

Anna Fliflet

*The Elusive Professionalisation of Political Counsel.
A Study of Prime Ministerial Advisers in Democratised Poland (1989–2014)*

Streszczenie

Praca doktorska pod kierunkiem Profesora Georges'a Minka i Profesor Ewy Nalewajko

Inspiracją do podjęcia badania opisanego w niniejszej pracy stało się pytanie: Kim są doradcy polityczni?, do którego postawienia skłonił autorkę brak przekrojowych analiz tej grupy aktorów politycznych w polskiej literaturze przedmiotu. Celem rozprawy jest wypełnienie tej luki. Studium obejmuje lata 1989–2014 i koncentruje się na doradcach politycznych kolejnych premierów. Zawężenie analizy do pojedynczej kategorii doradców służy dokładniejszemu prześledzeniu przemian doradztwa w centrum władzy politycznej.

Wyjściowe pytanie przekształcono w cztery połączone ze sobą pytania badawcze: Jakie jest instytucjonalne umiejscowienie doradców? Jakie są ich wyróżniające cechy socjodemograficzne? Jak kształtuje się i jak przebiega ich kariera? Z jakich elementów składa się rola doradcy i w jaki sposób jest ona odgrywana? Kierunek analizy wyznaczyły pojęcia profesjonalizacji – definiowanej za Andrew Abbotem i Valérie Fournier jako niekończący się proces różnicowania się grup dysponujących abstrakcyjną, lecz możliwą do zastosowania wiedzą i konkurujących o kontrolę nad określonymi typami pracy – oraz trajektorii, kapitału, *boundary work* i roli społecznej. Mimo że analiza czerpie z pojęć i narzędzi socjologicznych, jej głównym celem jest opisanie doradców w relacji do pola polityki, jego aktorów i granic; temat pracy i kierunek refleksji pozostają więc *par excellence* polityczne.

W badaniu zastosowano metodę mieszaną. Dobór próby opierał się na połączeniu metody pozycyjnej i reputacyjnej, co umożliwiło identyfikację zarówno doradców oficjalnie zajmujących stanowiska doradcze, jak i doradców nieformalnych, którzy mogą wywierać wpływ na przebieg procesów decyzyjnych. Kolejny etap polegał na rekonstrukcji trajektorii zawodowych – czyli sekwencji stanowisk zajmowanych przez doradców w trakcie ich kariery – oraz na analizie ujawniających się w tych sekwencjach wzorów i regularności. Wywiady częściowo ustrukturyzowane z respondentami dobranymi metodą doboru celowego stanowiły ostatni element badania, umożliwiający wgląd w subiektywne aspekty karier i tożsamości doradców.

Rozprawa składa się z czterech części, z których każda odpowiada na jedno pytanie badawcze i eksploruje inny aspekt doradztwa. Analiza instytucjonalizacji doradztwa rozwija się chronologicznie i koncentruje na trzech etapach: demontażu reżimu komunistycznego, przejściu od improwizowanych, nieformalnych rozwiązań do utworzenia gabinetów politycznych jako odrębnych komórek doradczych, oraz na dalszym rozwoju doradztwa wewnątrz tak zdefiniowanej ramy instytucjonalnej. Namysł nad formalnym i nieformalnym statusem doradców oraz pojęcie polityzacji [*politicisation*] służą zrównoważeniu perspektywy transformacji demokratycznej, która stanowi nieodłączny element analizy. Droga do instytucjonalizacji doradztwa politycznego wiodła od demontażu mechanizmów odziedziczonych po poprzednim reżimie, w którym elementy biurokratyczny i ekspercki pozostawały podporządkowane czynnikom politycznym i władzy partyjnej; przez wyodrębnienie doradców jako oddzielnej kategorii aktorów w konfiguracji stanowisk politycznych i wyłaniającej się na nowo służby cywilnej oraz ustanowienie gabinetów politycznych; do formalnej polityzacji [*formal politicisation*], czyli takiej regulacji doradztwa, by reguły formalne gwarantowały możliwość obsadzania stanowisk

i definiowania zadań doradców zgodnie ze zmiennymi preferencjami decydentów politycznych. Wyniki wskazują, iż gabinety polityczne w Polsce nie są słabo rozwinięte lub nie do końca wykrystalizowane, lecz zinstytucjonalizowały się w taki sposób, że umożliwiają i utrwalają nieformalny, dyskrecjonalny charakter mianowań i misji doradców.

