

Polityczna pogoń za rentą jako zagrożenie dla spójności społecznej i modernizacji (część II: Ilustracje i rekomendacje)¹

WSTĘP

Podstawowe **założenie** zaprezentowane w części I niniejszego tekstu jest następujące: im bardziej w danym kraju jest rozbudowana polityczna pogoń za rentą (dalej – PPR), tym mniej efektywna jest modernizacja (dalej – MOD) i tym trudniej jest realizować zasady spójności społecznej (dalej SpS). Celem jest uchwycenie w kategoriach **ekonomicznych** niektórych **politycznych** mechanizmów ograniczających potencjał modernizacyjny naszego kraju i szanse spójnego rozwoju społecznego. Część I zarysowała nasze instrumentarium teoretyczne. Zadaniem części niniejszej jest przedstawienie ilustracji empirycznych oraz wysunięcie rekomendacji wskazujących na kierunki działań redukujących skalę PPR.

Jedną z naszych **głównych tez** jest następująca: rozgałęziona PPR stała się nieformalnie zinstytucjonalizowaną częścią ustroju społeczno-gospodarczego istotnie podnoszącą koszty transakcyjne reform, których zadaniem jest modernizowanie Polski. Odpowiedź na pytanie, dlaczego – mimo upływu dwudziestu lat od rozpoczęcia transformacji – zdolność polityków do usuwania barier rozwojowych pozostaje ograniczona, przedstawimy w kategoriach ekonomicznych.

POLITYCZNA POGOŃ ZA RENTĄ – ILUSTRACJE

Liczne przykłady PPR w Polsce po roku 1989 przedstawia w interesującej książce Sławomir Sztaba (2002). Autor ten zarysował także sposoby przeciwdziałania PPR. By ukazać skalę, różnorodność i trwałość zjawiska przytoczmy przykłady PPR ostatniego okresu – tak jak się one wyłaniają w świetle materiałów medialnych.

22–23 listopada 2008 r. wydanie „Rzeczpospolitej”: „O 5 mld zł mogą spaść w 2009 r. wpływy z akcyzy. Wszystko za sprawą poprawki posła PSL, którą przegłosował Sejm. (...)”

¹ Część I o analogicznym tytule autor opublikował w: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki*, z. nr 16, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2010.

Sejm przewagą jednego głosu zmianę przyjął, wskutek czego akcyza na jedną sztukę cygar i cygaretek spadnie od stycznia przyszłego roku z ponad 23 groszy do ponad 17 groszy. Zmniejszy się też akcyza na tytoń sprzedawany luzem – spadnie ona do poziomu 50 proc. opodatkowania papierosów. (...)

Sprawca zamieszania – poseł PSL Andrzej Pałys – tłumaczy, że wniośł poprawkę w trosce o dobro polskich rolników i plantatorów oraz zdrowie palaczy. – Przekonywali nas do niej rolnicy i plantatorzy – wyjaśnia Andrzej Pałys. – A ponieważ chodziło o 15 tys. producentów uznaliśmy, że to ważna zmiana” [Głapiak, 2008].

20 stycznia 2009 r. czytamy w „Rzeczpospolitej”: „Zaskarżenie obowiązkowej przynależności do samorządów zawodów zaufania publicznego to nieporozumienie.

Tak uważają przedstawiciele władz tych samorządów, które po złożeniu wniosku do TK przez Rzecznika Praw Obywatelskich² rozpoczęły kontrakcję w postaci m.in. oświadczeń i ogłoszeń prasowych.

Rzecznik twierdzi, że przymus przynależności do korporacji osób wykonujących kilkanaście regulowanych ustawowo profesji (...) narusza konstytucyjną zasadę wolności wyboru i wykonywania zawodu” [Walencik, 2009].

3 sierpnia 2009 r. „Gazeta Wyborcza” przekazuje komunikat PAP: „W Ministerstwie Obrony Narodowej nierzetelnie planowano zakupy sprzętu. Żołnierze i urzędnicy MON pracowali na starych komputerach, gdy nowszy sprzęt zalegał w wojskowych magazynach – stwierdziła Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie.

Kontrola w MON obejmowała okres od 1 stycznia 2007 r. do 30 września 2008 r.

Według rzecznika NIK, Pawła Biedziaka, tylko w trzech skontrolowanych magazynach przechowywano nieużywany sprzęt kupiony za ponad 27 mln zł. NIK znalazł nieużywany sprzęt kupiony 12 lat temu!

Według NIK »dystrybucja sprzętu komputerowego w MON przypomina uznaniowe rozdawnictwo«” (PAP 2009).

11 grudnia 2009 r. „Gazeta Wyborcza” informuje: „Ponad 411 mln zł kary mają zapłacić uczestnicy zмовы cenowej na polskim rynku cementu. Największy w historii Polski kartel wpadł, bo dwóch uczestników postanowiło zeznawać w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zamian za złagodzenie kary. (...)

Urząd zaczął się przyglądać producentom cementu już wczesną wiosną 2006 r., bo wtedy zaczęły do niego docierać sygnały o nieprawidłowościach na rynku hurtowej sprzedaży cementu. To potężny rynek: w 2008 r. produkcja sięgnęła 17 mln ton, a szacunkowa wartość całego rynku przekracza 4 mld. zł. Teoretycznie powinien podlegać wahaniom koniunktury. Ale wyraźnie było widać, że od 1989 r. do 2006 r. ceny cementu bez przerwy rosły – w sumie aż o 86 proc. (...)

² O wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich – zob. [Frey i Pietryga, 2009].

Żeby zachować sztywny podział rynku, firmy wymieniały się najbardziej tajnymi danymi handlowymi – mówi »Gazecie« prezes UOKiK Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel.

Firmy doskonale wiedziały, że to co robią, jest nielegalne. Właśnie dlatego wynajęły nawet specjalnego pośrednika, który za pomocą telefonu komórkowego na anonimową kartę pre-paid przekazywał wybranym pracownikom cementowi tajne dane” [Poznański, 2009].

17 grudnia 2009 r. „Rzeczpospolita” relacjonuje ustalenia prokuratury: „Przedsiębiorca, który wygrał ponad pięćdziesiąt przetargów na budowę boisk, ma zarzuty korupcyjne. (...) Jak ustaliła „Rz”, prokuratura postawiła mu sześć zarzutów tzw. korupcji czynnej. Wszystkie mają związek z zamówieniami publicznymi na budowę lub modernizację obiektów sportowych.

– Chodzi o formułowane przez niego propozycje wręczenia korzyści majątkowych. W zamian jego firma miała otrzymywać kontrakty – potwierdza w rozmowie z „Rz” Mateusz Martyniuk, rzecznik Prokuratury Okręgowej w Warszawie. (...)

Choć (...) zarzuty postawiono już w 2007 roku [przedsiębiorca – A.Z.] do tej pory nie został skazany. – Akt oskarżenia powinien być już niedługo przesłany do sądu, jednak nie stanie się to przed końcem tego roku – mówi Martyniuk.

Pikanterii sprawie dodaje to, że gdyby Konrad S. był osobą skazaną, jego firma nie mogłaby w ogóle startować w przetargach, bo zgodnie z art. 24 prawa o zamówieniach publicznych w przetargach takich jak na Orliki nie mogą startować podmioty, w których zarządach zasiadają osoby skazane za korupcję. (...)

[przedsiębiorca – A.Z.] nie przyznaje się do stawianych mu zarzutów. (...) pozostaje w kręgu zainteresowania organów ścigania również w związku z przetargami na Orliki.

Na polecenie Donalda Tuska sprawa budowy Orlików została objęta tzw. tarczą antykorupcyjną. Przetargom przyglądają się zarówno Centralne Biuro Antykorupcyjne, jak i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Sobeckim interesuje się właśnie ABW. (...)

Skąd to zainteresowanie? Przy okazji badania sprawy budowy Orlików służby wykryły wiele nieprawidłowości. Najpoważniejsza dotyczyła nawierzchni boisk, których koszt stanowi niejednokrotnie połowę kosztów całego obiektu. W pierwotnej wersji specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), określających szczegóły zamówienia publicznego, wyśrubowano wymagania dotyczące trawy, jaką może być pokryte boisko. Normy te spełniało zaledwie kilka firm. (...)

Gdy służby się zorientowały w tym procederze, zaalarmowały Ministerstwo Sportu. W efekcie resort zaostrzył kryteria pozwalające na zmianę specyfikacji. Definitywnie zabronił zmian warunków zamówienia w odniesieniu do nawierzchni.

W tym przypadku tarcza antykorupcyjna zadziałała. W wyniku działań CBA i ABW średnia cena Orlika spadła o prawie jedną trzecią, osiągając pierwotnie zakładany poziom około miliona złotych” [Gmyz i Wrona, 2009].

1 lutego 2010 r. „Rzeczpospolita” relacjonuje raport Najwyższej Izby Kontroli: „Dwa słowa w rozporządzeniu dały producentom maszyn górniczych monopol na ich naprawę.

„Rz” dotarła do raportu NIK o gospodarce remontowej w spółkach węglowych i kopalniach. Izba odkryła, że w rozporządzeniu ministra gospodarki z 2002 r. dokonano korekty, która otworzyła drogę do zlecenia napraw maszyn górniczych wyłącznie ich producentom. W efekcie kopalnie wydały na remonty setki milionów złotych więcej, niż gdyby wybrały firmy na konkurencyjnych warunkach.

– Ustalenia Izby dowiodły działań nielegalnych, nierzetelnych i niegospodarnych, w tym także wskazujących na występowanie mechanizmów korupcyjnych – mówi „Rz” Jacek Jezierski, prezes NIK.

168 mln zł według szacunków NIK przepłaciła Kompania Węglowa za naprawy maszyn górniczych.

Kontrola za lata 2000–2008 objęła Ministerstwo Gospodarki, Urząd Zamówień Publicznych i 13 spółek węglowych i kopalń. NIK niemal wszystkie zbadane firmy oceniła negatywnie.

Nieprawidłowości miały źródło w resorcie gospodarki. To tam w rozporządzeniu ministra z 28 czerwca 2002 r. w sprawie »bezpieczeństwa i higieny pracy, prowadzenia ruchu oraz specjalistycznego zabezpieczenia przeciwpożarowego w podziemnych zakładach górniczych« pojawił się paragraf 428, który regulował kwestię napraw maszyn. Między 15 maja a 17 czerwca 2002 r. ktoś dodał do niego słowa »remontuje« i »producent« sugerujące, że do napraw są uprawnieni tylko producenci.

– Zmiana treści artykułu zmonopolizowała rynek usług serwisowych i podwyższyła koszty remontów maszyn górniczych i zakupu części – twierdzi Jezierski. (...)

Ministrowie gospodarki feralny przepis zmienili dopiero w 2006 r. Autora poprawki nie udało się NIK ustalić z powodu braków w dokumentacji resortu” [Zawadka, 2010].

