

Helena WYLIGAŁA

Marlena PIOTROWSKA

EFEKT DRZWI OBROTOWYCH W NIEMIECKIEJ I POLSKIEJ PRAKTYCE POLITYCZNEJ

WPROWADZENIE

Reprezentowanie interesów społecznych jest kluczową cechą systemu demokratycznego. Nie powinien więc budzić zastrzeżeń wpływ różnych grup interesu na proces podejmowania decyzji, jeśli jest jawny, przejrzysty i oparty na przepisach prawa. Mimo istniejących regulacji dotyczących lobbingu i doradztwa, wpływanie na politykę publiczną przez różnego rodzaju podmioty może stanowić przedmiot kontrowersji w przestrzeni politycznej. Bliskie kontakty indywidualne polityków z przedstawicielami przedsiębiorstw, stowarzyszeń, sieci itp., niezależnie od czasu ich trwania, stanowią zarzewie emocji i krytyki. Ich podłożem jest potencjalny konflikt interesów, kiedy to osoba podejmująca decyzję podlega dwóm przeciwstawnym sobie zobowiązaniom lub celom, a zwłaszcza jeśli wykorzystuje swoje kompetencje zawodowe lub urzędowe dla korzyści osobistych. W zależności od okoliczności proces decyzyjny może więc zostać zakłócony lub nawet zagrożony, gdy interes osobisty lub reprezentowany przez danego decydenta negatywnie wpływa na ostateczny kształt podejmowanej decyzji, często korzystnej dla innego, trzeciego podmiotu. Istnieje możliwość neutralizacji potencjalnie negatywnego skutku konfliktu interesów w wyniku nie tylko samoregulacji, stosowania etyki zawodowej, polityki otwartości i jawności, ale także przepisów nakazujących określone zachowania.

W niniejszym tekście rozpatrywany jest przede wszystkim problem reprezentacji interesów społecznych, najczęściej środowisk biznesowych, przez osoby (polityków), które pełniły służbę publiczną, reprezentując ogólny interes publiczny i miały wpływ na ostateczny kształt podejmowanych decyzji, jednak po zakończeniu swojej misji publicznej wykorzystują sieć kontaktów, wiedzę i powiązania do reprezentowania interesów podmiotów sektora gospodarczego. Kontestowana jest zwłaszcza zmiana roli ustawodawcy i regulatora na rolę reprezentanta sektora czy branży, której dotyczą regulacje. Badania Transparency International z 2017 r. wskazują, iż „30% byłych posłów

Parlamentu Europejskiego oraz ponad 50% byłych komisarzy Komisji Europejskiej pracuje dla organizacji znajdujących się w rejestrze lobbystów Unii Europejskiej” (Freund, Bende, 2017). Analogia „zmiany strony” lub „drzwi obrotowych” ukazuje przejście od roli polityka do roli lobbysty i odwrotnie. Z kolei „efekt drzwi obrotowych” oznacza metaforę dla skutków zmiany tych ról i stanowisk, umożliwiającej ich łączenie, ukierunkowane na określony cel, najczęściej indywidualny i/lub branżowy, niż ogólnospołeczny. Zasadne jest więc sprawdzenie, czy zjawisko to jest rozpoznawane w przestrzeni politycznej Polski i Niemiec, jak jest ono postrzegane i oceniane przez uczestników procesów doradczych, czy wskazują oni możliwe sposoby neutralizacji potencjalnych konfliktów interesów związanych z przejściem z polityki do biznesu i odwrotnie. Dlatego celem niniejszego rozdziału jest zbadanie zjawiska drzwi obrotowych w polityce niemieckiej i polskiej w ostatnich latach na podstawie danych empirycznych pochodzących z wywiadów przeprowadzonych z doradcami politycznymi z Polski i Niemiec, na tle analizy uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych.

EFEKT DRZWI OBROTOWYCH

W literaturze przedmiotu można odnaleźć różne definicje problemu „zmiany strony”. Na potrzeby rozdziału posługujemy się także terminem „efektu drzwi obrotowych” (dalej: EDO) (*Drehtüreffekt, Seitenwechesel, revolving door*). D. Coen i M. Vannoni określają go jako „wymianę personelu między sektorem publicznym i prywatnym” (Coen, Vannoni, 2016: 812–826). Pojęcie *revolving door* opisuje „proces przechodzenia polityków z polityki do świata biznesu przy jednoczesnym wykorzystaniu przez nich uprzywilejowanych informacji zdobytych podczas pełnienia funkcji publicznych” (Claessen, Bailer, Turner-Zwinkels, 2021: 25). Za M. Rau można wskazać, że zjawisko drzwi obrotowych oznacza „przechodzenie byłych członków rządu do działalności lobbingsowej po odejściu od sprawowania władzy” (Rau, 2021: 22). E.M. Wirsching określa zjawisko *revolving door* jako „przepływ kadr z polityki rządowej (*government offices*) do jednostek gospodarczych i vice-versa” (Wirsching, 2018: 3).

Zjawisko zmiany strony cechuje się dwukierunkowością. Oznacza możliwość wielokrotnego przechodzenia z polityki do sfery biznesu i odwrotnie, a liczba tych przejść nie jest limitowana, np. przepisami.

Transparentność procesu oznacza, że zachowana jest kontrola (formalna, etyczna, społeczna) nad czasem wyjścia i wejścia z jednego obszaru do drugiego, przedmiotem aktywności i jej uwarunkowaniami. Wśród tych ostatnich istotnymi czynnikami mogą być: szczebel zmiany strony (lokalny, centralny,

międzynarodowy), wymiar zjawiska (motyw indywidualny lub korporacyjny), zakres (np. stopień zbieżności tematyki), mechanizmy przeciwdziałania nadużyciom (prawne – systemowe, samoregulacyjne – branżowe, kodeksy etyczne, kultura polityczna, społeczne – presja opinii publicznej, organizacje typu watchdog). Zdaniem A.S. Nartowskiego, byłego prawnika w organach spółek handlowych i eksperta rynku *corporate governance*, „na rynkach mniej rozwiniętych przepisy przeważają nad zwyczajem, na bardziej rozwiniętych rola zwyczaju wzrasta” (Nartowski, 2015).

W literaturze przedmiotu wskazuje się na korzystne efekty wynikające z zatrudniania osób po zmianie strony. Należą do nich: zwiększenie fachowości działania i ekspertyzy, zwiększenie legitymizacji działań danego podmiotu, wzrost dochodów organizacji, zwiększenie zamówień i kontraktów ze sfery publicznej, a nawet zmniejszenie płaconych podatków i liczby kontroli ze strony organów państwowych (Egerod, van der Ploeg, Rasmussen, 2019). W opracowaniu OECD z 2021 r. wskazuje się, że „przemieszczanie się między sektorem prywatnym i publicznym przynosi wiele pozytywnych rezultatów, w szczególności transfer wiedzy i doświadczenia. Może jednak również zapewnić nieuzasadnioną lub nieuczciwą przewagę wpływania na politykę rządową, jeśli nie jest odpowiednio uregulowane” (OECD, 2021).

Regulacje formalne, zapobiegające konfliktowi interesów w sytuacji przejścia z polityki do biznesu, obejmują najczęściej okres karencji, dotyczący zakazu zatrudniania w podmiotach, wobec których urzędnik lub polityk podejmował decyzje, jak też zawieszenia w pełnieniu obowiązków, wypłaty odszkodowań lub rekompensat ze środków publicznych za czas przymusowego braku aktywności zawodowej. Istotne są także wszelkie zobowiązania o charakterze etycznym, zawodowym i branżowym, zogniskowane w spisach zasad, czy kodeksach etycznych. W przypadku wejścia lobbysty lub biznesmena do polityki, środki kontroli mogą przebierać formę karencji przed podjęciem przez niego decyzji o zaangażowaniu politycznym, ograniczenia jego aktywności zawodowej na czas określony, ujawnienia interesów przed lub po objęciu funkcji, wytycznych etycznych i kontroli uczciwości. Ograniczenia te służą prewencji w zakresie wykorzystania informacji poufnych, nagradzaniu przeszłych decyzji, zniechęcaniu do wywierania wpływu, unikaniu wszelkich podejrzeń, dlatego proponuje się, aby regulacje zawierały: zakaz doradztwa i działalności lobbingsowej lub obrony spraw wobec organizacji, z którą funkcjonariusz publiczny był powiązany w czasie sprawowania urzędu, zakaz wykorzystywania informacji niedostępnych publicznie i udzielania porad z nimi związanych, ograniczanie członkostwa w zarządach i zatrudnienia w podmiotach, z którymi urzędnik lub polityk miał wcześniej kontakty służbowe. Nakładanie sankcji za naruszenie regulacji nie jest łatwe i nie zawsze możliwe, gdyż nie przewidują ich przepisy. Monitoring wykroczeń jest ułomny, a wyzwaniem jest sprawdzenie faktycznego naruszenia ugody między

urzędnikiem a sektorem publicznym. W wielu przypadkach specjalnie powołane komisje decydują o skróceniu okresów przejściowych na zatrudnianie polityka w biznesie. Wobec powyżej nakreślonej sytuacji kluczowe jest więc tworzenie takich regulacji prawnych chroniących uczciwość i transparentność procesów politycznych, które charakteryzowałyby się pewną równowagą między zakazami i sankcjami z jednej strony, a stopniem ingerencji zarówno w kariery polityczno-biznesowe, jak i dobrym funkcjonowaniem administracji i wydajnością usług publicznych z drugiej.