W polskiej literaturze przedmiotu doradcy premierów nie zostali do tej pory wyczerpująco opisani w kategoriach socjodemograficznych. Wyłaniający się z analizy portret wskazuje na niezmienną przewagę mężczyzn mianowanych w wieku czterdziestu kilku lat spośród współpracowników i znajomych premiera należących do tego samego pokolenia co decydent. Niezależnie od przynależności pokoleniowej, niemal wszyscy doradcy mają wyższe wykształcenie, a co drugi kształcił się powyżej poziomu magisterskiego. Dane wskazują na utrwalającą się dominację nauk społecznych i humanistycznych w profilu wykształcenia doradców. W zestawieniu z podobnymi wynikami analiz doradców we Francji i Wielkiej Brytanii oraz rozważaniami teoretycznymi podkreślającymi znaczenie wiedzy społecznej dla rządu, wyniki te sugerują, że wiedza ekspercka pozostaje jednym z istotnych czynników determinujących obecność doradców przy premierze.

Analiza trajektorii zawodowych, inspirowana badaniami autorów francuskich i brytyjskich, pokazuje, że wiedza akademicka, kapitał polityczny i wspólne doświadczenia biograficzne stanowią kluczowe zasoby przyszłych doradców. Duża mobilność pozioma doradców, często zmieniających pole aktywności zawodowej, wskazuje, że praca doradcza bardzo rzadko wpisuje się w jednolitą ścieżkę kariery. Tę cechę trajektorii doradców oraz włączanie do kręgów doradczych osób, których główne pole aktywności znajduje się poza domeną administracji i polityki, można interpretować jako sygnały ograniczonej autonomii państwa w dostarczaniu zasobów i kompetencji niezbędnych do pełnienia ról doradczych – lecz także jako elementy odróżniające doradztwo od innych typów aktywności, w tym zwłaszcza od służby cywilnej, gdzie dominują określony model kariery oraz rekrutacja wewnętrzna. Wyniki wskazują, że doradztwo jest częściej epizodem w karierze niż osobną drogą zawodową. Regularności ujawniające się w trajektoriach doradców wielokrotnych, cyklicznie powracających do działalności doradczej, gromadzących i mobilizujących kapitał polityczny, wskazują na możliwą obecność jednego z wymiarów profesjonalizacji. W trajektoriach doradców brakuje jednak wyraźnych wzorów awansu: większość doradców wielokrotnych migruje pomiędzy różnymi funkcjami w ministerstwach i w otoczeniu premiera.

Odtworzenie procesu instytucjonalizacji oraz trajektorii zawodowych nie wyczerpuje opisu doradztwa – stąd ostatnia część rozprawy, która odkrywa dynamikę tworzenia, reprodukcji i rutynizacji ról podejmowanych przez doradców. Analiza rozwija się w porządku logicznym, od przedstawienia mechanizmów rekrutacji, przez opis interakcji i zadań doradców, po eksplorację subiektywnego, tożsamościowego aspektu doradztwa. Zebrane narracje podkreślają dyskrecjonalny i polityczny charakter selekcji, uruchamianej i determinowanej przez zaufanie oraz zaufanie do kompetencji. Kanały rekrutacji są aktywowane przez sieci zawodowych i społecznych powiązań. Prowadzą one współpracowników, znajomych i politycznych przyjaciół premiera do formalnych i nieformalnych stanowisk tworzących kilka kręgów doradczych, różniących się odległością od centrum decyzyjnego oraz typem interakcji z politykiem. Kręgi doradcze odzwierciedlają gradację zaufania i wiedzy eksperckiej, przy czym najbardziej zaufani doradcy są umieszczani w najbliższym kręgu, a doradcy dysponujący wiedzą ekspercką i techniczną w kręgach zewnętrznych, konsultowanych rzadko i punktowo. Zdarzają się jednak wyjątki od reguły i przypadki nieformalnych doradców-ekspertów, którzy cieszą się zaufaniem premiera i zyskują realny wpływ na procesy decyzyjne. Wśród misji