Czytając powyższe pamiętać należy, że nasza wiedza o PPR podlega kryminalogicznej regule istnienia tzw. ciemnej liczby przestępstw. Jest to ta liczba przestępstw, które chociaż zostały popełnione, to nigdy nie zostały zgłoszone organom ścigania [zob. np. Hołyst, 2004]. W różnych kategoriach przestępstw ta liczba jest odmienna, uważa się jednak, że w przypadku korupcji jest ona szczególnie wysoka. Wydaje się, iż mimo upływu ośmiu lat, podczas których rządziło pięciu premierów, nie można stwierdzić, by proponowane przez Sztabę możliwości ograniczania PPR były wcielane w życie. Zjawisko PPR w Polsce ani nie jest kompleksowo zbadane – nie wiemy np. w jakich obszarach PPR przebiega spontanicznie, a w jakich obszarach jest koordynowana. Nie uruchomiono też mechanizmów systemowego ograniczania PPR. Nie można jednak powiedzieć, że nie podejmowano żadnych prób w tym kierunku. Robiono to jednak w sposób rażąco nieskuteczny – tak wynika z krótkiego przeglądu, który prezentujemy poniżej.

CZY POLSKIE PAŃSTWO JEST SZALONE? MIKROSTUDIUM PRZYPADKU NIESTEROWNOŚCI

Odrobinę żartobliwa definicja szaleństwa mówi, że jest to uporczywe, wielokrotne powtarzanie tej samej – mającej służyć realizacji określonego celu, ale nie przynoszącej oczekiwanych efektów – procedury, jakby z przekonaniem, że za kolejnym razem się uda. W tym kontekście przypomina się motyw występujący w sporządzanych na potrzeby sądów charakterystykach psychiatrycznych osób oskarżonych: „badany nie posiada umiejętności wyciągania wniosków z własnych doświadczeń życiowych”. Przyjmując powyższą sytuację za model dla systemów społecznych, możemy je podzielić na uczące się i nieuczące się na błędach. Teraz, naszym explanandum będzie niezdolność kolejnych rządów do wprowadzenia pewnych – powszechnie uznawanych za racjonalne i pożądane – zmian instytucjonalno-prawnych. Wspólną cechą tych zmian ma być ich deregulacyjny charakter.

W grudniu 1997 r. za rządów koalicji Akcja Wyborcza „Solidarność” i Unii Wolności Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów powołał Zespół ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki.

W 1999 r., niemal dwa lata od powołania tego Zespołu ówczesny wicepremier i minister finansów Leszek Balcerowicz tak odpowiada na interpelację poselską: „Zespół do Spraw Odbiurokratyzowania Gospodarki przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów spełnia bardzo ważną rolę, polegającą na inicjowaniu upraszczających i deregulacyjnych zmian w przepisach prawa gospodarczego. (...) Jest dobrym forum do przekazywania wniosków z zakresu odbiurokratyzowania, napływających z różnych sektorów gospodarki. Zespół jest również inicjatorem zmian prawnych, polegających na tworzeniu instytucjonalnych, systemowych barier o charakterze antybiurokratycznym i antykorupcyjnym” [Balcerowicz, 1999].

W maju 2000 r., nadal będący wicepremierem Leszek Balcerowicz powołał rządowy Zespół do walki z korupcją, który miał przedstawić gotowe projekty zmian prawa. Przy tej okazji „Gazeta Wyborcza” spytała Waldemara Kuczyńskiego, b. ministra przekształceń własnościowych, ówczesnie doradcę premiera Buzka: „Czy nie obawia się Pan, że ta inicjatywa skończy się tak samo jak powołanie zespołu ds. obiurokratyzowania gospodarki, to znaczy nie przeniesie wielkich efektów?

– Decyzja Leszka Balcerowicza, aby podjąć wysiłek w tym kierunku, była absolutnie słuszna. Inna sprawa, w którą stronę zespół ten ewoluował. Obrósł w podzespoły i podkomisje, które zgłaszały kolejne propozycje. Niektóre z nich były trudne do realizacji bo napotykały **mur zastygłych grup interesu**. Myślę, że w przypadku zespołu w sprawie korupcji tak nie będzie” [Kuczyński, 2004; wytłuszczenie A.Z.].

Mijają lata i rządy, powszechnie uważa się, że potrzeba deregulacji prawnego oprzyrządowanie gospodarki nie maleje.

W lutym 2006, gdy rządzi Prawo i Sprawiedliwość (w koalicji z Samoobroną i Ligą Polskich Rodzin), powołany zostaje „międzyresortowy zespół ds. nowoczesnych regulacji gospodarczych, który ma zidentyfikować nadmierne obciążenia dla przedsiębiorców. Zespół określi czas i koszty np. sprawozdawczości finansowej w firmach, składania deklaracji VAT i ubiegania się o różne licencje” [Ias, PAP, 2007].

W kwietniu 2007 r. portal Gazeta.pl podaje: „Rząd podejmuje działania zmierzające do odbiurokratyzowania gospodarki. W perspektywie kilku lat nadmierne obciążenia mogą być zmniejszone o 25 proc. – poinformował w czwartek w Sejmie wiceminister gospodarki Krzysztof Tchórzewski. (...) W 2008 r. rozpocznie się tzw. pomiar bazowy pełny, który pozwoli określić skalę obciążeń we wszystkich przepisach prawa gospodarczego. Pod koniec przyszłego roku rząd przedstawi pełne wyniki na ten temat. (...) po dokonaniu tych pomiarów, zostaną wypracowane rozwiązania legislacyjne, we współpracy z przedsiębiorcami, które zredukują najbardziej uciążliwe obciążenia. Wiceminister przytoczył szacunkowe badania Komisji Europejskiej, według których koszty niewłaściwego funkcjonowania przepisów prawa w Polsce wynoszą od 4 proc. PKB (ok. 8 mld USD) do 5 proc. PKB (ok. 10 mld USD)” [Ias, PAP, 2007].

W październiku 2007 r. rząd Prawa i Sprawiedliwości przegrał wybory. Nie wiemy, czy rządząc dłużej zrealizowałby deklarowane zamiary. W okresie 2005–2007 gospodarki nie odbiurokratyzował.

W lipcu 2008 r., gdy rządzi już Platforma Obywatelska, autor niniejszego tekstu uczestniczy w spotkaniu Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan. Występują poseł PO Janusz Palikot, szef Nadzwyczajnej Komisji Sejmowej „Przyjazne państwo” (zob. www.przyjaznepanstwo.pl) oraz ówczesny wiceminister gospodarki Adam Szejnfeld. W niemal entuzjastycznym tonie przedstawiają przedsiębiorcom prace i zamiary sejmowej komisji oraz rządu. Dyskusji żadnej po wystąpieniu nie ma, ale wygląda jakby zebrani przedsiębiorcy i lobbyści brali zapowiedzi obu polityków za dobrą monetę. Nikt nie pyta, dlaczego tym razem ma się udać...

4 listopada 2008 r. na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ukazuje się komunikat: „Rząd przyjął ustawę, zgodnie z którą w ministerstwach będą kształtowane założenia dotyczące nowych przepisów prawa. Założenia te będą trafiały na posiedzenie Rady Ministrów, która oceni na ile proponowane zmiany są potrzebne i czy będą korzystne z punktu widzenia zwykłych obywateli. Dopiero po ich zatwierdzeniu nastąpi rzeczywiste pisanie projektów ustaw – tworzenie prawa. Będzie się tym zajmować Rządowe Centrum Legislacji. – *Ten projekt od wielu lat pojawiał się jako postulat środowisk prawniczych, ale także zwykłych obywateli, którzy dobrze wyczuwają, że niechlujnie i zbyt*

spontanicznie uchwalane prawo szkodzi im w ich codziennym życiu – powiedział premier Donald Tusk.

Dzięki temu już nie urzędnicy resortowi będą przygotowywali projekty ustaw, a wyspecjalizowana instytucja, jaką jest Rządowe Centrum Legislacji. To przełomowa zmiana jeśli chodzi o sposób stanowienia prawa. – *Dzięki niej unikniemy niedoskonałości i zaoszczędzimy sporo czasu, a Rada Ministrów będzie rozstrzygała o kierunkach zmian w prawie* – dodał szef rządu³.

Grudzień 2008 r.: gazeta „Dziennik” informuje: „W sejmowej komisji »Przyjazne Państwo« Janusza Palikota ustawy piszą lobbyści podający się za ekspertów – dowiaduje się „Dziennik”. Posłowie w błyskawicznym tempie, bez debat przyjmują przepisy, które decydują o tym, kto zarobi, a kto straci miliardy złotych.

Komisja »Przyjazne Państwo« stała się miejscem lobbingowych rozgrywek o wielkie pieniądze. Dochodzi do tego, że ustawy piszą sami lobbyści, a posłowie podnoszą tylko ręce w głosowaniach. Tak było ze zmianą ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Projekt nowelizacji napisali pracownicy Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji (POHiD), która zrzesza wielkie sieci handlowe, takie jak Tesco, Auchan czy Carrefour.

Przepisy miały łącać monopol firm, które dziś emitują bony – np. Sodexho i Accor. Ale przy okazji POHiD załatwił w komisji Palikota coś dla siebie. Zaproponował, żeby bony można było sprzedawać poniżej nominalnej ceny. A to premiuje tylko hipermarkety, które mogą pozwolić sobie na upusty, bo mają gigantyczne obroty. Rynek bonów, które firmy w ramach nagród dają pracownikom, to wielki interes – 2 do 3 mld złotych rocznie.

Zmiana przepisów poszła hipermarketom nadzwyczajnie łatwo. Komisja Palikota zajmowała się bonami dwa razy – 2 lipca i 6 sierpnia. W sumie dyskusja zajęła 3–4 minuty. (...)

Projekt zmian zaproponowanych przez przedstawicieli hipermarketów nie dość, że przeszedł w ekspresowym tempie, to na dodatek wszystko odbyło się bez wysłuchania reprezentantów małych i średnich sklepów.

»Zapraszaliśmy ich« – przekonuje Palikot.

»To nieprawda. Przedstawiciele hipermarketów sami zgłosili w Sejmie projekt zmian prawa, który jest dla nich korzystny. Sami go zreferowali. Nas nikt nie pytał o zdanie. To jest skandal« – oburza się Małgorzata Więch, prezes Pol-

³ W dniu 3 stycznia 2010 r. pod adresem KPRM (<http://www.kprm.gov.pl/english/s.php?id=2690>) wyświetlał się komunikat „Błąd 404: Nie ma takiej strony”. Zacytowany tekst pochodzi z archiwum Google’a: „kopia z pamięci podręcznej Google adresu <http://www.kprm.gov.pl/english/s.php?id=2690>. Zdjęcie przedstawia stan strony z 28 Lis 2009 15:46:04 GMT” – adres: <http://74.125.77.132/search?q=cache:duHPAl6qVesJ:www.kprm.gov.pl/english/s.php%3Fid%3D2690+%E2%80%9ETen+projekt+to+prze%C5%82omowa+zmiana.+Od+wielu+lat+pojawia%C5%82+si%C4%99+jako+postulat+%C5%9Brodowisk+prawniczych&cd=3&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-a>.

skiej Izby Handlowej, która zrzesza mniejszych sprzedawców” [Majewski i Reszka, 2008].