SYTUACJA W NIEMCZECH I W POLSCE

Kluczowymi aktami prawa regulującymi sposób postępowania polityków w Niemczech są Regulamin Bundestagu (*Geschäftsordnung*, 2021) z załącznikiem nr 2a stanowiącym Kodeks postępowania dla lobbystów i ustawa o wykonywaniu mandatu posła i stosunkach prawnych z niego wynikających (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder*, 2021). Wynika z nich, że poza mandatem możliwe jest podejmowanie działalności zawodowej. Zabrania się przyjmowania określonych świadczeń pieniężnych, zaś na parlamentarzystach spoczywają obszerne obowiązki informacyjne: o ostatniej działalności zawodowej, o działalności zarobkowej poza mandatem, funkcjach w spółkach oraz korporacjach i instytucjach prawa publicznego, funkcjach w klubach, stowarzyszeniach i fundacjach, a także udziałach w spółkach kapitałowych lub osobowych, o zawieranych umowach dotyczących przyszłej działalności lub korzyściach finansowych, darowiznach, prezentach czy nawet funkcjach wolontariackich (*Verhaltensregeln für Mitglieder*, 2021).

W osobnych aktach prawa zawarte były regulacje dotyczące transparentności zatrudnienia, wynagradzania, zapobiegania korupcji wśród wysokich rangą urzędników i sekretarzy parlamentarnych (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen*, 2015) oraz korzystania z pracowników niepublicznych (osób zewnętrznych) w administracji federalnej (*Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz*, 2008). Do 2015 r. członkowie rządu federalnego mogli podejmować zatrudnienie po zakończeniu pełnienia urzędu bez żadnego okresu przejściowego bądź oczekiwania (karencji), lecz było to przedmiotem szerokiej krytyki publicznej.

Szczególne znaczenie dla niemieckiego systemu politycznego miała ustawa o wprowadzeniu okresu karencji w Niemczech z 2015 r. (*Gesetz zur Änderung des Bundesministergesetzes*, 2015). Ustanowiła ona regulację dotyczącą niepodjęcia przez polityków władzy wykonawczej i urzędników wysokiego szczebla zatrudnienia w podmiotach rynkowych, jeśli istnieje ryzyko konfliktu interesów. Oznaczała ona wprowadzenie dla członków rządu i parlamentar-

nych sekretarzy stanu obowiązku powiadomienia organu doradczego o zamiarze podjęcia pracy poza służbą publiczną w ciągu 18 miesięcy po opuszczeniu urzędu i możliwość zakazania zatrudnienia do 12 miesięcy w przypadku wystąpienia potencjalnej szkody dla interesu publicznego i maksymalnie do 18 miesięcy, jeśli szkoda miałaby charakter naruszenia poważnego. W tym czasie zainteresowanemu przysługuje zasiłek przejściowy za okres oczekiwania. Jest to instrument prewencji wobec potencjalnych nadużyć oraz braku transparentności w działaniach lobbingowych. Istnienie tego przepisu nie jest jednak gwarantem braku nadużyć, gdyż problem negatywnych skutków zmiany strony wymaga stałego monitoringu i kontroli. Dokonuje się jej na poziomie międzynarodowym w ramach raportów Komisji Europejskiej o stanie mechanizmu praworządności (2020), w Radzie Europy przez Komitet GRECO ds. walki z korupcją, czy OECD w zakresie przeciwdziałania korupcji i zachowania uczciwości w sektorze publicznym.

Przykładowo w sprawozdaniu GRECO z 2020 r. zwrócono uwagę, że istniejące ówczesne przepisy „mają ograniczoną wartość praktyczną w tworzeniu przejrzystości w zakresie utrzymywania kontaktów wysokiego szczebla” (GRECO, 2020). Stowarzyszenie LobbyControl informuje o strukturach władzy i strategiach wpływu, śledzi procesy lobbingowe oraz uwypukla patologie związane ze zmianą strony w Niemczech, np. prowadzi od 2005 r. i stale aktualizuje listę „zmieniaczy stron” – kanclerzy, ministrów, sekretarzy stanu i szefów departamentów, przechodzących z polityki do biznesu – *Seitenwechslerliste* (LobbyControl, 2022).

W efekcie nacisku opinii publicznej, kontroli i zaleceń, także ze strony Komisji Europejskiej (Europäische Kommission, 2021), z dniem 1 stycznia 2022 r. wprowadzono w Niemczech rejestr lobbystów (*Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters*, 2021) jako instrument wpływający na zwiększenie transparentności procesu stanowienia prawa w niemieckim parlamencie oraz związany z nim kodeks postępowania dla lobbystów (Deutscher Bundestag, 2021)¹.

Dokumentami regulującymi funkcjonowanie i sposób działania polityków w Polsce są Regulamin Sejmu (*Uchwała Sejmu*, 2022), Regulamin Senatu (*Uchwała Senatu*, 2022) oraz ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (*Ustawa*, 2006). Znajdują się w nich zapisy dotyczące właściwego postępowania, podlegania karom oraz kierowania się zasadami etyki – bezinteresowności, jawności, rzetelności, odpowiedzialności, dbałości o dobre imię Sejmu (*Uchwała Sejmu*, 1998). Biorąc pod uwagę treść i wagę tych zasad, można przyjąć, że osoba piastująca ważne funkcje polityczne powinna kierować

¹ Szerzej na temat aktualnych regulacji prawnych w obszarze doradztwa politycznego i lobbingu w polsko-niemieckiej perspektywie porównawczej zob. Vetulani-Cęgiel, Kopka w niniejszym tomie.

się interesem publicznym i nie powinna wykorzystywać swojej funkcji w celu uzyskania korzyści dla siebie i osób bliskich oraz przyjmować korzyści, które mogłyby mieć wpływ na jego działalność. Dokumenty te nie regulują działania posłów i senatorów po zakończeniu pełnienia mandatu.

Polska ustawa z 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (*Ustawa*, 1997) określa, że osoby zajmujące wcześniej kierownicze stanowiska państwowe oraz pracownicy urzędów państwowych, w tym członkowie korpusu służby cywilnej, zajmujący stanowiska kierownicze, muszą ograniczyć do 12 miesięcy swoją działalność gospodarczą bądź zatrudnienie w podmiotach gospodarczych, wobec których podejmowali decyzje. W Polsce brakuje regulacji dotyczących dłuższej karencji (pow. 12 miesięcy), obejmującej adekwatne wynagrodzenie, zaś obowiązujące zasady dotyczące okresu po ustaniu zatrudnienia mają zastosowanie wyłącznie do urzędników najwyższego szczebla.

Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa z 2005 r. nie odnosi się do fenomenu drzwi obrotowych. W sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat samorządności w Polsce wyrażane są wątpliwości dotyczące rejestru lobbystów, prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (*Rozporządzenie*, 2011), z uwagi na nieliczne wskazania lub ich brak w zakresie działalności lobbingsowej w Sejmie, mimo wpisów takich organizacji do rejestru.

Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji Europejskiej na temat praworządności w Polsce z 2021 r. „istnieją wątpliwości co do wykonania głównych zadań legislacyjnych [...], w szczególności w odniesieniu do dalszego procedowania ustawy o jawności życia publicznego, publikacji projektu nowych przepisów regulujących składanie oświadczeń majątkowych oraz działalności lobbingsowej. [...] W 2020 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne zbadało 2353 przypadki konfliktu interesów w Ministerstwie Zdrowia i Ministerstwie Obrony Narodowej (2477 w 2019 r.), z udziałem 1949 osób (w porównaniu z 2187 w 2019 r.), i nie skierowało żadnej sprawy do prokuratury” (Komisja Europejska, 2021).

W raporcie GRECO z 2021 r. wskazywano na nieprzejrzystość procedur uchylania immunitetów i ich praktyczną nieskuteczność. Postulowano, aby w odniesieniu do wysokich urzędników sprawujących funkcje wykonawcze przeprowadzić dogłębną reformę systemu immunitetów w celu ułatwienia ścigania przestępstw korupcyjnych (GRECO, 2021: 12–13). W wyniku tej interwencji powstał poradnik dla urzędników publicznych dotyczący konfliktów interesów towarzyszący przepisom dotyczącym lobbingsu (CBA, 2020).

W Polsce od 2017 r. w opracowaniu znajduje się ustawa o jawności życia politycznego. Jej celem jest określenie zasad przeciwdziałania praktykom korupcyjnym w sferze gospodarczej, jak i w życiu publicznym, przez stworze-

nie wewnętrznych procedur antykorupcyjnych w przedsiębiorstwach. Projekt ustawy utknął w Komitecie Stałym Rady Ministrów (Izdebski, 2018), tj. z jego statusu w Rządowym Centrum Legislacji wynika, iż znajduje się ciągle w opiniowaniu (*Ustawa – projekt*, 2017).

Szczególną uwagę opinii publicznej przykuwają politycy, którzy po zakończeniu aktywności politycznej znajdują zatrudnienie na wysokich stanowiskach w sektorze prywatnym. Wśród polityków z Polski, którzy dokonali zmiany strony, wymienia się m.in.: Kazimierza Marcinkiewicza (Instytut Myśli Państwowej), Jana Krzysztofa Bieleckiego (Bank Pekao), Adama Hofmana (Agencja R4S), Andrzeja Olechowskiego (Bank Handlowy), Romana Giertycha (Instytut Myśli Państwowej), Waldemara Pawlaka (Warszawska Giełda Towarowa), czy Janusza Piechocińskiego (Tuw Medicum). Należy uzupełnić, iż obecny premier Polski, Mateusz Morawiecki, również dokonał zmiany strony, jednakże przeszedł on z sektora prywatnego do polityki – był prezesem zarządu Banku Zachodniego WBK. Z kolei wśród niemieckich polityków, których dotyczy efekt drzwi obrotowych, najczęściej wymienia się Gerharda Schrödera (Gazprom), Joschkę Fischera (Nabucco), Dirka Niebela (Rheinmetall), Marianne Tritz (Deutscher Zigarettenverband), Matthiasa Berningera (Bayer), Steffena Kampetera (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) czy Ronalda Pofallę (Deutsche Bahn). Przykładem przejścia ze sfery pozarządowej do rządowej jest objęcie w marcu 2022 r. przez Jennifer Morgan, ówczesną dyrektorkę wykonawczą Greenpeace International stanowiska sekretarza stanu w Auswärtiges Amt i specjalnej przedstawicielki ds. międzynarodowej polityki klimatycznej Niemiec (Kucharczyk, 2022).

