

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
ARTUR KOPKA, MICHAEL MINKENBERG, DOROTA PIONTEK	
Wstęp	13
<i>Doradztwo polityczne i lobbing w międzynarodowej perspektywie porównawczej</i>	
WERNER J. PATZELT	
Doradztwo polityczne i jego legitymizacja	43
DOROTA PIONTEK, ARTUR KOPKA	
Koncepcja kultury eksperckiej w problematyce doradztwa politycznego i lobbingu	69
JAROSŁAW JAŃCZAK	
Pojęcie granicy w kontekście różnic pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem w politycznym procesie decyzyjnym	101
JAROSŁAW JAŃCZAK, ARTUR KOPKA	
Granica pomiędzy doradztwem politycznym a lobbingiem w politycznym procesie decyzyjnym	117
<i>Interpretacja badań empirycznych</i>	
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 <i>Analiza porównawcza</i>	199
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

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 ustawowa regulacja dotycząca działalności lobbingsowej, zawierająca definicję tego typu działalności, co wskazuje na sytuację odpowiadającej logice *frontier*.

PERSPEKTYWA POLITYCZNA – OPINIE POSŁÓW NA SEJM RP

Postrzeganie 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 nastręcza 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 lobbining jest mimo wszystko taką sytuacją, że osoba, która by ze mną w tej sprawie współpracowała, mimo przedstawianych pewnych racji chciałaby wywrzeć 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 lobbining 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 lobbining 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 lobbystcie 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. Lobbying – 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 lobbingsowa i ona reguluje pewne kwestie. Zresztą jak się zaczyna komisja czy prace to także przewodniczący pyta, czy są przedstawiciele właśnie z tej branży lobbingsowej, 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 lobbingsiem, 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, [...] jakieś 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 lobbingsiem, 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” lobbingsowych, 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 lobbingsowej w wypowiedziach rozmówców w Niemczech pojawiały się liczne kryteria umożliwiające rozróżnienie pomiędzy lobbingsiem 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 przejmując 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 lobbieniem” (P15).

Podobnie jak w Polsce innym kryterium stanowiącym podstawę rozróżnienia był obiektywizm. I tak jeden z rozmówców stwierdził: „Doradztwo polityczne nie jest stronnictwo, 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 decyzyję

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 proszone 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 lobbingiem 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 lobbingowych, 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 lobbingowej.

ORGANIZACJA GRANICY POMIĘDZY DORADZTWEM 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 lobbing związany z firmami, które dążą do tego, by w wyniku takiej czy innej decyzji mieć jakiś zysk finansowy” (R10). Natomiast niezależnie od tego lobbing 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 lobbysci „[...] 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 «lobbing» u nas jest słowem takim trochę negatywnym i chociaż jest ustawa lobbingowa, która to reguluje, to nie chcą się rejestrować jako lobbysci i podszywają 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 lobbingiem 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 ramach. 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 lobbingowa 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 lobbingiem 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 lobbystami” (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 lobbying, ale to lobbying” (P17).

Zdarzały się natomiast opinie, że „[w] rzeczywistości granica jest bardziej płynna niż się wydaje. Ponieważ w każdej rozmowie z lobbystami 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 lobbystyczni 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 lobbining postrzegany jest 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). „Lobbining 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, lobbying, 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 lobbienie. Niestety, moim zdaniem, nauka trzyma się za bardzo w tyle. [...] Większość to lobbienie. Cała trudność [...] polega na tym [...] żeby to odpowiednio przefiltrować” (P7).

Jednym z obszarów, gdzie zdaniem wielu niemieckich polityków zaciera się granica pomiędzy doradztwem a lobbieniem, 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 [...] lobbienie?” (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 lobbingu 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 [...] *žadamy* 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 transparencji 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 lobbying 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 Erkattec, 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 asyistentom 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 lobbieniem. 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 lobbying 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 nie- rzadko 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 „lobbying 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 „lobbying 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 uwrażliwieni 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 lobbienie 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 wyraźnie 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 odłączają.

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 wchodzi w obszar doradztwa ze względu na trudności w rozpoznaniu, kto jest lobbystą, 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.