Wrzesień 2009: „Puls Biznesu” publikuje tekst pt. „Kłapa legislacyjnej rewolucji”: „Rządowe Centrum Legislacji miało tworzyć nowe projekty ustaw. Na chęciach się skończyło. Rządzą resorty. Nie działa nowy system tworzenia rządowych ustaw. W ciągu prawie pół roku zatrudniające aż 90 prawników (...) RCL nie stworzyło ani jednego projektu ustawy – jak przewidywała reforma. (...) Projekty nadal są pisane przez ministerialnych urzędników, którzy dostają na to zgodę... RCL. (...) 1 kwietnia 2009 miał zniknąć od lat krytykowany ‘resortowy’ system tworzenia rządowych projektów ustaw. Ministerstwa miały przedstawiać tylko założenia do zmian, zaś pisanie konkretnych projektów miało być zadaniem profesjonalnych legislatorów z RCL. Premier Donald Tusk zapewniał, że będzie to przełomowa reforma. Miało zniknąć niechlujstwo prawne, niejasność i sprzeczność regulacji. RCL zatrudniło nawet 20 dodatkowych prawników.

Sprawdziliśmy funkcjonowanie nowego systemu. Na stronach internetowych resortów można znaleźć mnóstwo projektów, które powstały z pominięciem nowych zasad. Prym w tym wiedzie Ministerstwo Finansów” [Królak, 2009].

22 grudnia 2009: „Gazeta Wyborcza” pisze: „Wczoraj opisaliśmy⁴ przypadki, kiedy komisja Janusza Palikota »Przyjazne państwo« staje się furtką dla lobbystów do przepychania ich projektów. Przykłady z ostatnich dni: • projekt ułatwiający dostęp do broni napisała posłom Fundacja Rozwoju Strzelectwa w Polsce (zablokował go premier), • projekt znoszący limity miejsc sprzedaży alkoholu w gminach napisały organizacje skupiające właścicieli sklepów (dziś to radni wyznaczają liczbę sklepów, w których można sprzedawać piwo i wódkę), • w czwartek przepadła ustawa o spalaniu odpadów medycznych, do czego szpitale miały używać tzw. autoklawów (ekspertem komisji, który zaproponował to rozwiązanie, był właściciel firmy sprzedającej autoklawy).

Lobbyści mówią, że posłowie z »Przyjaznego państwa« proponowali, by przynosili gotowe ustawy. Jej szef Janusz Palikot stwierdził, że w ten sposób oszczędzają Sejm i podatnicy.

– Nie może być tak, że lobbyści piszą posłom ustawy – mówi nam wiceszef klubu PO Grzegorz Dolniak. – Trzeba wzmocnić obsługę legislacyjną komisji »Przyjazne państwo«. Według Dolniaka każdy projekt komisji powinien być konsultowany z ministerstwami. – A Palikot jako wiceszef klubu PO powinien dbać o to, żeby ustawy z jego komisji były zgodne z polityką rządu – mówi Dolniak. I dodaje, że PO nie zgodzi się na likwidację limitów sklepów z alkoholem. – To sprzeczne z naszą filozofią. Wycofaliśmy się ze sprzedaży piwa na stadionach czy alkoholu w pociągach.

⁴ Zob. [Grochal, Kostrzewski i Miączyński, 2009]. Z punktem widzenia przewodniczącego komisji „Przyjazne Państwo” można zapoznać się w pozycji – [Palikot, 2009].

Wicemarszałek Sejmu z PiS Krzysztof Putra opowiada, że zdarza się, iż rząd przygotowuje własną nowelizację ustawy, a komisja Palikota własną, jak w przypadku ustawy o wychowaniu w trzeźwości. – Tak nie powinno być. Są ministerstwa, Rządowe Centrum Legislacji i to one powinny realizować politykę gospodarczą i społeczną rządu – mówi Putra” [Grochal, 2009].

Nasze *explanandum* jest teraz następujące: mimo istnienia szerokiego (przynajmniej deklaratywnie) *consensusu* co do potrzeby istotnego uproszczenia prawnego oprzyrządowania gospodarki, państwo polskie nadal nie potrafi, mimo zmieniających się rządów, efektywnie wcielić w życie projektów deregulacyjnych. Innymi słowy, centralny regulator nie potrafiąc wprowadzić w życie instytucji obniżających koszty transakcyjne prowadzenia działalności gospodarczej, jest rażąco nieefektywny w obliczu zadań, wokół których istnieje szeroki *consensus*. Dlaczego?

Dlaczego polskie państwo nie uczy się na błędach? Dlaczego kolejne rządy „wchodzą do tej samej wody”, chociaż ta kąpiel najwyraźniej nic nie daje? Na gruncie przyjętej w niniejszym tekście perspektywy „szalonym” zjawiskiem jest powtarzanie tej samej ścieżki działań deregulacyjnych, mimo iż nie prowadzi ona do oczekiwanych efektów. Dlaczego nie wiemy nic o tym, że pofatygowano się, by uchwycić głębszy mechanizm, który tu najwyraźniej występuje? Czy nie można bez sentymentów spojrzeć na strukturalne źródła tego „szalonego” zjawiska? Fizycy mówią, że zawsze dobrze jest wiedzieć, dlaczego coś działa. Politycy zaś często zachowują się tak, jakby nie było dla nich istotne wiedzieć, dlaczego coś **nie** działa? Dlaczego władza polityczna w Polsce zachowuje się jak system nieuczący się?

Nasuwa się przypuszczenie, że dla zreformowania prawnego oprzyrządowania gospodarki niezbędna jest wcześniejsza reforma samego państwa.

Wiele wskazuje jednak na to, iż państwo polskie jest niezdolne do autoreformy. Dlaczego? Nasza odpowiedź idzie następującym torem. Z każdą reformą (która jest zmianą instytucjonalną) wiązą polityczne koszty transakcyjne (dalej PKT⁵). Kłopot w tym, iż brak podmiotów władzy gotowych i potrafiących ponieść tego typu koszty. Odpowiedź wygląda zatem paradoksalnie: państwo jako centralny regulator nie potrafi wprowadzić deregulacji ograniczających przestrzeń dla PPR, gdyż w jego obrębie są aktorzy aktywnie zaangażowani w podażową stronę PPR – politycy i urzędnicy, dla których dostarczanie formalnych i nieformalnych regulacji jest istotnym i prywatnym, i grupowym interesem.

Socjologowie i psychologowie znają zjawisko wyuczonej bezradności [zob. np. Mikulincer, 1994]. Czy należałoby twierdzić, że dotyczy ono polskich polityków? W pewnym sensie tak. Ale chociaż psychologowie w takim kontekście mogliby dostrzec różne mechanizmy psychiczne, np. postawę zaprzeczenia rze-

⁵ Przypomnijmy, że w cz. I artykułu polityczne koszty transakcyjne zdefiniowaliśmy jako koszty „pomiaru, monitorowania, wytworzenia i wyegzekwowania zachowań zgodnych z oczekiwaniami” [Levi, 1988, s. 12].

czywistości, wyuczonej bezradności także poznawczej, to chcemy tu zastosować podejście ekonomiczne. Pewne postawy, które mają swoje podłoże psychiczne i społeczne (środowiskowe) rozpowszechniają się zawsze w ramach pewnych przestrzeni kosztów transakcyjnych. Co przestrzeń taką tworzy w odniesieniu do naszego mikrostudium przypadku? Na przykład, w jakiej relacji do tej – rodzącej i podtrzymującej bezradność polityków i obserwatorów polityki (dziennikarzy, publicystów) – przestrzeni kosztów transakcyjnych pozostaje wiedza o wspólnym społeczeństwie polskim oferowana przez nasze nauki społeczne?

Dla przykładu, czy w. 2000, przed powołaniem przez Leszka Balcerowicza wspomnianego zespołu antykorupcyjnego, w ogóle próbowano ustalić, skąd brała się siła grup, których nie potrafił przemoc ówczesny minister finansów, wicepremier rządu (AWS-UW), szef partii (UW) i światowej sławy profesor ekonomii w jednej osobie? Nie wiadomo, by w ogóle próbowano to czynić. Wydaje się, że mamy tu do czynienia typowym przykładem „diagnozy bez konsekwencji”. Chodzi o zjawisko – występujące w Polsce co najmniej od połowy lat 90. XX w. – polegające na tym, iż obecność pewnych problemów rozpoznawanych jako ważne w dyskursie publicznym „nie przekłada się na wiążące ustalenia i konsekwentne rozwiązania” [Hausner i Marody, red., 2001, s. 10]. Gdy publicznie rozpoznawane są pewne społeczne bolączki, patologie uporczywie się powtarzające (a zatem zinstytucjonalizowane), to chociaż niekiedy potrafimy nawet ich przyczyny określić, żaden podmiot nie jest w stanie efektywnie wdrożyć działań naprawczych. Wydaje się, że u źródeł zjawiska diagnozy bez konsekwencji leży jakaś **utrwalona asymetria zasobów**: ci aktorzy, dla których istnienie danych patologii (np. niesprawnego sądownictwa lub brak skutecznego nadzoru nad tajnymi służbami) jest korzystne, są znacznie lepiej zorganizowani niż grupy społeczne mające interes w przewyciężeniu danej patologii. Zdaje się, że osoby i środowiska uwikłane w interesy patologiczne, gdyż generujące społeczne straty, tworzą takie sieci powiązań, których rozrywanie jest bardzo kosztowne, czyli obarczone jest wysokimi PKT. Nie posiadamy pełnej odpowiedzi na pytanie, dlaczego w Polsce nie potrafią formować się grupy interesów zorganizowane wokół wytwarzania podstawowych typów dóbr publicznych, np. takiego dobra jak sprawne sądownictwo gospodarcze. Nie znamy też odpowiedzi na pytanie, jaka rekonfiguracja przestrzeni PKT musiałaby w Polsce nastąpić, aby politycy byli w stanie poza „szaleństwo” wykroczyć i wdrożyć efektywny program deregulacji.