Celem przepisów dotyczących „drzwi obrotowych” powinno być ograniczenie lub niedopuszczenie do potencjalnych konfliktów interesów zarówno osób pełniących funkcje publiczne, jak i lobbystów, przedstawicieli grup interesu w momencie zakończenia ich karier. Dlatego wprowadzenie okresu karencji, w ramach którego byłemu parlamentarzysty, czy członkowi rządu nie wolno podjąć zatrudnienia w biznesie przez jakiś okres, podobnie jak lobbyście, który zamierza zostać politykiem, jest możliwym rozwiązaniem problemu. Penalizacja nieprzestrzegania tej formalnej zasady, jak też monitoring zatrudnienia byłych posłów w innym podmiocie, stanowią mogą formalne instrumenty kontroli procesu przechodzenia między polityką a biznesem. Jednakże, o ile rozwiązanie dotyczące karencji wobec polityków zajmujących wysokie stanowiska decyzyjne ma zastosowanie w niektórych państwach (Wiszwaty, 2021: 62), w tym RFN, o tyle autorkom nie są znane przypadki regulacji w odniesieniu do lobbystów wchodzących do czynnej polityki. Warto wziąć pod uwagę, iż potencjalne nadużycia nie muszą występować natychmiast po wejściu/wyjściu z polityki, co tylko utrudnia ich wykrycie. Ponadto wskazać należy, że

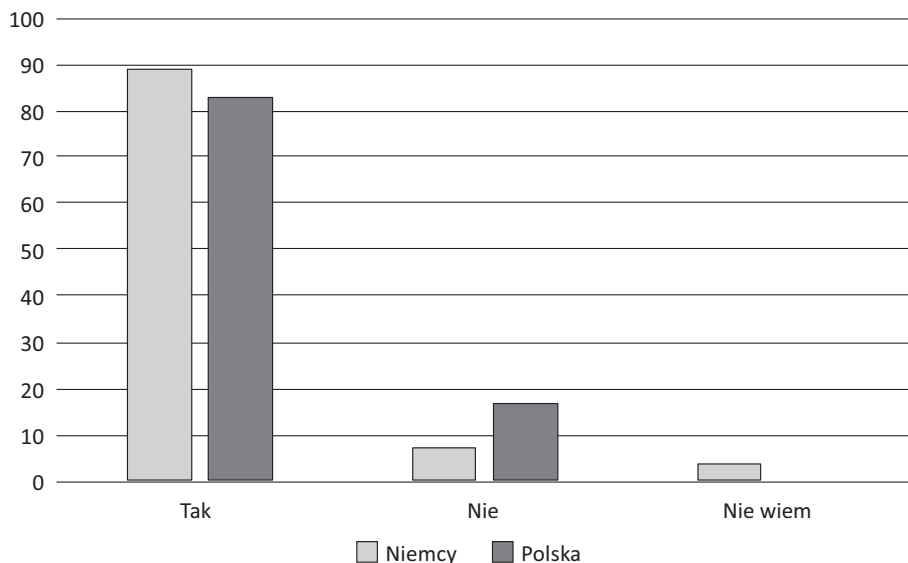
działalność polityka legitymizowana przez akt wyborczy może być traktowana jako pewna zawodowa misja, która zaczyna się i kończy w określonym przez kodeks wyborczy momencie (zakończenie mandatu). Odzyskana przez polityka swoboda działania rozumiana jako prawo jednostki do samostanowienia i prowadzenia działalności gospodarczej nie powinna być ograniczana przez fakt wcześniejszej aktywności politycznej. Jednak jest to mało realny postulat, gdyż generowałby koszty budżetowe utrzymania byłych polityków i byłby niespójny z brakiem ograniczeń na wejściu do polityki przyszłych polityków czy lobbystów.

ANALIZA PORÓWNAWCZA EFEKTU DRZWI OBROTOWYCH W POLSCE I NIEMCZECH

Mimo dużego znaczenia tematu drzwi obrotowych dla opinii publicznej, w literaturze przedmiotu niewiele jest osadzonych w empirii badań o zależnościach między karierą polityczną i sektorem prywatnym. Niniejsze badanie zostało przeprowadzone na podstawie analizy ilościowej i jakościowej danych empirycznych pozyskanych w ramach wywiadów przeprowadzonych w latach 2020–2021 z polskimi i niemieckimi doradcami politycznymi oraz lobbystami. Komplementarnie jako tło opracowania, analizowano uwarunkowania prawne powiązane ze zjawiskiem drzwi obrotowych w obu państwach. Jednym z elementów badania ilościowego było określenie, czy eksperci spotkali się z efektem drzwi obrotowych (wykres 1). W niektórych rozmowach osoby prowadzące wywiad musiały doprecyzować, co kryje się za nazwą „efekt drzwi obrotowych” lub „zmiany strony”, jednak odpowiedzi uczestników badania wyraźnie wskazują, iż jest to zjawisko powszechnie występujące w obu państwach. Zarówno w przypadku ekspertów z Niemiec, jak i z Polski, dominowała odpowiedź twierdząca: 89,3% ekspertów z Niemiec i 83,3% ekspertów z Polski przyznało, że spotkało się ze zjawiskiem zmiany strony. Negatywnej odpowiedzi udzieliło tylko 7,1% respondentów z Niemiec i 16,7% z Polski.

Eksperti dostrzegający występowanie efektu drzwi obrotowych w Niemczech nie zawsze spotkali się z nim osobiście, tj. w codziennej pracy, natomiast podkreślali, że zjawisko to jest obecne i przez nich dostrzegane. Respondenci zwracali głównie uwagę na przejścia byłych polityków do biznesu. Należy podkreślić, iż na ogół przejście osoby zajmującej wysokie stanowisko w biznesie na wysokie stanowisko polityczne nie budziło szczególnych kontrowersji. Kolejnym elementem badania było sprawdzenie, czy respondenci obserwują angażowanie się w proces legislacyjny byłych polityków jako ekspertów (wykres 2). W odpowiedzi na to pytanie zaobserwować można większą różnorodność

Wykres 1. Świadomość występowania efektu drzwi obrotowych w Niemczech i w Polsce (w %)



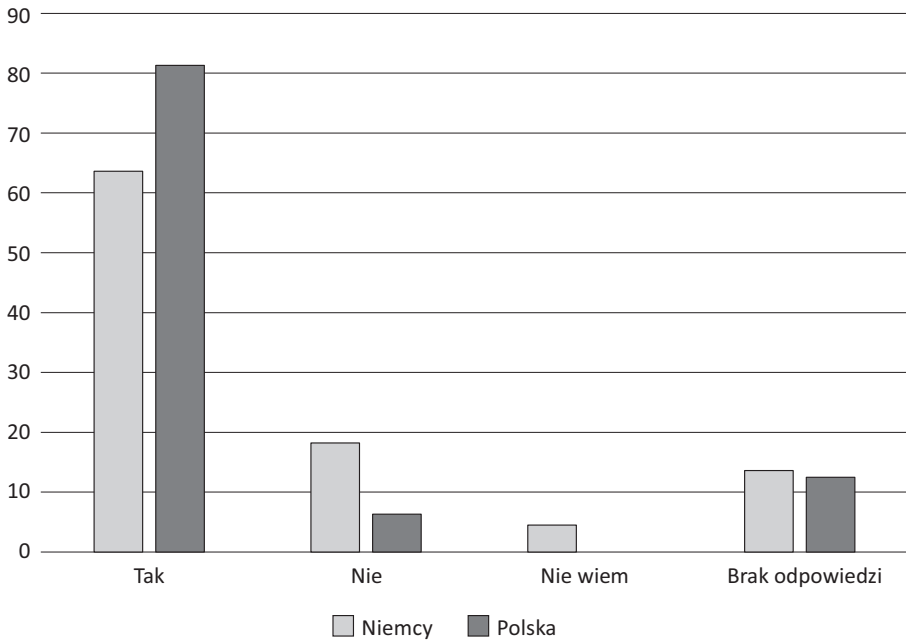
Źródło: Opracowanie własne.

wypowiedzi. Podobnie jak w poprzednim zagadnieniu, w tym również dominowała odpowiedź pozytywna, jednakże różniła się skala odpowiedzi twierdzących. W Polsce aż 81,3% ekspertów dostrzegło angażowanie się w proces legislacyjny byłych polityków. Niemieccy eksperci udzielili ponad 17 punktów procentowych mniej odpowiedzi twierdzących (63,6% ekspertów), 18,2% ekspertów z Niemiec nie zaobserwowało tego zjawiska – dla porównania w Polsce tylko 6,3% ekspertów nie dostrzega angażowania się w proces legislacyjny byłych polityków jako ekspertów.

Polscy respondenci zwrócili uwagę na różnice w poziomach aktywności i występowaniu efektu drzwi obrotowych nie tylko wśród polityków na szczeblu centralnym, ale też samorządowym (lokalnym, regionalnym). Wskazywane były także „różne typy przejścia”.

