doradczego. W przekonaniu badanych polityków zobowiązuje to co prawda do świadomego i odpowiedzialnego korzystania z pozyskiwanej tą drogą wiedzy, choć wciąż uważanej przez nich za niezbędną do uzyskania pełnego spektrum informacji. Różnice te wynikać mogą z innych społeczno-kulturowych i prawnych uwarunkowań determinujących sposób funkcjonowania rynku organizacji pozarządowych w obu krajach (ibidem).

Wiedza ekspercka stanowi w dzisiejszych czasach niezbędną część składową politycznego procesu decyzyjnego, natomiast sposób i zakres jej wykorzystania, mający niejednokrotnie istotny wpływ na jakość podejmowanych decyzji, jest zgodnie z przyjętymi w projekcie założeniami pochodną szerszego zjawiska „politycznej kultury eksperckiej” (pke). Dlatego też jednym z podstawowych zadań realizowanego projektu było wskazanie czynników kształtujących systemy norm, procedur i instrumentów regulujących relacje pomiędzy ekspertami i podmiotami politycznymi, funkcjonujące w poszczególnych państwach, a także stworzenie modelu analitycznego umożliwiającego ich porównanie w odmiennych systemach politycznych.

Zróźnicowanie uwarunkowań doprowadziło do wskazania czterech typów pke, wyodrębnionych na podstawie dwóch podstawowych grup zmiennych: instytucjonalnych (formalno-prawnych) i kulturowych, tworzących unikalny dla każdego systemu model norm i zależności między politykami i doradcami biorącymi udział w procesach podejmowania decyzji politycznych (Piontek, Kopka, 2018).

W ramach przeprowadzonej analizy empirycznej na podstawie zaprezentowanych danych stwierdzono, że w Polsce mamy do czynienia z typem pke określonym jako „sformalizowana zorientowana strategicznie”, w Niemczech zaś „niesformalizowana zorientowana merytorycznie”. Decydującymi przesłankami uzasadniającymi powyższe przyporządkowanie był fakt, że w Polsce istnieją przepisy prawne określające zarówno pojęcie działalności lobbgingowej, jak i sposób funkcjonowania lobbystów w ramach politycznych procesów decyzyjnych, podczas gdy w Niemczech nie ma odrębnej regulacji ustawowej odnoszącej się do formalnych uwarunkowań funkcjonowania tego typu działalności. Natomiast wśród różnicujących czynników o charakterze kulturowym wymienić należy przede wszystkim skłonność polityków do korzystania z ekspertyz zewnętrznych bądź wewnętrznych, mającą odzwierciedlenie w dystansie między politykami i ekspertami, motywy rekrutacji ekspertów oraz cele korzystania z ich wiedzy, sposób postrzegania jej roli, a także horyzont czasowy decyzji podejmowanych w oparciu o pozyskane ekspertyzy, zorientowanych bądź to na komunikację z mediami i wyborcami, bądź na projektowanie polityk szczegółowych. W tym kontekście najbardziej widoczną różnicę stanowił znacznie większy zakres korzystania przez polskich posłów z doradztwa strategicznego (*political consulting*), niż miało to miejsce w Niemczech, gdzie głównie sięgano po doradztwo merytoryczne (*policy advice*) (ibidem).

Do istotnych aspektów w kontekście doradztwa politycznego w Polsce i w Niemczech należy poziom mediatyzacji polityki (por. Leif 2006), związany funkcją mediów w życiu społeczno-politycznym w danym kraju. Biorąc pod uwagę bogatą literaturę przedmiotu (por. Piontek, Kopka 2018a), można przyjąć, że zjawisko to ma charakter uniwersalny i występuje we wszystkich demokracjach

z rozbudowanym rynkiem mediów. Mediatyzacja dotyczy nie tylko polityki *per se*, ale oznacza, że media stają się centralne w procesie społecznym, a funkcje związane z komunikacją coraz istotniejsze dla większości instytucji społecznych, w tym politycznych (Piontek 2011). Przyjęto zatem, że warto pochylić się nad medialną pozycją ekspertów politycznych rozumianych jako osoby, które wypowiadają się w mediach na tematy polityk szczegółowych, a także zbadać, czy ich medialna widoczność jest czynnikiem legitymizującym ich eksperckość w oczach polityków. Podstawę wniosku na temat mediatyzacji wiedzy eksperckiej i jej znaczenia dla politycznego procesu decyzyjnego z założenia stanowiły strukturyzowane wywiady pogłębione, przeprowadzone z parlamentarzystami polskimi i niemieckimi. Nie wykazały one jednak, że taka korelacja w deklaracjach polityków występuje (Piontek, Kopka, 2018a).