EKSPERYMENT MYŚLOWY Z DZIEDZINY POLITYCZNYCH KOSZTÓW TRANSAKCYJNYCH

Przeprowadźmy mały eksperyment myślowy. Wyobraźmy sobie podmiot planowanej, celowej zmiany instytucjonalnej o modernizacyjnym znaczeniu – jest nim premier rządu i jego kilku najbliższych współpracowników. Cel zmia-

ny: odbiurokratyzowanie gospodarki. Taki cel zdaje się być powszechnie akceptowany... Spróbujmy teraz naszkicować PKT wchodzącej w grę zmiany. Obejmują one co najmniej następujące elementy:

- wysiłek koncepcyjny i organizacyjny zaprojektowania zmiany, zainicjowania jej i monitorowania przebiegu; w tym koszty budowy zespołu, który zajmie koordynacją tego wysiłku;

- utrata wsparcia ze strony grup biznesowych będących beneficjentami PPR w ramach dotychczasowej sytuacji;

- wejście w konflikt z grupami interesów, które nie akceptują celu albo procesu zmiany; są to m.in.: biurokracja urzędów centralnych; ministrowie, od których premier wymagałby zaangażowania się w zmiany i wejścia w konflikt z podległymi biurokratami (klasyczna dialektyka niewolnika i pana); grupy biznesowe korzystające z PPR w ramach zastanego prawnego oprzyrządowania gospodarki, a także podmioty otoczenia biznesowego, takie jak firmy prawnicze, lobbystyczne, pijarowskie, konsultingowe obsługujące aktorów zabiegających o PPR; media odnoszące korzyści z reklam lub/i udziałów kapitałowych podmiotów, dla których zmiana może być niekorzystna;

- utrata wsparcia dawanego przez tę część mediów, które wprawdzie **deklarują poparcie dla projektu**, ale media te mogą zostać zneutralizowane, zjednane, zmanipulowane lub/i przekupione przez podmioty zainteresowane status quo lub ponoszące koszty zmian;

- powstanie wokół reformatorów aury władzy, która wywołuje konflikty społeczne, miast je łagodzić;

- utrata poparcia dla danej ekipy rządzącej ze strony tych wyborców, którzy pod wpływem kampanii medialnej nabiorą wątpliwości co do „zakończoności” celu i swoje poparcie zawieszają lub przeniosą na konkurencyjne ugrupowania polityczne;

- pogorszenie się notowań u opinii publicznej i ryzyko przegrania wyborów;

- ryzyko rewolty wewnątrzpartyjnej osłabiającej pozycję premiera i jego zdolność do koordynowania modernizacyjnego projektu;

- potrzeba zaangażowania części zasobów premiera i jego najbliższych współpracowników w celu pacyfikacji wewnątrzpartyjnych napięć oraz odzyskiwania poparcia wyborców.

Jaki może być wynik racjonalnego rachunku powyższych kosztów? Dana ekipa rządząca może np. dojść do wniosku, iż przy tak wysokich PKT bardziej opłaca się symulować zmiany, niż je wprowadzać/wymuszać.

W jakich okolicznościach PKT tego typu zmian mogą być niższe? Może tak się stać, gdyby spełnione zostały wszystkie lub niektóre z następujących warunków:

- system przeszedł poważny wstrząs tworzący społeczne przyzwolenie dla zmian, nawet kosztownych – zmiany mogą jawić się jako wprost konieczne;

- ekipa rządząca ma na tyle wysoki społeczny kapitał zaufania, że może pozwolić sobie na jego obniżenie bez ryzyka utraty władzy;

– premier posiada silną rządową drużynę ufających sobie osób zdeterminowanych wprowadzać zmiany bez względu na koszty osobiste (pro-publiczny etos władzy);

– udaje się neutralizować (kupić? zastraszyć?) głównych dotychczasowych biznesowych beneficjentów PPR;

– udaje się na tyle podwyższyć koszty transakcyjne korupcyjnej PPR, np. dzięki usprawnieniu tajnych służb, policji, prokuratury i sądów, że dla istotnej części środowisk biznesu bardziej opłacalne staje się wywieranie presji na zmianę systemową (tj. odbiurokratyzowanie) niż lokalne „uchylanie” procedur dzięki wchodzeniu w korupcyjne zмовy z biurokratami i politykami.

Zwróćmy uwagę, na powtarzający się powyżej motyw zaufania. Nie jest to przypadkowe. Istnieje bowiem wyraźna, wielokrotnie opisywana w literaturze [np. den Butter i Mosch, 2003; Fukuyama, 1997] zależność między poziomem zaufania a wysokością kosztów transakcyjnych oraz efektywnością działań gospodarczych. Spójrzmy teraz jak problem zaufania wygląda w skali społeczeństwa polskiego jako całości.

MODERNIZACJA A KAPITAŁ SPOŁECZNY

W wywiadzie udzielonym Jackowi Żakowskiemu psycholog społeczny Janusz Czapiński mówi: „Po kryzysie globalnym czeka nas nasz własny. (...) Bo się przestaniemy rozwijać. (...) W każdym razie nie na tym paliwie, na którym jechaliśmy przez dwie ostatnie dekady. Bo ono się kończy. (...) Na razie należymy do krajów ubogich. Stopień złożoności relacji gospodarczych jest jeszcze niewielki. Na tym etapie najważniejszym paliwem rozwoju jest kapitał ludzki⁶. Wszystkie porównania wskazują, że im niżej rozwinięty kraj, tym większe znaczenie ma wzrost poziomu wykształcenia. Przez dwie ostatnie dekady Polacy wyprodukowali ogromne ilości tego kapitału. Ponad dwukrotnie zwiększyliśmy udział osób z wyższym wykształceniem wśród dorosłych Polaków. (...)”

Ale od pewnego etapu podnoszenie poziomu wykształcenia nie ma już znaczenia dla wzrostu gospodarczego. A my się właśnie do tego momentu zbliżamy. Gdyby nie było kryzysu, osiągnęlibyśmy ten poziom za 5–6 lat. Ale i tak, jeżeli się nic dramatycznego nie stanie, przed 2020 r. natkniemy się na potężną barierę rozwoju. Bo cały dotychczasowy sukces osiągnęliśmy metodą modelu molekularnego. (...)”

Polacy masowo inwestowali w siebie. W swoją wiedzę, w zdrowie, we własne szczęście. (...) Ponieważ grupa systematycznie inwestujących w siebie była

⁶ Por. niedawną uwagę Michała G. Woźniaka o Ukrainie: „W tej modernizacji największą rolę odegrać może rozwój kapitału ludzkiego oparty na modernizacji refleksyjnej” [2008, s. 209].

coraz liczniejsza, rywalizacja stawała się coraz intensywniejsza. PKB rośnie. Coraz więcej było osób zamożnych. Polska się rozwijała. Ale rozwijała się tylko w tych dziedzinach, w których wystarczające były indywidualne wysiłki obywateli.

(...) w molekularnym modelu rozwoju żadne duże wspólne przedsięwzięcie nie może się udać. Czy pan może wymienić jakąkolwiek dużą inwestycję publiczną, która się powiodła? Brak autostrad w Polsce nie wynika przecież z braku pieniędzy. Widać są w nas jakieś bariery, które w miarę rozwoju będą odgrywały coraz większą rolę. Bo za kilka lat wejdziemy do grupy społeczeństw względnie bogatych, gdzie rozwój wymaga innego paliwa niż wzrost kapitału ludzkiego. Od pewnego poziomu, żeby rozwijać się dalej, poza kapitałem fizycznym, finansowym i ludzkim, trzeba jeszcze mieć kapitał społeczny.

(...) istotą kapitałów społecznych są więzi między ludźmi i ich zdolność do kooperacji. Można to mierzyć poziomem zaufania, korupcji, aktywnością społeczną, gęstością sieci nieformalnych, liczbą znajomych, przyjaciół, przynależnością do różnych organizacji.

(...) W porównaniach międzynarodowych bardzo dobrze widać, że przy pewnym poziomie zamożności kapitał ludzki przestaje mieć znaczenie, a sprawą kluczową staje się kapitał społeczny. (...)

Licząc w dolarach z 2000 r. to przejście fazowe następuje pomiędzy 8 a 10 tys. PKB na osobę. My teraz jesteśmy w okolicach 7 tys. (...) kluczem do dalszego rozwoju przestanie być to, co każdy z nas nosi w sobie – wykształcenie, zdrowie, indywidualna sprawność – a stanie się to, co jest między nami. Słabość więzi społecznych – brak zaufania, korupcja, nepotyzm, brak nieformalnych kontaktów, zamknięcie we własnych małych światach – stanie się przeszkodą o niezwykłej sile hamowania.

(...) Polska jest krajem mającym jeden z najniższych kapitałów społecznych na świecie. Ale to nie jest jeszcze całe nasze nieszczęście. Bo przez 20 lat, od kiedy bada się w Polsce kapitał społeczny, nie posunęliśmy się ani o krok do przodu” [Czapiński, 2009].

Czapiński zwrócił uwagę na deficyt jednego z kluczowych zasobów tworzących potencjał modernizacyjny kraju. Akceptując ogólny kierunek analiz Czapińskiego proponujemy dodanie hipotezy uzupełniającej. Mówi ona, że – ze względu na skalę i charakter – w Polsce to PPR jest zjawiskiem istotnie hamującym budowanie kapitału społecznego. Skutecznie realizowana PPR, nawet jeśli nie ma korupcyjnego charakteru, wymaga wzajemnego zaufania. Zarazem jednak jest to rodzaj zaufania, nazywany ekskluzywnym kapitałem społecznym [zob. np. Annen, 2001]. Występuje on w środowiskach posiadających kapitał wewnątrzgrupowego zaufania wyższy od kapitału otoczenia, sprzyjający zachowaniu poufności działań grupy. Jest to jednak zaufanie o charakterze ekskluzywnym, ograniczony dla środowiska wtajemniczonych. Zaufanie, które nie promieniuje na otoczenie społeczne.

Rozpowszechnienie się PPR wytwarza i podtrzymuje przekonanie w społeczeństwie o tym, że ważne rzeczy załatwia się w ramach procedur i instytucji nieformalnych, w tym w ramach grupowych działań intencjonalnie niejawnych. Tymczasem pewnych ważnych społecznie projektów – np. inwestycji infrastrukturalnych – nie sposób koordynować takimi ścieżkami działania. Zgodnie z dość dobrze opisanym mechanizmem przepowiedni samosprawdzających się, rozpowszechniona niewiara w celowość angażowania środków w pewne strategie działania prowadzi do rezygnacji z podejmowania takich strategii. Ujmując to w języku ekonomii kosztów transakcyjnych powiemy, iż niewiara w efektywność pewnych form społecznego działania może znacząco, nawet skokowo, podwyższać koszty transakcyjne związane z przygotowaniem serii transakcji niezbędnych dla zorganizowania danego działania.

Polski socjolog Michał Federowicz, w książce *Różnorodność kapitalizmu: Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie* rozważał francuski sukces z końca lat 80. XX w. polegający na przekształceniu dużych firm „z przedmiotu centralistycznej polityki państwa w główny podmiot zdecentralizowanej i deregulowanej polityki restrukturyzacyjnej” [2004, s. 193]. Wskazał, że za sukcesem tym kryje się „rezerwuar instytucjonalnych zasobów”, którym są „francuskie elity, ludzie przemieszczający się latami między najwyższymi stanowiskami administracji państwowej, dużymi firmami i finansjerą (...), znający od podszewki mechanizmy podejmowania decyzji w poprzednich dekadach, a także świadomi pojawiających się możliwości i zagrożeń. Elity to niewątpliwie ‘kamień węgielny’ integralności francuskiego ładu i podstawowy mechanizm koordynujący. *Les cadres* – kadry, jednostronnie, ale perspektywicznie decydujące o wszystkim. Czym różnią się te elity od ‘kręgów decyzyjnych’, ‘sieci menadżerskich’ czy ‘środowiska’ w krajach po komunizmie?” [tamże].