Co ważne, nie wszędzie skala występowania efektu drzwi obrotowych u byłych już polityków była uznawana za nadmierną. Jeden z respondentów z Niemiec wskazał, że jego zdaniem za mało jest wymiany personelu między obszarem polityki i biznesu. Taka wymiana nie musiałaby odbywać się na najwyższym poziomie (tj. decydenckim). Nasilenie się tego zjawiska mogłoby spowodować powstanie zrozumienia w środowisku biznesowym dla tworzonej polityki, jak i wśród polityków mogłaby polepszyć się znajomość specyfiki funkcjonowania gospodarki: „Uważam jednak – i jest to również prawda – że mamy raczej za mało niż za dużo wymiany między polityką a biznesem, w obu

Wykres 2. Angażowanie się w proces legislacyjny byłych polityków jako ekspertów (w %)



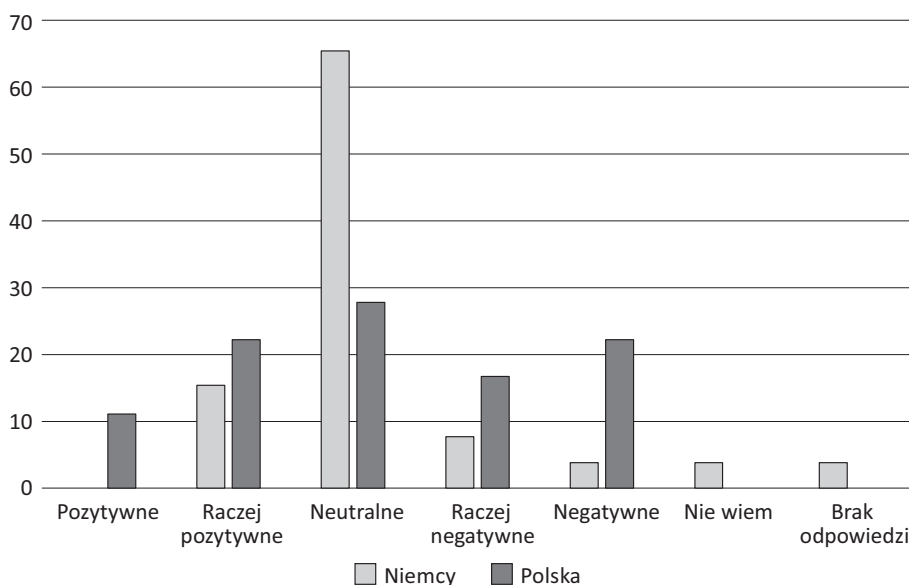
Źródło: Opracowanie własne.

kierunkach. Zbyt mało jest ludzi, którzy przechodzą ze świata biznesu do polityki i którzy – powiedziałbym – rozumieją politykę. Jest też zbyt mało ludzi, którzy rozumieją politykę lub rozumieją ekonomię i w końcu wywodzą się z polityki. Dlatego też zawsze popieram taką wymianę [...]” (P-E10).

Istotne z punktu widzenia analizy efektu drzwi obrotowych w polskiej i niemieckiej praktyce parlamentarnej było również określenie percepcji zjawiska zmiany strony przez ekspertów niemieckich i polskich (wykres 3). Respondenci różnie oceniają występujący efekt drzwi obrotowych. Odmiennie postrzeganie (pozytywne, negatywne lub neutralne) było w zróżnicowany sposób argumentowane przez osoby udzielające wywiadów. Zarówno w Niemczech, jak i w Polsce dominuje neutralna ocena występowania efektu drzwi obrotowych, lecz znacznie różnią się wartości odpowiedzi neutralnych, jakich udzielili eksperci z tych dwóch państw. Dla przykładu warto podać, iż neutralnie zjawisko zmiany strony ocenia 65,4% respondentów z Niemiec i 27,8% z Polski. Jasnej oceny pozytywnej nie wystosował żaden z niemieckich ekspertów – dla porównania: 11,1% udzielających wywiadów z Polski. Raczej pozytywnie ocenia to zjawisko 15,4% respondentów z Niemiec i 22,2% z Polski. Kiedy przyjrzymy się odpowiedziom negatywnym widzimy, iż 16,7% respondentów z Polski

ocenia je raczej negatywnie, a aż 22,2% negatywnie. W Niemczech w odpowiedziach doradców efekt ten oceniany jest negatywnie przez 7,7% ekspertów i raczej negatywnie przez 3,8% osób, które uczestniczyły w badaniu. Zdaniem autorek, te zauważalne różnice wynikają z dominujących w danych krajach modeli kultury politycznej.

Wykres 3. Ocena zjawiska zmiany strony w Niemczech i Polsce (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

Chociaż polscy doradcy wypowiadali się zdecydowanie mniej pozytywnie na temat efektu drzwi obrotowych, to dostrzegli również, że osoba zmieniająca stronę może wnieść do danego obszaru nową jakość dzięki wcześniejszemu obyciu w polityce. Warto zaznaczyć, iż uwaga respondentów skupiała się bardziej na przejściu do biznesu niż odwrotnie. Z kolei zdaniem niemieckich ekspertów, efekt drzwi obrotowych może zostać wykorzystany pozytywnie – sam efekt nie jest bowiem problemem, lecz to, w jaki sposób wykorzystywana jest zmiana strony przez „zmieniaczy”. Wiele zależy zatem od kultury i sposobu realizowania interesów po zmianie strony.

Respondenci z Polski zwrócili również uwagę na to, że ze zjawiskiem drzwi obrotowych wiąże się nie tylko dyskusja dotycząca korupcji, ale też, że w praktyce życia publicznego ujawniają się problemy związane z ograniczonym rynkiem doradców, tj. w niektórych krajach byli politycy, specjalizujący się w konkretnych politykach sektorowych, w przypadku nałożenia zakazu mogą mieć problem ze znalezieniem pracy. Zatrudnienie w firmach związanych z dzia-

łałnością i obszarem zainteresowania (byłego) polityka, wydaje się być więc czymś naturalnym, zwłaszcza w przypadku ograniczonego rynku ekspertów z danej dziedziny.

Niemieccy respondenci, podobnie jak polscy, zwracali uwagę na ograniczoną liczbę ekspertów, którzy zajmują się merytorycznie danym obszarem. W związku z tym przejście polityka do biznesu, w celu zajmowania się konkretnym obszarem, wydaje się zrozumiałe. Badani zwracali również uwagę na istniejące sieci kontaktów nawiązywanych w trakcie prac w środowisku biznesowym lub polityce, co ułatwia dostęp do tych osób i informacji po zmianie środowiska aktywności zawodowej. Istotne dla respondentów z Niemiec wydaje się być jednak to, do realizacji jakich interesów wykorzystuje się te kontakty: partykularnych czy publicznych. Te wartościujące stwierdzenia powodują, że otwarte są pytania dotyczące motywacji, jaka stoi za zmianą strony oraz jakości tworzonej polityki. Występowanie sieci kontaktów powoduje również, że byli politycy, w których ścieżce kariery wystąpił efekt drzwi obrotowych, mogą angażować się także niebezpośrednio w proces ustawodawczy. Eksperci z Niemiec dokonali też rozróżnienia na stanowiska osób, które dokonują zmiany strony, nie każde bowiem przejście z polityki do biznesu jest dla nich równoważne. Istotne w ich opinii jest to, jaką funkcję pełnił polityk przed wystąpieniem efektu drzwi obrotowych: „Efekt drzwi obrotowych oceniam pozytywnie u ludzi, którzy szukają równowagi, niezależnie od tego, gdzie pracują, gdzie się znajdują. A potem obserwuję efekt drzwi obrotowych u ludzi, którzy zmieniają strony i działają w sposób bardzo skoncentrowany, jednostronny, oparty na interesach” (P-E10).

Negatywna ocena EDO przyjmowała różne wymiary. Jeden z respondentów z Polski wskazał, że w krajach anglosaskich efekt drzwi obrotowych uznawany jest za zjawisko pozytywne, w Polsce i krajach postsocjalistycznych za negatywne. Inni zwracali uwagę natomiast na kompetencje osób zmieniających stronę. Jeden z ekspertów swoją krytyczną ocenę argumentował w ten sposób: „Dla mnie to zjawisko negatywne, ponieważ osoby te nie mają merytorycznych kompetencji. To znaczy, one nie są skuteczne dlatego, że posiadają wiedzę ekspercką, tylko dlatego, że mają kontakty osobiste. I to zjawisko na tym jest przede wszystkim oparte. Więc one potrafią po prostu przekonywać konkretne osoby, decydujące o różnych kwestiach, do pewnych pomysłów wyłącznie z uwagi na jakieś swoje osobiste kontakty czy predyspozycje. Natomiast to nie są eksperci. Oczywiście, nie wykluczam sytuacji [...], gdy [...] były poseł, który przechodzi do świata lobbingu, zatrudnia sobie ekspertów, czy też korzysta z opinii ekspertów i działa w związku z tym bardzo rzetelnie [...]. To pewnie się zdarza, ale jednak częściej, jak mi się wydaje, rzeczywiście istnieje ryzyko, że to będzie takie typowe załatwianie oparte na bardzo bliskich relacjach interpersonalnych między byłym politykiem a obecnymi politykami” (R-E12).

Respondenci z Polski dokonywali również rozróżnienia zatrudniania byłych polityków w spółkach Skarbu Państwa ze względu na to, że są przedstawicielami określonego obozu politycznego, a nie wybitnymi ekspertami z danej dziedziny: „Jeśli ktoś był nauczycielem akademickim, architektem, lekarzem, adwokatem, to łatwo sobie poradzi, jeśli ktoś był posłem i oznaczało to dość znaczny awans społeczny, np. był posłem zawodowym trzy, cztery kadencje, a wcześniej [...] pracował w jakiejś jednostce samorządowej, czy innej, [...] czy był burmistrzem, to często taki poseł może mieć trudność w odnalezieniu się gdzieś tam w życiu. [...] może być wtedy dobrym, czy też pożądanym [...] aktywnym dla firm, lub instytucji, które potem chcą mieć dobre kontakty z obozem politycznym, czy z władzą, jeśli ten poseł był członkiem tego obozu, nie? [...] Chyba najczęściej ostatnio spotykane jest, jak ktoś zdaje mandat, czy odchodzi z polityki, to jest taka droga, że dostaje się dobre stanowisko w spółce Skarbu Państwa. Tych przypadków prasa podawała co najmniej kilkanaście. [...] A potem też pojawi się pewnie zazdrość w ławach poselskich, bo tam posłowie muszą za te 8 tysięcy pracować, a przechodząc z ław poselskich zarabiają 5–6, czy 10 razy więcej” (R-E2).