Kolejnym zadaniem, jakie postawili sobie autorzy niniejszej publikacji, było określenie sposobu postrzegania granicy pomiędzy doradztwem politycznym a lobbyingiem przez polskich i niemieckich parlamentarzystów. Dlatego w oparciu o kategorie dominujące w studiach granicznych zaprezentowano modele tworzące kontekst teoretyczny i metodologiczny umożliwiający rozgraniczenie między doradztwem politycznym a lobbyingiem w ramach badań o charakterze empirycznym (Jańczak 2018). W oparciu powyższe założenia udało się ustalić, że na płaszczyźnie porządku prawnego w Polsce ze względu na istnienie tzw. ustawy lobbyingowej mamy do czynienia z granicą o charakterze *boundary*, natomiast w Niemczech – ze względu na brak tego typu rozwiązań ustawowych – z granicą o charakterze *frontier* (Jańczak, Kopka, 2018)⁴.

Z przeprowadzonej analizy materiału empirycznego wynika, że polscy parlamentarzyści zgadzali się w kwestii rozdzielania doradztwa politycznego od lobbyingu. Wśród niemieckich polityków opinie

⁴ *Boundary* jest barierą implikującą mniej lub bardziej kategoryczne ograniczenie dwóch obszarów. Poprzez silną strukturę i organizację zaznacza ona oddzielenie od siebie suwerenności, jednoznacznie określając przy tym koniec danego obszaru. Jako *frontier* rozumie się strefę kontaktu między dwoma obszarami, w którym mieszają się ze sobą ich wpływy (por. Jańczak, 2018).

na ten temat były bardziej zróżnicowane. Większość z nich co prawda potwierdziła taki podział, lecz nieodosobnione były też sytuacje, w których respondenci stwierdzali, że nie ma między nimi różnic lub nie potrafili oni udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Ogólnie rzecz biorąc, w Polsce i w Niemczech parlamentarzyści oba te obszary postrzegają zarówno w porządku politycznym, jak i praktyce politycznej jako osobne kategorie, posiadające złożony system wzajemnych relacji. W świadomości polskich posłów doradztwo polityczne oraz lobbying dzieli wyraźną granicą w formie *boundary*, jednak w praktyce pojawiają się również pewne elementy logiki *frontier*. Z kolei opinie niemieckich parlamentarzystów wydają się być również w tym wypadku mniej jednoznaczne. Część respondentów postrzega tę granicę na poziomie świadomości oraz w kontekście postulatów dotyczących rozwiązań prawnych jako *boundary*. Z kolei dla innej grupy zarówno na poziomie świadomości, jak i w odniesieniu do praktyki jej funkcjonowania nosi ona znamiona *frontier*. Interesujące, że jasno zaznacza się tu związek z chadecką lub socjaldemokratyczną orientacją polityczną badanych (ibidem).

Jeżeli chodzi o kwestię dynamiki zmian zachodzących w zakresie doradztwa politycznego i lobbyngu, to w obydwu państwach zarysowuje się proces borderyzacji. Na płaszczyźnie prawnej zostały w Polsce wprowadzone odpowiednie regulacje, natomiast w Niemczech są one intensywnie dyskutowane. Rośnie również świadomość rozdzielności obu obszarów w praktyce politycznej oraz występowania elementów patologicznych w sytuacji, kiedy się one ze sobą mieszają. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że w Polsce tego typu przekonanie wydają się podzielać politycy wszystkich opcji. Natomiast wśród niemieckich parlamentarzystów na tle przynależności partyjnej zarysowuje się widoczna zależność podejścia zarówno do kwestii ustawowej regulacji procesów doradczych, jak i konieczności wprowadzenia przepisów mających na celu zwiększenie ich transparentności. Pojęcie lobbyngu ma w obu krajach konotacje wyraźnie negatywne. Podczas gdy w Polsce uwidacznia się to i w badaniach opinii publicznej, i u polityków, to w Niemczech dotyczy głównie opinii publicznej oraz pewnej części polityków ugrupowań o charakterze