Sam Federowicz, jeśli dostatecznie uważnie jego *Różnorodność...* czytaliśmy, nie udziela bliższej odpowiedzi na powyższe pytanie. Pozwólmy sobie przeto jeden z możliwych kierunków szkicowania takiej odpowiedzi zaproponować. Nie chodzi chyba o uznanie, że francuskie elity państwowe są całkowicie odporne na bodźce płynące ze strony PPR. Ową świadomość elit co do „pojawiających się możliwości i zagrożeń” można chyba jednak interpretować jako nieuleganie takim formom owej pogoni, które byłyby nadmiernie szkodliwe dla państwa i gospodarki. Wydaje się też, iż trwałość i stabilność owych elit może być jednym z mechanizmów kulturowych chroniących członków owych elit przed pochopnym, nazbyt oportunistycznym uleganiem wobec bodźców generowanych przez PPR.

Przyjmijmy, za konceptualizacjami m.in. ekonomistów behawioralnych, że aktorzy żyją jednocześnie w dwóch światach – w jednym, w którym obowiązują normy społeczne i w drugim, gdzie obowiązują zasady rynkowe [zob. Ariely, 2009, s. 94]. Innymi słowy, że działają według dwóch różnych programów dzia-

łania: rynkowego i społecznego. Pierwszy program uruchamia egoistyczną kalkulację materialną. Drugi – „rachunek” wspólnotowych zobowiązań i lojalności. W wielu sytuacjach społecznych jakość funkcjonowania państwa zależy od tego, który z tych programów „przejmuje kontrolę” nad funkcjonowaniem jednostki. Aby kontrolę mógł przejąć program wspólnotowy, jednostka musi być zakorzeniona w jakichś grupach społecznych. Od tego, w jakich jest zakorzeniona faktycznie, zależy, jakie strategie działania jednostka będzie podejmować.

Z tej perspektywy, pamiętając o przywołanych przez Federowicza elitach francuskich, spójrzmy na niektóre cechy elit państwowych III RP. Już pobieżny ogląd oficjalnych życiorysów osób zajmujących wysokie stanowiska (rangi ministerialnej) w administracji rządów premierów np. Leszka Millera i Marka Belki, pokazuje nadreprezentację osób, które w swoich oświadczeniach lustracyjnych przyznały się do współpracy z tajnymi służbami PRL⁷. Osoby te w różnych latach pełniły one liczne funkcje w administracji państwowej (PRL lub/i III RP), a także w dużych firmach, w tym międzynarodowych i często w finansowych. Co ciekawe, w przypadku niektórych etapów/zwrotów ich karier trudno byłoby uznać, że kolejne ich funkcje były po prostu „naturalnymi” krokami w rozwoju zawodowym, tj. wynikającymi z reguł kultury korporacyjnej. Ponieważ zaś informacje o współpracy tych osób z tajnymi służbami PRL przez długi czas nie były publicznie znane, mogły być one wykorzystywane do szantażu tych osób, przez tych biznesmenów zaangażowanych w PPR, dla których takie informacje były dostępne. Czy mówienie o takiej dostępności to jedynie domysł? Wydaje się, że nie. Przywołajmy spostrzeżenie uwagę Janusza Szlanty, b. wojewody radomskiego (1993–1994), dyrektora Polskiego Banku Rozwoju (1994–1996), w 1996 r. szefa rady nadzorczej Stoczni Gdynia, w latach 1997–2003 prezesa tej stoczni, który komentując dla „Gazety Wyborczej” nieformalne układy w biznesie, polityce i na ich styku zwrócił uwagę na rolę osób ze środowiska tajnych służb mówiąc: „Każdy szanujący się przedsiębiorca ma swojego generała” [Szlanta, 2005]. Rozsądne wydaje się przypuszczenie, że „wartość” generałów dla biznesu polega m.in. na ich dostępie do informacji o tym, którzy z polityków i rynkowych konkurentów mają coś do ukrycia ze swojej agenturalnej przeszłości i na wykorzystaniu tej wiedzy do obniżenia kosztów transakcyjnych PPR.

⁷ Fragment rozmowy Jacka Żakowskiego z ówczesnym szefem WSI, gen. Markiem Dukaczewskim: „Jak mi pan wytłumaczy fakt, że w tak zwanej erce jest zaledwie stukilkudziesięciu najwyższych urzędników, a – tak mówi pana poprzednik gen. Rusak – w rządzie Millera aż kilkunastu z nich ma za sobą epizody związane ze służbami?”

[Dukaczewski:] O ile wiem, przyznało się kilka, a nie kilkanaście osób.

[Żakowski:] To i tak by była potężna nadreprezentacja, bo nawet w najgorszych czasach nie było w Polsce kilku procent współpracowników służb” [Żakowski, 2004].

Jeśli uznać, że ujawnione przypadki uwikłań agenturalnych stanowią tylko czubek góry lodowej (a są ku temu wystarczające przesłanki⁸) i że takiego rodzaju osoby stanowiły swoisty rdzeń elit III RP przez znaczną część ostatniego 20-lecia, m.in. ze względu na swobodę ich „przepływu” między licznymi kluczowymi instytucjami [Wedel, 2007], to nic dziwnego, że w Polsce „rezerwuar instytucjonalnych zasobów” od lat zdominowany jest przez, pasożytniczą postawę typu *rent-seeking*⁹. Postawę, która w Polsce sama uległa swoistej instytucjonalizacji i petryfikacji.

Jeśli trafne są klasyczne już rozważania Samuela Huntingtona, że procesy modernizacyjne w naturalny sposób pociągają za sobą korupcję, a wiemy, że korupcja to jedno z podstawowych narzędzi PPR, to należy uznać, iż intensyfikacja procesów modernizacyjnych może wiązać się z nasileniem PPR – przynajmniej w niektórych jej obszarach. Występowałyby zatem poniższa zależność:

**MOD → nasilenie się korupcji → rozwój PPR →
→ słaba efektywność MOD → naruszenie zasad SpS**

Konsekwentne realizowanie polityki spójności jest możliwe tylko wtedy, gdy w demokratycznym procesie politycznym środowiska biznesowe (biznesowe grupy interesu) lub/i korporacje zawodowe nie są w sposób trwały nieuczciwie uprzywilejowane. Można rzecz też ująć ogólnie: społeczny proces działania grup interesu nie jest systemowo zdeformowany w taki sposób, iż nieuczciwie faworyzuje jedne grupy w stosunku do innych [o problemie takiej nieuczciwej faworyzacji – zob. Berry, 1997: rozdz. 10]. W naszej ocenie polskie państwo nie radzi sobie z PPR i nie potrafi równoważyć układu w sił w legalnej grze grup interesów [o mechanizmach takiego równoważenia w polityce USA zob. tamże], m.in. z tego powodu, że regulacyjne uprawnienia państwa od samego początku transformacji podlegają różnym formom przechwycenia – tak od zewnątrz jak i od wewnątrz [por. Afeltowicz, 2010; Grzymala-Busse, 2008; Lissowska, 2004, 2005]. W istocie stawiać należy dalej idącą tezę: od samego początku transformacji PPR stanowi nie tyle zewnętrzną deformację, patologię w stosunku do organizmu państwa, a raczej była jednym z elementów konstytuujących sam proces tworzenia demokratycznego państwa – w tym tej infrastrukturalnego oprzyrządowania gospodarki [zob. Zybertowicz i Pili-towski, 2009].

⁸ Niektóre z nich są przedstawione w książce *Privatizing the Police-State: The case of Poland*, napisanej wspólnie z Marią Łoś [London: Macmillan; New York: St. Martin's Press].

⁹ Por. koncepcję „jazdy na gapi”, czyli tzw. *free rider problem* i związany z tym schemat działania typu *hit and go*.

CZY PPR W POLSCE JEST ZINSTYTUCJONALIZOWANA I CZĘŚCIOWO KOORDYNOWANA?

Mechanizmy opisanego wcześniej „szaleństwa” ułatwia zrozumieć wypowiedź b. senatora, posła i ministra kultury, b. działacza Unii Wolności Andrzeja Celińskiego, który w lipcu 1999 powiedział „Gazecie Wyborczej”, że w UW są „protegowani Leszka Balcerowicza, którzy awansują w strukturach partii, mimo iż istnieją w stosunku do nich podejrzenia o korupcję. I Leszek Balcerowicz o tym wie, a mimo to ich awansuje” [Celiński, 1999]. Ponad rok później Celiński dodał: „Ważne, jak partia reaguje na informacje, że coś w jej szeregach jest nie tak. Jedną z przyczyn mojego odejścia z Unii była obojętność jej przewodniczącego wobec udokumentowanego zarzutu nieetycznego postępowania pewnego działacza. Nie tylko nie został skarcony, ale też objął później **wysokie stanowisko państwowe**” [Celiński, 2000; wytyśzczenie A.Z.].

Wydaje się racjonalne przypuszczenie, że Celiński ma na myśli kogoś ze środowiska tworzącego, by użyć przywołanego wcześniej określenia Waldemara Kuczyńskiego, „mur zastępych grup interesu”.

SPOSÓB WYJŚCIA Z KOMUNIZMU A INSTYTUCJONALIZACJA PPR

Pewne typy sieci nieformalnych nie miałyby racji bytu, gdyby w Polsce nie wprowadzono systemu rynkowego, formalnego pluralizmu w mediach, pluralistycznego systemu partyjnego [zob. Grzymała-Busse, 2006]. Bez takiego kontekstu ustrojowego wiele rodzajów PPR (np. form lobbyingu) w ogóle nie miałyby przestrzeni dla rozwoju. Z drugiej zaś strony wiele słabości III RP, wiele niepowodzeń transformacji ustrojowej można by zrozumieć lepiej (a i znaleźć remedia na niektóre z nich), gdyby uwzględnić, że formalne instytucje państwa – np. proces legislacyjny – w swym działaniu zależą także od powiązań nieformalnych, których rozwój był pochodny wobec *sposobu*, w jaki nowy ład wprowadzano.

Aleksander Smolar, analityk polityczny i prezes Fundacji Batorego komentując przyjęty w Polsce wariant transformacji mówi: „Okazaliśmy (...) nadmierny legalizm i wielkoduszność, jeśli chodzi o własność PZPR. Trzeba było stworzyć warunki równorzędne dla nowych partii demokratycznych i dla partii wywodzących się z PRL” [Smolar, 2009, s. 35]. Wcześniej w tej materii bardziej radykalny pogląd wyraził klasyk teorii praw własności Steve Pejovich [2001, s. 37]: „Zaniechanie delegalizacji partii komunistycznej i dopuszczenie do tego, że podmiotami instytucjonalnej rekonstrukcji stali się członkowie tej partii zwiększyło koszty transakcji związane z procesem przejścia byłych państw socjalistycznych Europy Wschodniej do gospodarki opartej na prywatnej własności i wolnym rynku”.

Janina Godłów-Legiędź [2005, s. 181], za którą przytoczyliśmy tę wypowiedź, komentuje ją następująco: „Na polskiej scenie politycznej obserwujemy coraz więcej zjawisk, które uzasadniają taki pogląd”.