Przez niektórych ekspertów z Niemiec efekt drzwi obrotowych traktowany jest jako zagrożenie dla transparentności – widoczne jest to na przykładzie polityków, którzy oprócz wypełniania mandatu świadczą również działalność dodatkową. Znamienny jest tu przykład Philippa Amthora, który stał się „otwieraczem drzwi” (*Türöffner*) dla amerykańskiej spółki Augustus Intelligence (Reyher, 2021), co było doniosłym tematem w dyskusjach publicznych w Republice Federalnej Niemiec.

W kwestii percepcji EDO dominujące jest jednak, zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, traktowanie przechodzenia z polityki do biznesu jako naturalnego elementu w procesie rozwoju kariery, która jest utożsamiana z nabywaniem umiejętności i poszerzaniem kompetencji, co miałyby wpływ na jakość procesu doradczego. Dążenie do profesjonalizmu ujęte jest w następującej wypowiedzi: „Jeśli to, co robią jest zgodne z prawem, nie widzę w tym żadnych przewinień, i myślę, że dojdziemy do takiej kultury, takiego formatu, żeby zostać lobbystą na wysokim poziomie. To kojarzy mi się z państwami anglosaskimi. Najpierw będziemy musieli awansować, czyli wygrywać kampanie. Przedszkolem będzie bycie radnym bądź parlamentarzystą, a potem jakaś praca w tych instytucjach ustawodawczych. Fajnie byłoby też w wykonawczych, ale to później, po tej formie nauki, będzie można zostać lobbystą, który będzie miał pewną wiedzę, co do przekazywania informacji lokalnej, kanałów komunikacji. To byłoby fajne” (R-E14).

Większość niemieckich ekspertów postrzega efekt drzwi obrotowych jako zjawisko, które w swej naturze nie jest czymś złym, choć może się nim okazać, gdy grupy interesu będą wykorzystywały podstawową wiedzę, jaką posiada

były już polityk. Jeden z respondentów, oceniając zjawisko neutralnie, argumentował, że ostatecznie decyzje należą do polityków, a nie do oddziałujących na nich lobbystów: „[...] muszą istnieć przejrzyste zasady gry, które pozwolą nam rozpocząć karierę czytelną z zewnątrz, która nie będzie budzić wątpliwości” (P-E19).

Wśród ocen neutralnych pojawiały się także rozważania nad tym, że wszystko jest zależne od wspomnianych wcześniej motywacji, jakimi kierował się polityk zmieniając stronę. Respondenci wskazywali również na powszechność i nieuchronność zjawiska zmiany strony: „Nie sądzę, aby można było temu zapobiec, trzeba po prostu z tym żyć. Ale to się zdarza we wszystkich dziedzinach. Trzeba jakoś zadbać o to, żeby było trochę zasady równości stron, a to jest trudne” (P-E1). Otwartość na zróżnicowaną reprezentację polityczną i profesjonalizację jakości polityki potwierdzają słowa: „Ale jeszcze ważniejsze jest to, że polityka przyciąga także ludzi, którzy nie tylko zajmowali się polityką. Myślę, że jest to o wiele ważniejsze w przeciwnym kierunku” (P-E2).

W kontekście powyższych rozważań wydaje się istotne, jak można przeciwdziałać negatywnym skutkom efektu drzwi obrotowych. Eksperti zarówno z Niemiec, jak i z Polski wskazywali na różne działania ograniczające negatywny wymiar EDO. Doradcy z Polski dostrzegają, że problemy, jakie wiążą się z efektem drzwi obrotowych, często są wynikiem systemowych rozwiązań (np. likwidacji służby cywilnej). Wśród działań ograniczających negatywne skutki EDO warto wymienić takie o szerokim zakresie – przekształcenie dominującego modelu kultury politycznej, w tym także stosowanie kodeksu etycznego, który obowiązywałby aktorów życia publicznego, a także działania w wąskim wymiarze takie jak, np. wprowadzenie i stosowanie okresu karencji, a nawet zwiększenie wynagrodzenia polityków. Uwidacznia się to w wypowiedziach ekspertów z Polski: „[...] dopóki będzie taka przepaść płacowa między lobbystami, ekspertami, doradcami firm konsultingowych a ludźmi odpowiedzialnymi za tworzenie prawa w Polsce, to to prawo będzie wyglądało tak, jak wygląda i niestety ta szara strefa, czy też ta mętna woda będzie ciągle funkcjonowała, bo to po prostu tak z natury rzeczy skazani jesteśmy na tego typu sytuacje, więc ja akurat jestem za tym, żeby podnieść pensje posłów. [...] na pewno bym podniósł pensje wiceministrów, minister to jest trochę inna sytuacja, bo minister jest zawsze z politycznego nadania [...], ale wiceministrowie to są małe mrówki, które muszą bardzo często podejmować bardzo trudne decyzje, zarabiają bardzo małe pieniądze. Często mniejsze niż dyrektorzy departamentów” (R-E16).

Normy etyczne i poszanowanie dla transparentności było również istotne dla polskich rozmówców: „[...] na pewno jakiś okres karencji jest ważny. Ale jeżeli do tego nie mamy jakiegoś takiego kodeksu etycznego, pytanie – jak go

mądrze zapisać i jak sprawdzać, że on jest przestrzegany, czy też jakiejś transparentności. Transparentności, bo myślę, że to jest słowo klucz przy tym całym procesie rzeczniczym czy lobbystycznym. Kiedy jest to transparentny proces i wszyscy wiemy, kto siedzi przy stole – tak, jak też wspomniałam, mówiąc o organizacjach pozarządowych, można prezentować różne punkty widzenia, do których masz prawo, całe szczęście, że mamy prawo do tego [...] Odpowiadając na to pytanie, to okres karencji jest ważny. Tylko oprócz tych twardych zapisów potrzebne jest jeszcze coś takiego właśnie, jak kwestia etyczna i transparentność” (R-E4).

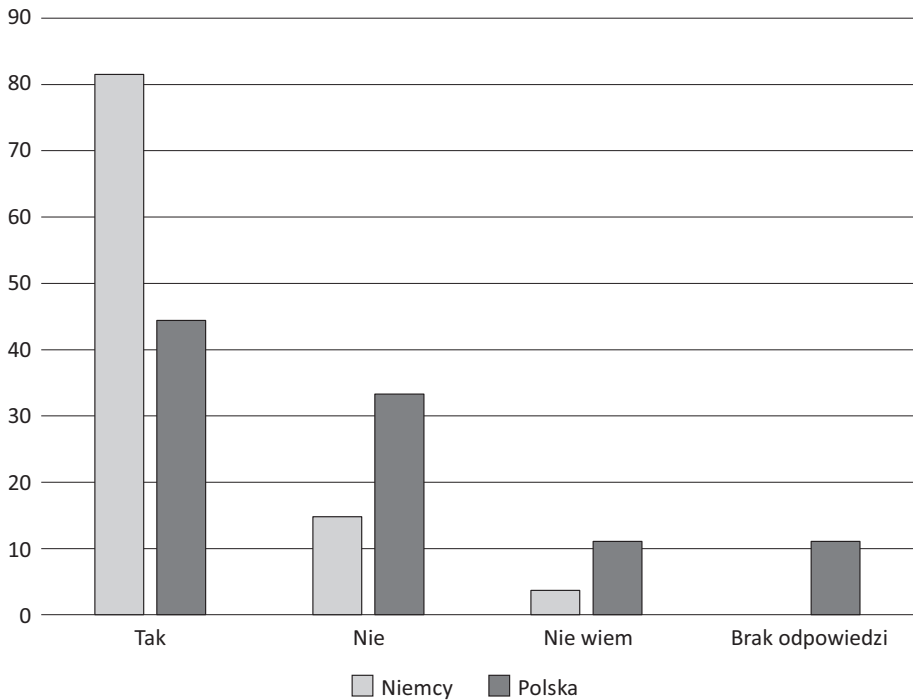
Respondenci z Niemiec wskazywali, że przeciwdziałać negatywnym skutkom EDO mogą wszelkie działania zmierzające do przejrzystości procesu podejmowania decyzji oraz informowania o spotkaniach polityków z lobbystami.

KARENCA JAKO ŚRODEK OGRANICZAJĄCY NEGATYWNE SKUTKI EFEKTU DRZWI OBROTOWYCH

W kontekście powszechności występowania efektu drzwi obrotowych, konieczności zapewnienia transparentności parlamentarnego procesu decyzyjnego oraz chęci przeciwdziałania negatywnym zjawiskom, które mogłyby obniżyć jakość demokracji przedstawicielskiej, istotne wydaje się również sprawdzenie, jaki jest stosunek ekspertów do mechanizmów ograniczających ewentualne negatywne skutki tego zjawiska (wykres 4). Na ogół stosunek ekspertów do wprowadzenia i stosowania okresu karencji, rozumianego jako czas, który musi minąć od ustąpienia z istotnego stanowiska w polityce do objęcia ważnej pozycji w biznesie, jest krytyczny. Wyniki badań pozwalają dostrzec, że aż 81,5% niemieckich ekspertów i 44,4% ekspertów z Polski popiera stosowanie okresu karencji. Negatywnie wobec tego mechanizmu opowiada się 33,3% ankietowanych z Polski i 14,8% z Niemiec.