doradców dominują krótkoterminowe zadania organizacyjne, wbrew deklarowanej przez respondentów silnej preferencji dla pracy analitycznej, strategicznej i eksperckiej. Podczas gdy teoretycy tacy jak Bruno Latour podkreślają, że nie istnieje wyraźny rozdział między nauką a polityką, wiedzą a władzą, w zebranych narracjach akcentowane są rozbieżności między tymi sferami i ograniczenia ich dialogu. Analiza potwierdza, że instytucjonalizacja nieformalnego charakteru doradztwa wewnątrz gabinetów politycznych przekłada się na dużą różnorodność i zmienność zadań i ról, do której przyczynia się także ograniczony transfer wiedzy i *know-how* pomiędzy kręgami doradczymi oraz przejściowa, nietrwała obecność doradców przy premierze i rządzie. Porównanie kręgów doradczych kolejnych premierów nie wskazało na liniowy rozwój doradztwa od zadań organizacyjnych do zadań o charakterze strategicznym ani w kierunku przeciwnym, lecz na trwałe współistnienie różnych dopełniających się ról. Ostatni rozdział rozprawy zawiera próbę ich typologii.

Katalog zadań doradczych zrekonstruowany na podstawie wywiadów sugeruje, że specyficzne dla doradców pole kompetencji ogranicza się do codziennego wsparcia przywódcy politycznego dzięki połączeniu zaangażowania, trafnego osądu decyzji politycznych oraz bezpośredniej więzi lub wspólnocie biografii; oraz do przekładu treści i idei z języka wiedzy eksperckiej na język decyzji politycznych i dotyczących *policies*. W zestawieniu z innymi grupami aktorów administracji rządowej, nakładające się lub sporne pola kompetencji obejmują: w relacji doradców do urzędników – organizację kalendarza, sprawy proceduralne i wiedzę instytucjonalną; w odniesieniu do pracowników biura prasowego – przegląd prasy, codzienną komunikację i zarządzanie kryzysami; wobec polityków – wsparcie w formułowaniu programu partii, współpracę z parlamentem i różnymi grupami interesariuszy, a także decyzje związane z obsadzaniem stanowisk rządowych; wreszcie, w relacji do ekspertów – konsultacje i dyskusje dotyczące raportów, danych, prognoz, tendencji i strategii. Graniczny charakter doradztwa jako działalności rozwijającej się na przecięciu różnych pól aktywności odzwierciedlają zróżnicowane autoidentyfikacje doradców. Wspólnym elementem wskazywanym w narracjach dotyczących wyróżnika doradztwa pozostaje jednak zaufanie, którego kluczowe znaczenie podkreślają doradcy niezależnie od profilu politycznego.

Rola doradcza przybiera różne formy. Płynność wydaje się jej nieodłączną i utrwaloną cechą. Swoboda w doborze doradców i definiowaniu ich zadań w ramach wyznaczonych przez gabinet polityczny; nieregularności w przebiegu kariery doradczej, naznaczonej dużą mobilnością; płynność roli, kształtowanej przez bieżące potrzeby; minimalna rutynizacja zadań; oraz osobisty wymiar doradzania – wszystkie te elementy wpływają na rozmywanie się granic oddzielających doradców i praktykę doradczą od innych kategorii aktorów i aktywności. Jednocześnie, konsolidacja gabinetów politycznych, zbieżności i podobieństwa profilu edukacyjnego i zawodowego doradców, konsekwentna adaptacja roli do zmieniających się warunków oraz sygnały autoidentyfikacji doradców jako doradców, w kontraście do wszelkich innych możliwych samookreśleń, wskazują, że elementy profesjonalizacji są wyraźnie obecne. Doradztwo polityczne jawi się jako swoisty zestaw elementów i praktyk, które mogą być różnie ulokowane na osi wiedzy i władzy, kompetencji eksperckiej i osądu politycznego, zaufania do kompetencji i zaufania osobistego, niezależności i polityzacji, wciąż pozostając doradztwem.