Pozostawmy na boku ocenę, czy w szerszym kontekście polityczno-histerycznym niezdelegalizowanie PZPR i nieodebranie jej majątku było faktycznie zasadne. Rozważmy związki zachodzące między funkcjonowaniem b. partii komunistycznej, dysponującej majątkiem odziedziczonym po starym systemie, a PPR w warunkach demokracji i instalowanych odgórnie, czyli w trybie modernizacyjnym, reguł gospodarki rynkowej. Członkowie partii postkomunistycznej wyszli ze starego systemu z kapitałem społecznym i kulturowym [zob. Zybortowicz, 2003, s. 40–41] znacznie wyższym od przeciętnego. Dawało im to przewagę w działaniu grupowym, w tym mającym charakter PPR. Dodatkowo na starcie dysponowali zapleczem materialnym i organizacyjnym po b. PZPR, co zapewniało przewagę w grze na rynku politycznym. Silna pozycja polityczna pochodna wobec tego uprzywilejowania ugrupowań postkomunistycznych (wątek majątkowy dotyczy także ZSL/PSL) umożliwiła tym ugrupowaniom pełnienie roli parasola politycznego dla PPR uprawianej przez zaprzyjaźnione środowiska biznesowe. Prawdopodobne wydaje się też być występowanie zależności odwrotnej: związani ze środowiskami postkomunistycznymi biznesowi beneficjenci PPR wspierali swoich politycznych reprezentantów.

Jak przypomina Godłów-Legiędź [2005, s. 184], „Nowa ekonomia instytucjonalna wskazuje na silny związek ekonomii z polityką, pokazuje, że rozwój efektywnych rynków ekonomicznych uwarunkowany jest rozwojem »efektywnych rynków politycznych«” [zob. też Kalinowski, 2009]. Rynek polityczny, na którym jedni aktorzy przez dłuższy czas mają handicap wobec konkurentów, nie może być uznany za efektywny. „Teoretycy wyboru publicznego konsekwentnie powtarzają, że politycy także dążą do maksymalizacji swych celów, a czyniąc to podobnie jak prywatni przedsiębiorcy, dostarczają czasem »niepełnowartościowych produktów«” [Godłów Legiędź, 2005, s. 187].

Christian Waldstrøm w przeglądzie literatury na temat roli powiązań nieformalnych w organizacjach, zwrócił uwagę, że „ogólnie mówiąc, sieci formalne są przede wszystkim normatywne, ponieważ pozycja jednostki w organizacji formalnej jest zdeterminowana przez daną strukturę organizacji, np. jej statut. Sieć nieformalna, z drugiej strony, ma właściwości deskryptywne, z tego powodu, iż takie sieci nie mogą być ustanowione zarządzeniem (*dictated*), a co najwyżej są obserwowane i poddawane wpływowi. Pod tym względem różnica między sieciami formalnymi i nieformalnymi przypomina różnicę pomiędzy prawami stanowionymi przez człowieka i prawami nauki (...)” [Waldstrøm, 2001, s. 24].

Dla badacza powiązań nieformalnych polskiej transformacji ustrojowej [zob. Łoś i Zybortowicz, 2000; Zybortowicz, 1993, 2005, 2008; Zybortowicz i Pili-towski, 2009] trafność powyższej uwagi o sieciach nieformalnych budzi wąt-

pliwości. Wydaje się bowiem, że istnieją aktorzy dysponujący zasobami pozwalającymi, by pewne sieci nieformalne ustanawiać „zarządzeniami” – także właśnie nieformalnymi. W naszej ocenie, w kontekście polskiej (ale zapewne także i innych krajów wychodzących z komunizmu) transformacji systemowej takim aktorem mogła być ta część środowisk postkomunistycznych, która korzystała z zasobów służb tajnych.

Przyjmujemy tutaj, że komunizm ani sam nie upadł, ani nie został obalony, lecz że wychodzenie zeń było procesem odgórnego, stopniowego demontażu starego systemu, procesem (regulowanym odgórnie, ale również stymulowanym oddolnie) tworzenia kapitalizmu oraz kapitału [zob. Łoś i Zybortowicz, 2000]. W tym kontekście naturalne wydaje się, że aktorzy w ten proces zaangażowani sięgali po rozmaite dostępne im zasoby, a jednym z nich były właśnie zasoby (kadry i informacje) tajnych służb – także poddanych transformacyjnym reformom, nie zaś rewolucyjnym zmianom. Istotą wszelkich służb specjalnych jest tworzenie ukrytych sieci agentury. Nawet w systemach autorytarnych sieci takie, choć ukryte, mają w zasadzie one formalny charakter – np. ich tworzenie i działanie podlega odpowiednim instrukcjom pracy operacyjnej. Gdy w pierwszej fazie transformacji jedne służby rozwiązano (np. cywilną Służbę Bezpieczeństwa), inne same się reorganizowały (tajne służby wojska), większą część owych formalnych sieci agentury puszczono „luzem”. Choć rezygnacja z wielotysięcznej agentury uzasadniona była przejściem od władzy autorytarnej do demokratycznej, to efekt rzeczywisty polegał m.in. na tym, że tajne powiązania, które w PRL były sformalizowane, w III RP nie tyle znikły, co uzyskały nieformalny charakter. Dla przykładu, istnieje obecnie wiele danych pokazujących, że w pierwszej fazie III RP szczególnie zaawansowana PPR była prowadzona przez środowiska biznesowe uformowane zbudowanych wokół zasobów posiadanych przez post-PRL-owskie Centrale Handlu Zagranicznego [zob. Ogdowski, 2001; Waszewski mps; Zybortowicz, 2008; Zybortowicz i Pilitowski, 2009].

Pamiętając, że we współczesnej literaturze, zarówno ekonomii neoinstytucjonalnej, jak i socjologicznej coraz częściej przyjmuje się, iż „instytucje mają znaczenie” [*institutions matter* – zob. np. Wojtyła, 2009] uznając zarazem, że dotyczy to także instytucji nieformalnych, to analiza uwarunkowań transformacji winna brać pod uwagę także takie formalnie „zdemobilizowane” sieci informatorów jako jeden z zasobów przydatnych dla prowadzenia PPR. Na czym dokładnie polega przydatność sieci tajnych powiązań dla PPR? Dla tego typu aktywności jaką jest PPR kluczowe znaczenie ma relacja między nabywcą regulacji (biznesmenem) a jej dostawcą (politykiem lub urzędnikiem). Aby taką relację nawiązać, potrzebne są tzw. bezpieczne dojścia. Wypracowanie i skorzystanie z każdego dojścia wiąże się z kosztami. W tym właśnie miejscu rola nieznanych publicznie powiązań (post)agenturalnych może być istotna. Ekskluzywny kapitał społeczny sieci agenturalnych to zasób nie do przecenienia w prowadze-

niu PPR. Osoby zarządzające (formalnie lub nie) takimi sieciami lub mające do nich dostęp mogą bowiem stanowić stronę podażową dla biznesmenów poszukujących dojsć. Warto pamiętać, że przejście do nowego ustroju wiązało się ze zwolnieniem z państwowych posad kilkutyśięcnej grupy pracowników tajnych służb. Wytworzyło to swoistą podaź osób posiadających kompetencje do działań skrytych i prowadzonych na granicy prawa albo i poza nim. Z kolei PPR tworzyło popyt na osoby o tego typu kompetencjach.

Warto w tym kontekście rozważyć wspomnianą wcześniej współpracę między ugrupowaniami postkomunistycznymi a środowiskami biznesu prowadzącymi PPR. Nasuwa się tu m.in. hipoteza, że jednym z efektów było tu niewykorzystywanie w III RP prawa podatkowego dla zwalczania przestępczości kryminalnej i gospodarczej. W wielu środowiskach były przypadki osób o „zasłużonej” renomie przestępczej, przez lata oficjalnie nigdzie niezatrudnionych, posiadających luksusowe domy, samochody, prowadzących wystawny tryb życia. Osoby te są bezkarne, mimo możliwości, jakie daje w takich przypadkach polskie prawo podatkowe. W świetle naszego prawa urząd skarbowy może szacować dochody obywateli na podstawie tzw. zewnętrznych znamion majątku i poziomu życia, a następnie porównać z oficjalnie deklarowanymi dochodami i płaconym podatkiem. W Polsce jednak nader rzadko korzysta się z tej procedury jako narzędzia ścigania tych przestępców, których nie sposób „przygwoździć” środkami policji kryminalnej. Oto wypowiedziane w Sejmie słowa ówczesnego wicepremiera i ministra finansów Grzegorza Kołodko, który w 2002 r. przeprowadził przez parlament tzw. ustawę abolicyjną połączoną z powszechnymi deklaracjami majątkowymi: „Prezydent [Aleksander Kwaśniewski – A.Z.] wpięrow powiedział, że ją podpisze, potem jednak nie podpisał jej, tylko skierował zapytanie do Trybunału Konstytucyjnego, który swoim orzeczeniem stwierdził niezgodność zawartych tam przepisów ustalonych przez Wysoką Izbę z ustawą zasadniczą. (...) Ale to bynajmniej nie oznacza, że problem zniknął z życia. Podjęta bowiem próba określonych regulacji miała miejsce w sytuacji otwartej, przedłużającej się bezradności państwa wobec dość szerokiej szarej strefy gospodarczej i unikania płacenia podatków przez pewną część podatników. I ta próba nastąpiła w sytuacji, gdy istniejące środki prawne mające przeciwdziałać tej patologii, okazały się niedostateczne, niewystarczające. Rząd wobec tego zaproponował wprowadzenie abolicji oraz deklaracji majątkowych, a więc rozwiązania, które są brakującym ogniwiem w istniejącym i już wykorzystywanym do tej pory arsenałe środków prawnych. Brak tego ogniwa umożliwia do dziś skuteczne unikanie odpowiedzialności skarbowej i karnej przez część posiadaczy nielegalnie zgromadzonych fortun, w tym także zdobytych na drodze korupcji. Do tych ostatnich, chodzi o fortuny zdobyte na drodze korupcji, ustawa abolicyjna bynajmniej nigdy nie była adresowana, natomiast deklaracje majątkowe – tak. (...)

W uzasadnieniu werdyktu Trybunału Konstytucyjnego można przeczytać, że w polskim systemie prawnym istnieją inne środki prawne dla zwalczania takich przestępstw. Zadajmy więc pytanie: dlaczego do tej pory nie są one dostatecznie skuteczne i to przez wszystkie minione 13 z górą lat czy około 13 lat polskiej transformacji? Dlaczego nie były skuteczne również wtedy, kiedy dysponowały nimi rządy wyłonione przez ugrupowania i partie, z których wywodzą się dzisiejsi wnioskodawcy o wotum nieufności do ministra finansów?" [Kołodko, 2002].