Pozytywne opinie względem tego mechanizmu związane były z długością czasu, jaki potrzebny jest na rozluźnienie relacji czy sieci powiązań. W niektórych wypowiedziach postulowano wydłużenie czasu zawieszenia: „[...] wprowadzenia znacznie dłuższego okresu zakazu przechodzenia przez drzwi obrotowe, no i zwiększania czy poszerzenia katalogu podmiotów, które przez te drzwi obrotowe przechodzić nie mogą, szczególnie parlamentarzystów. Dla mnie to jest największy problem, że parlamentarzyści mają taką łatwość w przenikaniu tych dwóch światów. Zresztą, to się często zdarza, nie tylko w Polsce, ale i na poziomie unijnym i w innych krajach, gdy to przechodzenie z jednego świata do drugiego jest wielokrotne i ktoś w jednych wyborach przechodzi, a więc staje się tym doradcą, po kadencji, bądź też dwóch – wraca. I tak się kręci właśnie przez te drzwi obrotowe” (R-E12).

Wykres 4. Zasadność wprowadzenia okresu karencji (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

Pojawiło się również wiele głosów przeciwnych karencji, związanych z krępowaniem wolności wyboru miejsca pracy. Ekspersi z obu krajów dostrzegli, iż wprowadzenie okresu „zawieszenia” działalności publicznej łączy się z koniecznością finansowego rekompensowania strat, jakie ponosić będą politycy podlegający okresowi karencji.

Okres karencji dla kanclerza, ministrów federalnych i parlamentarnych sekretarzy stanu został wprowadzony w Niemczech w 2015 r. i wynosi 18 miesięcy od ustąpienia z urzędu, co ma zapobiec konfliktowi interesów (*Karenzzeiten*, 2022: 1). Niektórzy respondenci z Niemiec wskazywali na niedoskonałość funkcjonującego okresu karencji i możliwość umawiania się, że dana firma zatrudni byłego polityka po tym okresie. Okres karencji prowadzi jednakże do osłabienia sieci kontaktów, a co za tym idzie współzależności czy wpływu w środowisku politycznym, jednak nie można stwierdzić, że zostaną one całkowicie wyeliminowane. Należy przy tym podkreślić, że stosowanie okresu karencji nie było w Niemczech oceniane jednoznacznie pozytywnie. Ekspert z Niemiec dostrzegł, iż „ten, kto chce być skorumpowany, znajduje inne sposoby, a potem po prostu powołuje się na innego człowieka. Dlatego uważam, że trzeba opracować inteligentniejsze, nieco sprytniejsze instrumenty. [...] Uwa-

zam, że mówienie, iż nie wolno pracować w sektorze prywatnym tylko dlatego, że pracowało się dla państwa na stanowisku kierowniczym, jest trochę prymitywne jako instrument” (P-E13).

W porównaniu z ekspertami z Niemiec, polscy doradcy przejawiają mniejszy entuzjazm względem wprowadzenia okresu karencji. Głosy przeciwko dotyczą, m.in. poszerzenia kolejnego obszaru życia o zbędne regulacje: „Wydaje mi się, że po prostu to był kolejny obszar niepotrzebnie regulowany, raczej powiedziałabym, że jakby brak takiej tolerancji dla tych praktyk, to jest ta właściwa droga, że trzeba się jakoś społecznie napiętnować, że tak to ma większe znaczenie, a nie w konkretnym celu. Uważam, że akt prawny, takie administracyjne uregulowania, to nie jest właściwa droga, tutaj nic by nie wniosła. Myślę, że to są ludzie zdeterminowani, oni to obejdą, albo będą iść w zaparte. Wiele takich przykładów mamy w życiu politycznym, więc myślę, że nie tędy droga” (R-E1). Kolejnym z argumentów przeciwko wprowadzeniu okresu karencji była możliwość omijania przepisów: „one do niczego nie prowadzą. Zawsze się je jakoś ominie. Ale, poza tym uważam, że to jest pozytywne. [...] Politycy, przechodząc na stronę biznesu czy lobbingu [...] muszą... mnóstwo czasu i lat zainwestować, żeby być w tym dobrzy. To wcale nie jest tak, że jak ktoś jest politykiem świetnym, to będzie świetnym lobbyistą” (R-E3).

Polscy respondenci wskazywali również na kwestie finansowe związane z wprowadzeniem okresu karencji: „To jest pytanie, na ile stać nas jako państwo [...]. Jak rozumiem, musielibyśmy – państwo by musiało – za taki okres karencji zapłacić. Myślę, że to jest do ustalenia w zależności od tego, jakie stanowisko dana osoba piastuje. Pewnie można by było ustalić, że na jakichś niższych stanowiskach, typu dyrektora departamentu, to byłoby kilka miesięcy, a sekretarza stanu może trochę dłużej. Myślę, że warto by było też zobaczyć, po prostu porównać, jaka jest sytuacja w innych państwach. No i oczywiście, jeżeli taka osoba by przechodziła do jakiegoś innego urzędu państwowego, to tego okresu nie musiałoby być” (R-E6). Ponadto, wprowadzenie okresu karencji, zdaniem jednego z ekspertów, mogłoby zniechęcić ekspertów do aktywności politycznej z obawy, że po jej zakończeniu, nie mogliby wrócić do swojej pracy: „Nie, nie wyobrażam sobie, jakie pieniądze musielibyśmy płacić tym osobom, które ta karencyjność by obowiązywała. Za okres postoju również musielibyśmy płacić, ale nie wiem, czy wówczas specjaliści danej dziedziny godziliby się, aby wejść na takie stanowiska, mając świadomość, że potem przez jakiś czas muszą czekać. To jest chore” (R-E14).

W tym kontekście pojawiły się po raz kolejny rozważania dotyczące różnienia (gradacji) stanowisk, jakie zajmują osoby, które miałyby dokonać zmiany strony: „wszystko zależy od tego, o czym mówimy. Jeśli ktoś jako Szef Wywiadu chce pójść gdzie indziej, no to karencja musi być dłuższa, niestety. Jeśli ktoś był wiceministrem od spraw sadzenia kwiatków czy obsiewania pól

w województwie małopolskim, to można mu pozwolić, po roku pewnie, podjąć się już działalności doradczej” (R-E9).

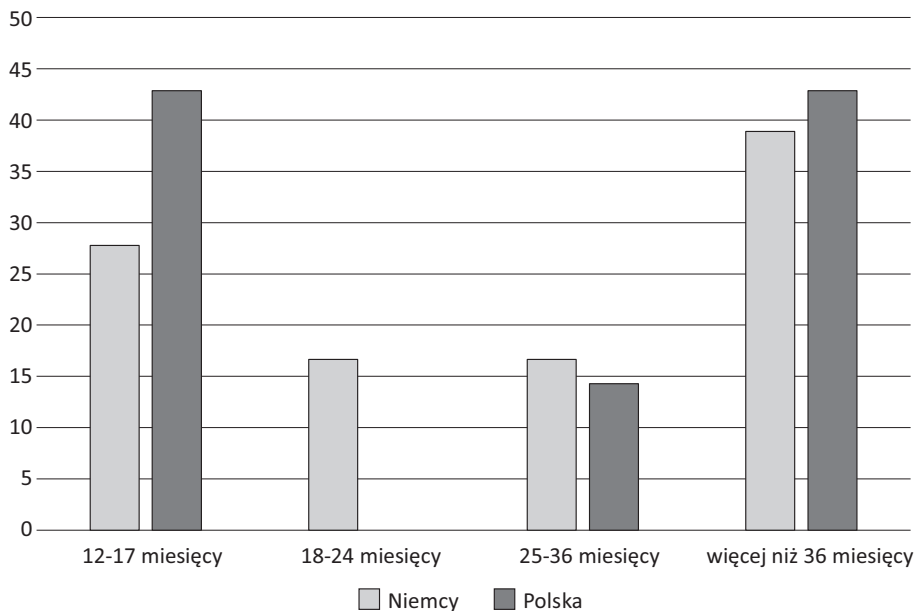
Ostatni z argumentów dotyczący nieefektywności okresu karencji odnosił się do nieformalnych powiązań, jakie występują między politykami a lobbystami: „[...] byłby to przepis martwy z tego względu, że jest to zjawisko oparte na korzyściach polityków, którzy odchodzą z polityki i wchodzi do biznesu, lobbingu. Kontakty i tak są nieformalne, to znaczy, że żaden przepis i tak nie zabroni tych nieformalnych relacji. Najpierw trzeba by było wyczyścić sprawę tych relacji i tego, żeby nie było nieformalnego wpływu na proces legislacyjny. Wtedy można zastanawiać się nad pewną karencją. Dzisiaj byłby to absolutnie martwy przepis” (R-E17).

Respondenci, którzy pozytywnie odnieśli się do pomysłu wprowadzenia karencji, poproszeni zostali o wskazanie, ile – ich zdaniem – powinien wynosić ten okres (wykres 5). Wśród odpowiedzi niemieckich ekspertów dominował pogląd, że okres karencji powinien przekraczać 36 miesięcy – w skrajnych przypadkach osoby odpowiadające wskazywały nawet 5 lat. Odpowiedzi ekspertów z Polski były podzielone – najwięcej respondentów opowiedziało się za okresem wynoszącym od 12 do 17 miesięcy (42,86% ekspertów) oraz więcej niż 36 miesięcy (również 42,86% ekspertów). Poglądy niemieckich ekspertów na długość okresu karencji były bardziej zróżnicowane – większość z nich opowiedziała się za okresem karencji dłuższym niż 36 miesięcy (39%), drugim okresem najczęściej wskazywanym przez niemieckich respondentów był czas między 12 a 17 miesiącami. Nikt z respondentów zarówno z Niemiec, jak i z Polski, nie wskazał okresu tzw. „zamrożenia” trwającego krócej niż 12 miesięcy.