lewicowym. Pozostali parlamentarzyści mają, co prawda, świadomość, że opinia publiczna i media odnoszą się do lobbyngu w sposób dalece stygmatyzujący, jednak oni sami w znacznej większości przypadków się od tego odzegnują (ibidem).

W odniesieniu do sposobu organizacji badanych obszarów, w przypadku Polski dominuje sposób postrzegania lobbyngu jako działania zorganizowanego w sposób statyczny i precyzyjnie zdefiniowanego zarówno w porządku prawnym, jak i świadomości głównych aktorów, choć w praktyce funkcjonowania nierzadko przekraczającego swoje granice. W odniesieniu do doradztwa mamy natomiast do czynienia z jego percepcją odpowiadającą logice ekspansywnej, z mniej doprecyzowanymi granicami i licznymi oddziaływaniami poza sferę „statutową”. Z kolei w Niemczech, z uwagi na mniejszy stopień doprecyzowania ich granic, i lobbyng, i doradztwo polityczne w percepcji polityków bliższe stają się modelowi ekspansywnemu. Dość precyzyjnie zdefiniowane jest tu natomiast pojęcie tzw. „naukowego” doradztwa politycznego, stanowiącego dla wielu parlamentarzystów osobną jakość, określoną na podstawie o stosunkowo wyraźnych kryteriów (ibidem).

Przeprowadzona analiza wskazuje ponadto na asymetryczne relacje między badanymi obszarami w opinii respondentów⁵. W przypadku Polski w odniesieniu do perspektywy separacyjnej pojawiają się, co prawda, elementy *limes*, stanowiącej precyzyjnie wyznaczoną linię oddzielającą od siebie najczęściej asymetryczne i raczej niezmiennie struktury prawne, postulatywne i świadomościowe. Gdy lobbyng traktuje się jako źródło informacji, silnie zostaje zaakcentowany z kolei *march* jako swoista strefa buforowa. Ale mimo tego dominuje *expansive frontier*, charakteryzująca sąsiedztwo asymetrycznych struktur, których relacje ulegają ciągłej zmianie i gdzie lobbyści z racji trudności w ich rozpoznaniu wchodzą w obszar doradztwa politycznego. W Niemczech bardzo duża grupa polityków, ze względu na ich zdaniem niezbędną konieczność uzyskania informacji z różnych źródeł, wskazuje na pokrywanie się obszarów lobbyngu i doradztwa

5 Szczegółowy opis kategorii charakteryzujących relacje pomiędzy obszarami granicznymi zob. Jańczak (2018).

w logice *march*. Inne liczne opinie wśród niemieckich parlamentarzystów zwracają uwagę na „celowe” ukrywanie się lobbingu pod przykrywką doradztwa charakterystycznego dla *expansive frontier*. Natomiast na płaszczyźnie świadomościowej znaczna część niemieckich polityków posługuje się logiką *limes* w kontekście postulowanej transparentności procesów doradczych (ibidem).