Wywód b. wicepremiera nasuwa następujące przypuszczenie: wyższe szczeble władzy nie ścigają zdecydowanie przejawów przestępczości i bezprawia na niższych szczeblach, ponieważ prowadzenie lub nie polityki w tym zakresie nie należy do zbioru warunków brzegowych rządzenia w danym okresie. Gdyby np. na szeroką skalę zaczęto rozliczać niektórych policjantów, celników, oficerów straży granicznej i funkcjonariuszy tajnych służb ze źródeł pochodzenia ich majątków, wtedy mogłoby się okazać, że niemała część pracowników resortów centralnych i znanych polityków także ma kłopoty z wytłumaczeniem pochodzenia swoich pieniędzy. A na dłuższą metę nie przetrwa kierownictwo państwa skonfliktowane ze swoim własnym aparatem władzy [zob. Bueno de Mesquita, 2009]. Ogólny mechanizm byłby zatem taki: walka z niektórymi rodzajami przestępczości występującymi na niższych szczeblach struktury społecznej była przez lata tak nieefektywna, gdyż pewne schorzenia dotyczyły także najwyższych ogniw organizmu państwowego. Z perspektywy teorii kosztów transakcyjnych przypuszczenie, iż źródłem braku zaangażowania kierownictwa państwa w zwalczanie niektórych patologii jest obecność osób uwikłanych w nieczyste przedsięwzięcia na wysokich szczeblach władzy (czyli w konflikt interesów), sygnalizuje możliwy przypadek szczególny ogólniejszego mechanizmu PPR.

W Polsce przejście od systemu autorytarnego do demokratycznego odbyło się pokojowo, co było możliwe m.in. dzięki rozgrywającemu się w tle procesowi przejmowania majątku państwowego przez komunistyczną nomenklaturę. Była to cena zapłacona za zmianę systemu. I, być może, patrząc z perspektywy historycznej, cenę tę warto było zapłacić (ta kwestia pozostaje poza obszarem naszych dociekań). Jednak okoliczności wiążące się z tą ceną należy badać i wyciągać wnioski. W listopadzie 1994 r. b. wicepremier i minister finansów Leszek Balcerowicz gości na otwarciu Ośrodka Studiów Europejskich w Krakowie. Oto fragment relacji „Gazety Wyborczej” z tego spotkania: „Balcerowicz mówił też o cenie, jaką zapłaciliśmy od 1989 roku za bezkrwawy przebieg naszej rewolucji. Było nią zostawienie w spokoju komunistycznej nomenklatury, która przejmowała majątek państwowy przed 1989 rokiem. Rząd Mazowieckiego zahamował tę »prywatyzację« rozpoczętą przez rząd Rakowskiego. Mimo to – dodał Balcerowicz – uwłaszczenia nie dało się do końca uniknąć” [Wielowiejska, 1994].

Wypowiedź ta jest dobrym punktem wyjścia dla naświetlenia związków między sposobem wyjścia Polski ze starego systemu a charakterem PPR. Uwłaszczenie przed 1989 r. w znacznej mierze nie miało formalnego charakteru. Jeśli uświadomimy sobie, że przebiegało ono w organizmie społecznym o istotnych cechach państwa policyjnego [zob. Łoś i Zybertowicz, 2000], w którym tajna policja monitorowała także wszelkie istotne organizacje gospodarcze, znaczy to, iż uwłaszczenie takie nie mogło przebiegać bez wiedzy i udziału tajnych służb.

Poza toczącym się – daleko dłużej niż trwał sam rząd Mazowieckiego, tu z przywołanymi słowami Balcerowicza się nie zgadzamy – procesem uwłaszczania się nomenklatury, pokojowy charakter zmiany ustrojowej wiązał się z pozostawieniem w kluczowych ogniwach państwa większości kadr uformowanych w starym systemie, często na stanowiskach kierowniczych. Występowało w tym samym czasie zjawisko o strukturalnym znaczeniu dla systemu. Następowało uzyskiwanie pozycji właścicielskich w tworzącej się gospodarce kapitalistycznej przez b. funkcjonariuszy starego reżimu, połączone z obecnością towarzyszy (towarzyszy – w sensie podwójnym: prawno-partyjnym oraz społeczno-środowiskowym) tych funkcjonariuszy w kluczowych instytucjach demokratyzującego się państwa. W tym w tych instytucjach publicznych, które były odpowiedzialne za prawne oprzyrządowanie gospodarki wolnokonkurencyjnej.

Już tylko posiłkując się tylko obserwacją Balcerowicza można wysuwać hipotezę, że źródłem wskazanej przez Kołodkę nieefektywności (niesterowności) państwa w reagowaniu na pewne rodzaje przestępstw może być to, że „wcześni zwycięzcy” transformacji tak skutecznie ufortyfikowali swoje pozycje, iż można mówić o występowaniu wspomnianego wcześniej zjawiska przechwycenia państwa.

Teza, iż w krajach transformacyjnych PPR współtworzy kontury instytucjonalne głównych struktur państwa [Zybertowicz i Pilitowski, 2009] oznacza, że instytucje nie są tworzone ze względu na potrzeby dobra wspólnego (interes teoretyczny systemu), ale w znacznej mierze pod kątem potrzeb najsprawniejszych grup interesu, tj. ze względu na partykularny interes praktyczny konkretnych aktorów. Tymczasem osiągnięcie założonych w projektach modernizacyjnych celów, przy zachowaniu zasad SpS, jest możliwe wtedy, gdy społeczna koordynacja działań jednostek i instytucji nakierowana jest na optymalną alokację zasobów. PPR z samej swej natury takiej alokacji nie sprzyja [zob. np. Murphy, Shleifer i Vishny, 1993] – pogarsza zatem jakość i tempo procesów modernizacyjnych. Rozbudowana i utrwalona PPR powoduje, że koordynacja odbywa się na potrzeby interesów pasożytniczych [właściwych dla AntyRozwojowych Grup Interesu – zob. Zybertowicz, 2005], nie zaś dla maksymalizacji dobrobytu. Modernizacja, rozumiana jako centralne wprowadzanie nowych reguł gry na różnych polach życia społecznego, pod wpływem PPR tworzy reguły niespójne, nieprzejrzyste dla wielu aktorów, niekiedy także dla samego kierownictwa państwa.

OGRANICZAĆ POLITYCZNĄ POGOŃ ZA RENTĄ – REKOMENDACJE

Skoro, jak przyjęliśmy, PPR oznacza poświęcanie dostępnych społeczeństwu zasobów na cele nieproduktywne, to badania tej problematyki winny zmierzać do wysuwania rekomendacji wskazujących, jak PPR najefektywniej ograniczać. A najefektywniej to – w kontekście naszej perspektywy analitycznej – w sposób najbardziej ekonomiczny, tj. taki, który cechuje się najniższymi z możliwych kosztami transakcyjnymi. Żeby jednak wiedzieć, które strategie ograniczania PPR są najbardziej ekonomiczne, tj. mają najlepszy stosunek nakładów do efektów, i samo zjawisko PPR, i istotny dlań kontekst występowania muszą być dobrze przebadane. Z tym w Polsce nie jest dobrze. Z tego powodu przedstawiamy dwa rodzaje rekomendacji: badawcze i praktyczne.

Bez adekwatnego rozpoznania charakteru i przyczyn PPR obecnej we współczesnej Polsce nie można zaprojektować efektywnych strategii ograniczania tej pogoni przez kierownictwo państwa. Efektywna strategia to taka, która wybiera ścieżkę działania/zmian przebiegającą według trajektorii o najniższych PKT. Nie sposób trajektorii takiej racjonalnie wybrać bez mapy ukazującej główne grupy interesów oraz relacje między nimi. Mapa taka winna ukazywać też relacje między bezpośrednim zapleczem kierownictwa państwa a głównymi grupami interesów zaangażowanymi w PPR.

Owo potrzebne rozpoznanie napotyka liczne przeszkody i natury metodologicznej i społeczno-politycznej. Pierwszy rodzaj przeszkód wiąże się z ontologiczną specyfiką zjawiska, jakim jest PPR; sygnalizują go dwie ważne cechy PPR: skryty i nieformalny charakter. Drugi rodzaj przeszkód wiąże się on z konfliktami interesów, w jakie uwikłani są badacze, instytucje finansujące badania oraz podmioty, dla których niekorzystne może okazać się upublicznianie wiedzy o PPR.

Gdy zastanowimy się nad wskazanymi wymiarami – metodologiczny i społeczny (polityczno-ideologiczny) – zrozumiemy niektóre przyczyny leżące u podstaw unikania przez polskich naukowców badań nad PPR i zjawisk zakulisowych w ogóle. Zresztą rzecz dotyczy nauk społecznych w różnych krajach (zob. np. de Soysa i Jütting mps). Istotnie jest wszakże to, że Polsce oraz w innych krajach postkomunistycznych (posttotalitarnych) występuje pewna dodatkowa zmienna, która, jak się wydaje, wyjaśnia nasilenie owego unikania. Z powodów powyżej już wskazanych, w PPR w krajach postkomunistycznych dość często zaangażowane są osoby związane z tajnymi służbami starego lub/i nowego systemu. Z kolei to, iż pewna część środowiska akademickiego w taki lub inny sposób uwikłana była w kontakty ze służbami starej władzy, wytworzyło kulturową sytuację [sytuację w sensie Hansona i Yosifona, 2003] niepoprawności dociekań nad PPR oraz przestrzenią zakulisowości w ogóle. Jednym z motywów konstruowania i umacniania sytuacji owej niepoprawności jest ulegania spiskowej teorii dziejów (nawiasem: gdzie zjawisko PPR, a gdzie ludzkie dzieje *in*

toto); zarzut używany by wytworzyć mentalny kordon sanitarny, poza który „poważnym” badaczom przekraczać nie wolno.

Występuje zatem splot warunków „czynnie” współtworzących kosztowny dla rozwoju społeczny obszar niewiedzy. Badacze zazwyczaj postępują racjonalnie: skoro pewien fragment rzeczywistości jest nie tylko z powodów metodologicznych trudniej badać od fragmentów innych, ale przy tym można, chcąc nie chcąc, dostać się między młyńskie kamienie gier politycznych i sporów ideologicznych, to racjonalne jest poszukać sobie innego pola satysfakcji zawodowej. Nie wykluczamy, że znaleźliby się badacze gotowi w imię prawdy lub ważności społecznej podejmowanej problematyki głosić tezy narażające ich na konflikty w pochodzące z pola pozanaukowego – gdyby mieli przekonanie, że ze względu na naturę zjawisk i dostępnych metod eksploracji ich badania i tezy są dobrze metodologicznie i teoretycznie ugruntowane. Skoro jednak takie dobre ugruntowanie nie tylko trudno jest osiągnąć, ale można w dodatku w ramach samego pola badawczego narazić się wpływowym kolegom, których przypadkowe lub nie kontakty z SB lub służbami wojska zaowocowały kłopotliwymi zapisami archiwalnymi, to racjonalne jest przemieszczenie swoich zainteresowań w stronę problemów innych – nawet jeśli niekiedy mniejszej rangi poznawczej społecznej. Tak to indywidualna racjonalność badawcza nie współgra z wymogami dobra wspólnego.

W wymiarze poznawczym nie przecież zasadniczych przeszkód uniemożliwiających znalezienie odpowiedzi na pytanie: dlaczego przez 20 lat transformacji nie udało się rozbić sojuszu tych części biznesu i środowisk polityków, które zaangażowane są w najbardziej szkodliwe formy PPR.