Ciekawe były opinie dotyczące uzasadnienia długości okresu karencji, które pojawiły się zarówno po stronie polskiej, jak i niemieckiej. Niektórzy doradcy wskazywali bowiem pięć lat jako odpowiedni czas „zamrożenia”: „Co najmniej w pięciu latach, bo ten polityk, na swój sposób się doskonali, Skarb Państwa mu płaci, on staje się lepszym ekspertem w danej dziedzinie. Powinien jeszcze co najmniej przez 5 lat pracować w branży i powinien być dostępny do zatrudnienia i zarazem zapewniona powinna być przejrzystość u kogo on będzie pracował i z jakiego tytułu. [...] Wydaje mi się, że jakkolwiek przez pięć lat powinien on jeszcze działać na rzecz, jak to się mówi – swoich przejrzystych działań dla społeczeństwa, bo z polityki przechodzi się w kwestię prywatną co najmniej przez 5 lat. My powinniśmy wiedzieć co ci ludzie, kontrola, co oni wyprawiają” (R-E15). Wskazanie na pięć lat okresu karencji związane jest z długością kadencji parlamentu – zarówno polskiego Sejmu, jak i niemieckiego Bundestagu, która wynosi cztery lata. Inne osoby wskazywały natomiast, iż do rozluźnienia sieci kontaktów wystarczający jest okres karencji wynoszący połowę kadencji tych organów przedstawicielskich.

Ekspert z Polski wskazali na możliwość powiązania okresu karencji z długością czasu aktywności politycznej: „W tej chwili ten okres karencji trwa rok,

Wykres 5. Opinie na temat długości okresu karencji (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

więc być może można by tak, jak na przykład GRECO nam sugerowało, że powinniśmy przyjąć trzy lata. Więc być może można by zastosować taki trik, że przy pierwszym przejściu to jest rok, ale już przy kolejnych to są trzy lata. Przy czym musiałyby to obejmować przechodzenie w obie strony, bo w tej chwili przejście z polityki do innych dziedzin, zwłaszcza do biznesu ma tę karencję. Ale, jeżeli ktoś przechodziłby tak kilkakrotnie, to wtedy musiałyby też w drugą stronę działać, przechodzenie do polityki z biznesu, czyli jeżeli ktoś był politykiem, wybiera biznes i jeszcze raz chce wejść do polityki, no to niech trochę odczeka. Poza tym kolejna sprawa to jest taka, że w zasadzie można tej karencji łatwo zapobiec, ponieważ jest komisja, która daje zezwolenie na skrócenie tego okresu i w związku z tym, gdyby ta komisja działała bardziej analitycznie i sensownie analizowała te sprawy, które do niej wpływają, to może rzadziej by te zwolnienia były dawane i nie tylko tym, których się nie lubi, ale tym, gdzie i merytorycznie jest to uzasadnione” (R-E7).

PODSUMOWANIE

Efekt drzwi obrotowych (EDO) jako zjawisko wielowymiarowe wywołuje zarówno skutki pozytywne, jak i negatywne. Do pierwszej grupy zaliczyć na-

leży poprawę jakości polityki, gdy budowana jest większa świadomość polityków dotycząca spraw gospodarczych, gdy w procesie decyzyjnym pojawia się więcej ekspertyzy i profesjonalizmu, gdy dochodzi do zrozumienia zawłości procesów zachodzących w gospodarce oraz wpływu, jaki decyzje polityczne mogą mieć na gospodarkę. Ponadto szeroka reprezentacja interesów różnych grup społecznych jest gwarancją demokracji. Do negatywnych skutków związanych z EDO zaliczyć należy brak transparentności politycznych procesów decyzyjnych i powiązane z nim niezadowolenie społeczne. Potencjalne nadużycia finansowe i patologie, takie jak np. zatrudnianie według klucza partyjnego, a nie kompetencji, są zagrożeniem dla przebiegu i jakości parlamentarnego, czy rządowego procesu decyzyjnego. W związku z powyższym, ocena efektu drzwi obrotowych jest niejednoznaczna.

Wynikająca z badań empirycznych neutralność w postrzeganiu EDO w Niemczech i Polsce spowodowana jest niejednoznacznością stosunku badanych do zjawiska oraz jego wielowymiarowością, ale także świadomością trudności wprowadzenia skutecznych w praktyce regulacji.

Kontrowersje wzbudza zwłaszcza szybkie przejście do biznesu polityka po zakończeniu przez niego pełnienia ważnych funkcji politycznych o charakterze decyzyjnym i z wysoką pozycją parlamentarną czy rządową. Natomiast wejście lobbysty/doradcy/biznesmena do polityki jest rzadziej poruszonym wątkiem. Być może wynika to z ukierunkowanego zapytania w badaniu, jak też asymetrii, która związana jest z częstszym występowaniem EDO w wariancie z polityki do biznesu niż odwrotnie.

Przyjęte do analizy jakościowej i ilościowej kryteria, tj. postrzeganie EDO w Polsce i Niemczech, sposoby przeciwdziałania i regulacji oraz kwestia karencji, pozwoliły na wykazanie następujących różnic między polskimi i niemieckimi doradcami:

1. EDO występuje zarówno w Niemczech, jak i w Polsce, i jest dostrzegany przez zdecydowaną większość respondentów z obu państw. EDO zauważalne jest na szczeblu centralnym, jednak na szczeblu lokalnym ma dla respondentów znaczenie marginalne. Jeśli zachodzi, jest tam bardziej „uzasadnione” ze względu na niedobór ekspertów i potrzebę profesjonalizacji.
2. W Niemczech wyrażane jest większe zrozumienie i przychyłność dla EDO niż w Polsce. Nad Wisłą zjawisko to postrzegane jest w większości neutralnie, lecz odwrotnie niż w Niemczech – z dużym odsetkiem poglądów negatywnych.
3. Zdaniem respondentów istotna w ocenie EDO jest motywacja danej osoby do zmiany stanowiska. Jeśli działa ona na rzecz dobra publicznego lub reprezentuje szerszy interes grupowy, to EDO jest bardziej akceptowalne. Zdaniem autorek, realizacja „partykularnych” (indywidualnych, intratnych) interesów w ramach EDO spotyka się z negatywnym odbiorem tego

zjawiska. Jeśli pozycja danego polityka jest wysoka, to krytyka jego działań w ramach EDO jest duża, natomiast jeśli polityk pełnił swoją funkcję krótko (np. jedną kadencję, epizod parlamentarny), to spotka się z mniejszym negatywnym odbiorem lub brakiem reakcji na zmianę strony. Wejście lobbysty czy biznesmena do polityki, zwłaszcza w ramach procesu legitymizującego jego rolę polityczną w akcie wyborczym, nie wywołuje większych kontrowersji.

4. Pomysły na metody przeciwdziałania nadużyciom w ramach EDO są odmienne wśród respondentów obu państw. W Polsce wskazuje się na konieczność podwyższenia pensji polityków i „ucywilizowania” kultury politycznej. W Niemczech zaś wskazuje się na konieczność wdrażania wszelkich sposobów zmierzających do poprawy transparentności procesów decyzyjnych.
5. W odniesieniu do karencji jako sposobu regulacji i zapobiegania potencjalnemu konfliktowi interesów, mimo w większości neutralnego stosunku do EDO, rozmówcy zarówno polscy, jak i niemieccy wyrazili wysokie poparcie dla dość długiego okresu wstrzymania się polityka od działalności biznesowej, tj. 3 lat, a nawet dochodzącego do 5 lat. W Niemczech częściej prezentowana jest wola wydłużenia karencji w czasie. W Polsce karencja wzbudza więcej kontrowersji w związku ze skutkami finansowymi, jakie tworzy. Z jednej strony blokuje zarobkowanie, zwłaszcza potencjalną możliwość zarobienia „dużych pieniędzy”, a z drugiej generuje problem utrzymania polityka ze środków budżetowych w czasie trwania jego karencji – zagwarantowania mu godziwego wynagrodzenia, rekompensaty ewentualnych strat.
6. Rozmówcy wskazują na niedoskonałość karencji jako narzędzia regulacji i prewencji negatywnych skutków „zmiany strony”, trudno jest bowiem wyznaczyć moment potencjalnego wystąpienia nadużycia. Wskazywano, że konflikt interesów może być „odroczone w czasie”, zachodzić *post factum*, po odczekaniu umówionego okresu powstrzymywania się od relacji biznesowych. Regulacja skutków EDO jest więc problematyczna. Karencja postrzegana jest też jako krępowanie wolności wyboru i podejmowania działalności gospodarczej po zakończeniu kadencji, czy swobody decydowania o wejściu do polityki ze strony lobbysty lub doradcy. Okres zawieszenia jest czynnikiem powodującym osłabienie sieci kontaktów i wpływu w środowisku politycznym lub biznesowym, stąd też obserwuje się obchodzenie reguł karencji przez możliwość szybszego zwolnienia się z niej w wyniku decyzji komisji.

Podsumowując, efekt drzwi obrotowych nie jest zjawiskiem jednowymiarowym. Mogą wiązać się z nim pozytywne oraz negatywne konsekwencje dla przebiegu i jakości parlamentarnego procesu decyzyjnego, co można zauważyć

zarówno w Niemczech, jak i w Polsce. Niezbędne wydaje się zatem prowadzenie dalszych badań nad tym zjawiskiem wpływającym na kulturę polityczną, w tym polityczną kulturę ekspercką, obu państw.