Na podstawie przeprowadzonej wielopłaszczyznowej analizy percepcji procesów doradztwa politycznego wśród parlamentarzystów w Polsce i w Niemczech można stwierdzić istnienie związku między sposobem definiowania przez nich granic doradztwa politycznego i lobbingu a kształtem rozwiązań ustawowych obowiązujących w danym państwie. Zauważalna była również zależność łącząca system regulacji prawnych w tym zakresie ze sposobem postrzegania przez posłów krajowego rynku doradztwa i lobbingu. Z jednej strony oferta w obejmująca doradztwo polityczne i lobbying jawi się w ocenie niemieckich polityków jako bogatsza, bardziej zróżnicowana i w większym stopniu rozwinięta w porównaniu z polskim rynkiem widzianym oczami krajowych parlamentarzystów. Ponadto, mimo znacznie niższego stopnia sformalizowania procesów doradczych w Niemczech, wynikających m.in. z braku tzw. „ustawy lobbyingowej”, mamy tu do czynienia z wyższym poziomem jego instytucjonalizacji, manifestującym się w postaci całej gamy podmiotów zajmujących się profesjonalnie dostarczaniem ekspertyz politycznym decydentom. Z drugiej strony to właśnie sposób funkcjonowania regulacji prawnych ma istotne znaczenie dla stopnia profesjonalizacji doradztwa politycznego, której postęp jest w dużej mierze wspierany dzięki tworzeniu adekwatnych zachęt instytucjonalnych do korzystania przez parlamentarzystów z usług doradztwa merytorycznego w ramach politycznych procesów decyzyjnych. Powinny one stanowić dla polityków motywację do poszukiwania ekspertyz o możliwie wysokiej jakości na wszystkich etapach podejmowania decyzji politycznych, a także korzystania z zatrudnianych przez nich profesjonalnych analityków oraz innych źródeł doradztwa, zarówno takich jak instytucje i eksperci naukowcy oraz reprezentanci interesu czy lobbyści, jak

i różnego rodzaju *think tanki*, fundacje, stowarzyszenia etc. (Cianciara, Stasiak, 2018; por. Braml, 2006; Mai, 2006; Welzel, 2006).

Szczególnie ten ostatni obszar ze względu na wieloaspektowość pojęcia organizacji pozarządowych oraz różnorodność ich form występujących w poszczególnych państwach wymaga dalszych i pogłębionych badań, mających określić, czym w percepcji polityków są organizacje pozarządowe oraz jak je definiują w kontekście doradztwa politycznego i lobbyingu. Takie ujęcie celów badawczych pozwoliłoby na bardziej precyzyjną analizę ich roli w politycznym procesie decyzyjnym.

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić, że zrealizowane badania miały charakter pilotażowy, a przeprowadzone analizy ukierunkowanie eksploracyjne. Naszą intencją było stworzenie podstawy do kolejnych etapów badań nad tym zagadnieniem. Zaprezentowane wnioski bazowały na wywiadach udzielonych przez polityków uczestniczących w procesie stanowienia prawa, co pozwoliło ustalić jedynie deklaracje badanych wobec przedmiotu badań, nie zaś stan faktyczny. Dla pełniejszego obrazu systemu norm, procedur i instrumentów regulujących relacje pomiędzy ekspertami i politycznymi podmiotami decyzyjnymi konieczne jest przeprowadzenie podobnych wywiadów z drugą stroną interakcji, tj. z ekspertami.

W celu weryfikacji przyjętych założeń konceptualnych oraz sposobu typologicznego przyporządkowania kultury eksperckiej funkcjonującej w Polsce i w Niemczech perspektywa posłów powinna zostać uzupełniona o spojrzenie ekspertów biorących udział w politycznych procesach doradczych. Należy skupić się na sposobie rozumienia przez doradców ich roli w ramach politycznych procesów doradczych oraz postrzeganiu przez nich kryteriów legitymizacji oraz legalności różnego rodzaju działalności doradczej. W centrum zainteresowania powinny znaleźć się: dostęp doradców i lobbystów do aktorów życia politycznego, pożądany przedmiot doradztwa, sposoby rekrutacji ekspertów oraz kanały komunikacji pomiędzy politykami a doradcami, jak również percepcja ekspertów dotycząca ustawowych regulacji w obszarze doradztwa politycznego i lobbyingu. Ponadto, by zweryfikować wnioski sformułowane

w polsko-niemieckiej optyce porównawczej, niezbędna okazuje się kontynuacja badań komparatystycznych w odniesieniu do innych krajów europejskich, co stworzy możliwość systematycznego zestawiania różnic i podobieństw w funkcjonowaniu doradztwa politycznego i lobbyingu w politycznych procesach decyzyjnych w Europie Zachodniej i Środkowo-Wschodniej.