BIBLIOGRAFIA

- Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008* (2008), https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_17072008_O4013300111.htm (dostęp: 15.06.2022).
- CBA (2020), *Wytoczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF*, Wydział Informacji i Edukacji Antykorupcyjnej Centralnego Biura Antykorupcyjnego, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wydawnictwa-cba/14083,Wytoczne-antykorupcyjne-dla-administracji-publicznej-w-zakresie-jednolitych-rozw.html> (dostęp: 30.06.2022).
- Claessen C., Bailer S., Turner-Zwinkels T. (2021), *The winners of legislative mandate: An analysis of post-parliamentary career positions in Germany and the Netherlands*, "European Journal of Political Research", vol. 60, nr 1, s. 25–45, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12385>.
- Coen D., Vannoni M. (2016), *Sliding doors in Brussels: A career path analysis of EU affairs managers*, "European Journal of Political Research", vol. 55, nr 4, s. 812–826, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12151>.
- Deutscher Bundestag (2021), *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss). Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Einführung einer Anlage 2a (Verhaltenskodex)*, Drucksache 19/30885, 21.06.2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/308/1930885.pdf> (dostęp: 15.05.2022).
- Egerod B., van der Ploeg J., Rasmussen A. (2019), *Organized Interests & the Revolving Door: The political and economic effects of hiring revolvers in the European Union*, Paper prepared for presentation at the conference of the European Union Studies Association in Denver, 9–11 May 2019, <https://www.eustudies.org/conference/papers/download/738> (dostęp: 13.11.2020).
- Europäische Kommission (2021), *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021. Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland*, SWD (2021), 706 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0706&from=DE> (dostęp: 26.07.2022).
- Freund D., Bende Y. (2017), *Access all areas – When EU politicians become lobbyists*, Transparency International EU, <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/01/Access-all-areas.pdf> (dostęp: 23.05.2022).
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* (2021), B. v. 02.07.1980 BGBl. I S. 1237; zuletzt geändert durch B. v. 10.12.2021 BGBl. I S. 5203, <https://www.buzer.de/gesetz/3966/index.htm> (dostęp: 24.07.2022).
- Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG)* (2021), neugefasst durch B. v. 21.02.1996, BGBl. I S. 326; zuletzt geändert durch

- Artikel 1 G. v. 08.10.2021, BGBl. I S. 4650, <https://www.buzer.de/gesetz/2348/index.htm> (dostęp: 24.07.2022).
- Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG)* (2015), G. v. 24.07.1974 BGBl. I S. 1538; zuletzt geändert durch Artikel 2 G. v. 17.07.2015 BGBl. I S. 1322, <https://www.buzer.de/gesetz/1094/index.htm> (dostęp: 15.06.2022).
- Gesetz zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 17.07.2015* (2015), BGBl. I 2015, Nr. 31 24.07.2015, S. 1322, https://www.gesetze-im-internet.de/parlstg_1974/BJNR015380974.html (dostęp: 15.06.2022).
- Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG) vom 16. April 2021* (2021), BGBl. 2021 I S. 818, <http://www.gesetze-im-internet.de/lobbyrg/BJNR081800021.html> (dostęp: 13.04.2022).
- GRECO (2020), *Fünfte Evaluierungsrunde Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden Evaluierungsbericht Deutschland* (2020), Verabschiedet durch GRECO auf der 86. Vollversammlung (Straßburg, 26.–29. Oktober 2020), GrecoEval5Rep(2019)6, <https://rm.coe.int/funfte-evaluierungsrunde-korruptionspraevention-und-integritatsforderun/1680a0b8d9> (dostęp: 15.04.2022).
- GRECO (2021), *Piąta runda ewaluacyjna. Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania. Raport Zgodności – Polska, GrecoRC5(2021)4, Przyjęty przez GRECO na 87. posiedzeniu plenarnym (Strasburg, 22–25 marca 2021 r.)*, <https://rm.coe.int/piata-runda-ewaluacyjna-zapobieganie-korupcji-i-promowanie-uczciwosci-/1680a3f03c> (dostęp: 28.04.2022).
- Izdebski K. (2018), *Monitoring procesu legislacyjnego na etapie rządowym – Projekt ustawy o jawności życia publicznego UD314*, Fundacja im. Stefana Batorego, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/KIzdebski_ust%20o%20jawnosci%20zycia%20publicznego_etap%20rzadowy.pdf (dostęp: 28.04.2022).
- Karenzzeiten von Mitgliedern der Bundesregierung und Parlamentarischen Staatssekretären* (2.02.2022), Kurzinformation, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD3-3000-012/22, <https://www.bundestag.de/resource/blob/889458/ec06ebad8f03d2622b336c2f2464a450/WD-3-012-22-pdf-data.pdf> (dostęp: 29.06.2022).
- Komisja Europejska (2020), *Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. – Komunikat i rozdziały dotyczące poszczególnych krajów*, https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pl (dostęp: 26.07.2022).
- Komisja Europejska (2021), *Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, Bruksela, dnia 20.7.2021 r.* SWD(2021) 722 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0722&from=PL> (dostęp: 30.06.2022).
- Kucharczyk M. (2022), *Amerykanka w Berlinie: Szefowa Greenpeace zajmie się niemiecką polityką klimatyczną*, Euractiv.pl z 10.02.2022, <https://www.euractiv.pl/section/energia-i-srodowisko/news/amerykanka-w-berlinie-szefowa-greenpeace-zajmie-sie-niemiecka-polityka-klimatyczna/> (dostęp: 24.06.2022).
- LaPira T.M., Thomas H.F. (2014), *Revolving door lobbyists and interest representation*, “Interest Groups & Advocacy”, 3(1), s. 4–29, <https://doi.org/10.1057/iga.2013.16>.

- LobbyControl (2022), *Seitenwechsler in Deutschland im Überblick*, https://lobbypedia.de/wiki/Seitenwechsler_in_Deutschland_im_%C3%9Cberblick (dostęp: 15.03.2022).
- Nartowski S.A. (7.10.2015), *Karencja*, <https://www.andrzejnartowski.pl/karencja/> (dostęp: 13.04.2022).
- OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity an Access*, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en> (dostęp: 15.06.2022).
- Rau M. (2021), *Prawnoporównawcze ujęcie lobbingu w wybranych państwach*, Seria: Prawo karne i kryminologia, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/05/IWS_Rau-M._Prawnoporownawcze-ujecie-lobbingu-w-wybranych-panstwach.pdf (dostęp: 3.06.2022).
- Reyher M. (2021), *Wie Philipp Amthor zum Türöffner für Augustus Intelligence wurde*, Abgeordnetenwatch.de z 6.05.2021 r., <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/lobbyismus/wie-philipp-amthor-zum-tueroeffner-fuer-augustus-intelligence-wurde> (dostęp: 29.06.2022).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową* (2011), Dz. U. 2011, nr 136, poz. 803, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20111360803> (dostęp: 30.04.2022).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. – Zasady etyki poselskiej* (1998), M.P. 1998, nr 24, poz. 338, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm> (dostęp: 18.06.2022).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (2022), M.P. 2022, poz. 560, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> (dostęp: 15.06.2022).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (2022), M.P. 2018, poz. 846, M.P. 2020, poz. 306, 499, 500 i 1129, M.P. 2022, poz. 65, <https://www.senat.gov.pl/o-senacie/wybrane-akty-prawne/regulamin-senatu> (dostęp: 15.06.2022).
- Ustawa o jawności życia publicznego – projekt UD314* (24.10.2017), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304351> (dostęp: 28.04.2022).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (1996), Dz. U. 1996, nr 73, poz. 350 ze zm., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19960730350> (dostęp: 15.06.2022).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (1997), Dz. U. 1997, nr 106, poz. 679 ze zm., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19971060679> (dostęp: 15.04.2022).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (2005), Dz. U. 2005, nr 169, poz. 1414, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051691414> (dostęp: 20.04.2022).
- Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages* (2021), Textsammlung, Deutscher Bundestag, Stand: Oktober 2021, https://www.bundestag.de/resource/blob/194754/587380ffe13174071810677313667ea0/web_Verhaltensregeln_2021-data.pdf (dostęp: 15.04.2022).
- Wirsching E.M. (2018), *The Revolving Door for Political Elites: An Empirical Analysis of the Linkages between Government Officials' Professional Background and Financial Regulation*, OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Wirsching.pdf> (dostęp: 27.07.2022).

Wiszowaty M.M. (2012), *Regulacja prawna lobbingu w państwach europejskich – najnowsze przykłady i pierwsze podsumowania na tle tendencji światowych*, „Przegląd Sejmowy”, vol. 20, nr 5(112), s. 51–65, <https://orka.sejm.gov.pl/przegląd.nsf/0/0CA79967FDD23E-58C1257ABB00389466/%24File/ps112.pdf> (dostęp: 15.04.2022).

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

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

THE REVOLVING DOOR EFFECT IN GERMAN AND POLISH POLITICAL PRACTICE

Abstract: Contemporary democracies are still struggling with problems in the area of political culture that remain largely unrecognised and raise ethical questions. One of these is the so-called ‘revolving door effect’, defined as the ‘exchange of personnel between the public and private sectors’ (Coen, Vannoni, 2016), occurring when a politician is switched into a lobbyist and vice versa, which can lead to pathologies in public life – conflicts of interest, corruption, etc. This text aims to explore the multidimensionality of the revolving door phenomenon in German and Polish politics in recent years on the basis of empirical data from interviews with political advisers from Poland and Germany. The research provides answers to questions about the potential consequences of the revolving door effect on the political culture in both countries and the ways in which they can respond to it. The exploration of qualitative and quantitative data against the institutional-legal background made it possible to conclude that the vast majority of advisors from both countries have encountered the phenomenon of the revolving door effect. The analysis and interpretation of the content of the interviews indicated the ways in which the phenomenon is perceived in Poland and Germany, as well as allowed to formulate conclusions on the positive and negative effects of the revolving door, including ways to counteract

the unethical practices related to it and to limit its negative impact on public life by introducing a cooling-off period. The research shows that the assessment of the revolving door effect is inconclusive, while politicians and advisors are aware of the difficulties of implementing effective regulatory practices in this area.

Keywords: revolving door effect, cooling-off period, German, Poland, German-Polish relations, political culture, lobbying, conflict of interest, political advisory