BIBLIOGRAFIA:

- Biskup B., Schöll-Mazurek K. (2018). Instytucjonalne podstawy doradztwa politycznego oraz lobbyingu w polsko-niemieckim porównaniu. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 157-198). Nowy Targ: Wydawnictwo TOC.
- Biskup B., Schöll-Mazurek K. (2018a). Doradztwo merytoryczne (*policy advice*) i doradztwo strategiczne (*political consulting*) w procesach doradztwa politycznego w Polsce i Niemczech w ocenie parlamentarzystów. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 199-228). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Braml J. (2006). Wissenschaftliche Politikberatung durch Think Tanks. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 255-267). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

- Cianciara A., Stasiak D. (2018). Rynek doradztwa politycznego i lobbyngu z perspektywy polskich i niemieckich parlamentarzystów. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 229-266). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Deutscher Bundestag. (2018). *Fachinformationen und Analysen*. <https://www.bundestag.de/analysen> [dostęp: 12.12.20018].
- Jańczak J. (2018). Pojęcie granicy w kontekście różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbyngiem w politycznym procesie decyzyjnym. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.) *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 101-116). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Jańczak J., Kopka A. (2018). Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbyngiem w politycznym procesie decyzyjnym. Interpretacja badań empirycznych. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 117-156). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Kancelaria Sejmu (2018). *Biuro Analiz Sejmowych*. <http://www.bas.sejm.gov.pl/onas.php> [dostęp: 12.12.20018].
- Lauth H.-J. (2004): *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*, Wiesbaden: Springer VS.
- Leif T. (2006). Medien und Politikberatung – kommunizierende und konkurrierende Röhren. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 322-333). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mai M. (2006). Verbände und Politikberatung. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 268-274). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

- Moroska-Bonkiewicz A., Schöll-Mazurek K. (2018). Organizacje pozarządowe w kontekście doradztwa politycznego i lobbingu w percepcji polskich i niemieckich parlamentarzystów. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 267-312). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Peisert A. (2018). *Spółczeństwo obywateli? Obywatelskość w procesie cywilizowania*. Gdańsk : Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Piontek D. (2011). Komunikowanie polityczne i kultura popularna. Tabloidyzacja informacji o polityce. Poznań: Wydawnictwo WNPiD UAM.
- Piontek D., Kopka A. (2018). Koncepcja kultury eksperckiej w problematyce doradztwa politycznego i lobbingu. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 69-100). Nowy Targ: Wydawnictwo ToC.
- Piontek D., Kopka A. (2018a). Doradztwo polityczne i lobbying w demokracji medialnej – mediatyzacja wiedzy eksperckiej jako element politycznego procesu decyzyjnego na przykładzie Polski i Niemiec. W: A. Kopka, D. Piontek, M. Minkenberg (red.). *Doradztwo polityczne i lobbying w parlamentarnym procesie decyzyjnym. Polska i Niemcy w perspektywie porównawczej* (s. 313-332). Nowy Targ: Wydawnictwo TOC.
- Putnam R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Welzel C. (2006). Politikberatung durch Stiftungen. W: S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele, M. Thunert (red.). *Handbuch Politikberatung* (s. 275-289). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

**POLITICAL CONSULTING AND
LOBBYING IN POLAND AND
GERMANY: RESEARCH RESULTS
AND RECOMMENDATIONS**

The article summarises the research and analyses carried out in the frame of the conducted project. Conclusions resulting from the combination of the applied theoretical concepts and the analysis of the empirical material are presented. The theoretical concepts and the developed conclusions indicate a number of differences in the way how political consulting and lobbying function in Poland and Germany and build a set of theses and assumptions that could be used as basis for further research in a comparative perspective in this area.

AUTORZY

DR BARTŁOMIEJ BISKUP, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

PROF. ISP PAN DR HAB. AGNIESZKA CIANCIARA, Zastępca Dyrektora ds. Naukowych i profesor w Zakładzie Europeistyki w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie.

PROF. UAM DR HAB. JAROSŁAW JAŃCZAK, adiunkt 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 Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

DR ARTUR KOPKA, pracownik naukowy w Katedrze Porównawczych Nauk Politycznych na Wydziale Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

PROF. DR HAB. MICHAEL MINKENBERG, kierownik Katedry Porównawczych Nauk Politycznych na Wydziale Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

DR ALEKSANDA MOROSKA-BONKIEWICZ, adiunkt w Instytucie Bezpieczeństwa i Spraw Międzynarodowych na Wydziale Nauk Społecznych i Technicznych Dolnośląskiej Szkoły Wyższej we Wrocławiu.

PROF. DR HAB. WERNER J. PATZELT, kierownik Katedry Systemów Politycznych oraz Porównawczej Analizy Rozwiązań Systemowych Uniwersytetu Technicznego w Dreźnie.

PROF. UAM DR HAB. DOROTA PIONTEK, kierownik Zakładu Komunikacji Społecznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

DR KAMILA SCHÖLL-MAZUREK, pracownik naukowy w Centrum Interdyscyplinarnych Studiów o Polsce na Wydziale Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

DR DOROTA STASIAK, pracownik naukowy w Katedrze Komunikacji w Polityce i Społeczeństwie Obywatelskim Hertie School of Governance w Berlinie, następnie pracownik naukowy w Institute For Advanced Sustainability Studies w Poczdamie.

Monografia prezentuje wyniki polsko-niemieckiego projektu badawczego: „WIEDZA TO WŁADZA: Granice doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym”. Badania zrealizowane w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej skoncentrowane były na strukturach doradztwa politycznego, ustawowych regulacjach w obszarze doradztwa politycznego i lobbingu, sposobie ich funkcjonowania oraz wykorzystania w zakresie podejmowanych decyzji politycznych. Ponadto w kontekście różnorodnych „kultur eksperckich” analizie poddane zostały również przedmiot i zadania doradztwa, jak również sposoby rekrutacji, pracy oraz komunikacji doradców politycznych.

W książce poruszone zostały następujące zagadnienia:

Doradztwo polityczne i jego legitymizacja · Koncepcja „politycznej kultury eksperckiej” w kontekście polsko-niemieckiej perspektywy porównawczej odnoszącej się do doradztwa politycznego i lobbingu w politycznym procesie decyzyjnym · Pojęcie granicy w kontekście rozróżnienia pomiędzy doradztwem politycznym opartym na wiedzy akademickiej a lobbieniem ukierunkowanym na realizację konkretnych interesów.

Publikacja kierowana jest do następujących grup odbiorców:

- studentów, wykładowców, badaczy oraz praktyków w obszarze nauk politycznych i komunikacji społecznej
- specjalistów w dziedzinie doradztwa politycznego i lobbingu

Redaktorzy tomu:

- dr Artur Kopka jest pracownikiem naukowym w Katedrze Porównawczych Nauk Politycznych na Wydziale Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.
- prof. dr hab. Dorota Piontek jest kierownikiem Zakładu Komunikacji Społecznej na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- prof. dr hab. Michael Minkenberg jest kierownikiem Katedry Porównawczych Nauk Politycznych na Wydziale Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

Autorzy recenzowanej książki z sukcesem tłumaczą w jaki sposób identyfikować i ustalać granice pomiędzy doradztwem politycznym a lobbieniem w procesie decydowania politycznego w warunkach demokracji medialnej. Istotnym elementem tych rozważań jest mediatyzacja wiedzy eksperckiej. Walorem pracy jest jej empiryczny i komparatystyczny charakter. Monografia prezentuje wyniki projektu zrealizowanego przez polsko-niemiecki zespół badawczy. Przedstawia analizę, której podstawą są dane pozyskane w wywiadach z polskimi i niemieckimi parlamentarzystami. W ujęciu ogólnym książka dostarcza teoretycznej i praktycznej wiedzy na temat zmieniających się warunków prowadzenia polityki oraz podejmowania decyzji we współczesnych państwach demokratycznych.

z recenzji dr hab. Agnieszki Hess, prof. UJ

ISBN 978-83-952278-7-5 (wydanie drukowane)
ISBN 978-83-952278-8-2 (wydanie elektroniczne)