REKOMENDACJE BADAWCZE

Staraliśmy się w opracowaniu niniejszym pokazać, że badanie PPR jest kluczowe dla zrozumienia istotnych wymiarów dynamiki transformacji ustrojowej. To właśnie takie badanie powinno stanowić jeden z priorytetów naszych nauk społecznych (ekonomii, politologii, socjologii, nauk prawnych, historii współczesnej, antropologii kulturowej itp.) – przynajmniej na tym etapie zaawansowania procesów modernizacyjnych, na jakim znajduje się obecnie Polska.

Wyborcy podejmują decyzje na podstawie dostępnych im informacji. Tymczasem – pokazuje to m.in. teoria wyboru publicznego – współpraca polityków w trybie wzajemnej PPR z tą częścią wyborców, od których zależy nie/informowanie ogółu elektoratu (np. z tą częścią wyborców, która zarządza mediami) może być dla polityków najbardziej racjonalną strategią. Tempo MOD oraz kształt SpS zależą od decyzji polityków, zaś decyzje polityków zależą od politycznych kosztów transakcyjnych, jakie przypisują oni poszczególnym działaniom i zaniechaniom.

Jednym z czynników wyznaczających te koszty jest stopień zaangażowania polityków i urzędników w PPR. Już samo zainteresowanie uczonych zjawiskiem PPR, zwiększając ryzyko ujawnienia niestosownych praktyk, podwyższa koszty transakcyjne udziału w tej pogoni. Zarazem zainteresowanie takie obniża PKT reform promodernizacyjnych. Jednak stosunkowo niewielu polskich ekonomistów systematycznie bada PPR. Dlaczego? Nasuwa się przypuszczenie, że wiąże się to z wysokimi kosztami transakcyjnymi, jakie ponoszą lub przewidują (niekoniecznie trafnie) badacze próbujący rozpoznawać zjawisko PPR.

W każdym, najbardziej nawet demokratycznym systemie pewna część decyzji ważnych dla rozwoju wypracowywana i przesądzana jest za kulisami. Gdyby uznać, że jedną z miar jakości demokracji są relacje między tym, co dzieje się na scenie przy otwartej kurtynie, a tym, co rozstrzygane jest za kulisami, poza wiedzą opinii publicznej, to należy zarazem uznać, iż im bardziej rozbudowana PPR, tym trudniej poprawiać jakość demokratycznego rządzenia.

W tej perspektywie nasuwają się w szczególności następujące zalecenia dla badaczy:

- trzeba dążyć do zdetronizowania dominującego, jak się zdaje, w debacie publicznej prawniczo-mechanistycznego spojrzenia na państwo, które to spojrzenie – z punktu widzenia naszego tekstu – więcej autentycznych sił sprawczych zasłania niż ukazuje;

- trzeba odchodzić od założenia, że racjonalność aktorów (np. kierownictwa resortów lub spółek Skarbu Państwa) jest z natury rzeczy zgodna z misją organizacji, którymi kierują [por. Podgórecki, 1976; Waldstrøm, 2001; Zybortowicz, 2009];

- należy skoncentrować uwagę na instytucjach i organizacjach nieformalnych i badać w jakich interakcjach są one z instytucjami formalnymi;

- należy przebadać środowiska wczesnych zwycięzców transformacji, w szczególności czy nie stały się one AntyRozwojowymi Grupami Interesu [Zybortowicz, 2005];

- trzeba rozpoznawać głębsze przyczyny niesterowności państwa drogą badania PKT w różnych obszarach konstytucyjnych zadań państwa.

REKOMENDACJE PRAKTYCZNE

Najogólniejsza rekomendacja jest następująca: należy podwyższać koszty transakcyjne PPR i obniżać PKT reform obniżających takie koszty w gospodarce. W szczególności należy tworzyć warunki sprzyjające organizowaniu się aktorów, w których interesie leży przewyciężenie patologii (formalnych i nieformalnych instytucji) blokujących rozwój.

W tym kontekście centralne wydaje się zreformowanie sądownictwa, zwłaszcza gospodarczego. Opieszałość sądów i nieprzewidywalność orzecznic-

twą znacząco podwyższa koszty transakcyjne działań gospodarczych, ale także reform politycznych. Realizacja wielu reform instytucjonalnych wiąże się – jak wskazaliśmy wyżej – z wyłanianiem się konfliktów, z których istotna część jest rozstrzygana na drodze sądowej. Im orzecznictwo jest bardziej przewidywalne, tym niższa liczba spraw wnoszonych przez tych aktorów liczących na „łut szczęścia”, któremu trzeba trochę „dopomóc”; im sądownictwo jest mniej opiekuńcze, tym niższe koszty transakcyjne reform, gdyż reformy są mniej rozciągnięte w czasie. A krótsze rozłożenie jakiejś reformy instytucjonalnej w czasie oznacza też mniej czasu na zorganizowanie się grup, które mają interes, by daną reformę uniemożliwić lub opóźnić.

Ponieważ jednak samo reformowanie sądownictwa obarczone jest dość wysokimi PKT, celowe (a może niezbędne) jest się dążenie do uzyskania jakiegoś choćby minimalnego consensusu między konkurującymi ugrupowaniami politycznymi wokół spraw uznanej za priorytetową na danym etapie rozwoju kraju.

Inne, bardziej konkretne rekomendacje będą mogły zostać wysunięte, gdy nauki społeczne wykonają swoje zadanie – czyli gdy dostarczą dobrze przemyślaną mapę głównych aktorów i beneficjentów PPR.

LITERATURA

- Afeltowicz Ł., 2010, *Zawłaszczona państwa, sieci społeczne i wyobrażenia socjologiczne: krytyczna analiza koncepcji state capture*, „Studia Socjologiczne”, nr 1, s. 69–105.
- Annen K., 2001, *Inclusive and Exclusive Social Capital in the Small-Firm Sector in Developing Countries*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics”, 157, s. 319–30.
- Ariely D., 2009, *Potęga irracjonalności: Ukryte siły, które wpływają na nasze decyzje*, Wrocław, Wydawnictwo Dolnośląskie.
- Balcerowicz L., 1999, *Odpowiedź ministra finansów na zapytanie nr 1242 w sprawie działań komisji ds. odbiurokratyzowania gospodarki*, 26 listopada; <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/0B40FDB5> – dostęp: wrzesień 2009.
- Berry J.M., 1997, *The Interest Group Society*, Longman, New York, 3 wyd.
- Bueno de Mesquita B., 2009, *The Predictioneer's Game: Using the Logic of Self-Brazen Self-Interest to See and Shape the Future*, Random House, New York.
- den Butter, Frank A.G. i Robert H.J. Mosch, 2003, „Trade, Trust and Transaction Costs”, Tinbergen Institute Discussion Paper; <http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/03082.pdf>
- Celiński A., 1999, Rozmowa Dominiki Wielowieyskiej, „Gazeta Wyborcza” z 27 lipca, s. 2.
- Celiński A., 2000, Rozmowa Dominiki Wielowieyskiej, „Gazeta Wyborcza” z 26 września, s. 21.
- Czapiński J., 2009, Rozmowa Jacka Żakowskiego, „Polityka” z 9 kwietnia; dostęp: <http://www.polityka.pl/polska-smuta/Lead33,933,287610,18>.

- Federowicz M., 2004, *Różnorodność kapitalizmu: Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Frey D. i Pietryga T., 2009, *Przeciw korporacjom*, „Rzeczpospolita” z 12 stycznia, s. A1.
- Francis Fukuyama, 1997, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Glapiak E., 2008, *Tytoń nagle tańszy*, „Rzeczpospolita” z 22–23 listopada, B4.
- Gmyz C. i Wrona M.P., 2009, *Kłopoty króla Orlików*, „Rzeczpospolita” z 17 grudnia.
- Godłów-Legiędź J., 2005, *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomista”, nr 2, s. 171–89.
- Grochal R., 2009, *Co zrobić z komisją Palikota*, „Gazeta Wyborcza” z 22 grudnia, s. 6.
- Grochal R., Kostrzewski L. i Miączyński P., 2009, *Robią za Palikota*, „Gazeta Wyborcza” z 21 grudnia, s. 1.
- Grzymała-Busse A., 2006, *The Discreet Charm of Formal Institutions: Postcommunist Party Competition and State Oversight*, “Comparative Political Studies”, vol. 39, no. 10, December, 1–30.
- Grzymała-Busse A., 2008, *Incumbent State Capture and State Formation*, “Comparative Political Studies”, vol. 41, no. 4/5, April-May, 638–73.
- Hausner J. i Marody M. red., 2001, *Polski talk show: Dialog społeczny a integracja europejska. EU-monitoring V*, Kraków: MSAP AE i Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Hołyst B., 2004, *Kryminologia*, LexisNexis, Warszawa.
- Huntington S.P., 2009/1968, *Modernizacja i korupcja*, „Dialogi Polityczne”, nr 11, czerwiec, s. 55–67.
- Kalinowski M., 2009, *Rynki polityczne w okresie transformacji w świetle teorii wyboru publicznego [w:] Instytucje i transformacja*, red. J. Godłów-Legiędź, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 87–105.
- Kołodko G., 2002, *Wystąpienie Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów prof. Grzegorza W. Kołodko*, Sejm RP, 18 grudnia 2002 r.; dostępne: <http://www.ti-ger.edu.pl/kolodko/wystapienia/sejm.htm>.
- Królak J., 2009, „Puls Biznesu” z 11–13 września, s. 1, 4–5.
- Kuczyński W., 2000, Rozmowa Dominiki Wielowieyskiej, „Gazeta Wyborcza” z 17 maja, s. 4.
- las, PAP, 2007, *Rząd zmierza do odbiurokratyzowania gospodarki*, „Gazeta.pl Gospodarka”, 4 kwietnia; <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,52981,4053651.html>; dostęp: wrzesień 2009.
- Levi M., 1988, *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press.
- Lissowska M., 2004, *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce*, SGH, Warszawa.
- Lissowska M., 2005, *Grupy interesu a polityka instytucjonalna w Polsce [w:] Problemy ekonomii i polityki rozwoju*, red. J. Stacewicz, SGH, Warszawa, s. 107–24.
- Majewski M. i Reszka P., *W komisji Palikota ustawy piszą lobbyści*, http://www.dziennik.pl/polityka/article282748/W_komisji_Palikota_ustawy_pis.
- Mikulincer M., 1994, *Human Learned Helplessness*, Plenum Press, New York.
- Murphy K.M., Shleifer A. i Vishny R.W., 1993, *Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth*, “The American Economic Review”, vo. 83, no. 2, 409–41.

- Ogdowski M., 2001, *Centrale Handlu Zagranicznego jako struktury holdingowe*, praca magisterska napisana w Instytucie Socjologii UMK pod kierunkiem A. Zybortowicza.
- Palikot J., 2009, Rozmowa Renaty Grochal, Piotra Miączyńskiego i Leszka Kostrzewskiego, „Gazeta Wyborcza” z 21 grudnia, s. 18.
- PAP, 2009, *MON kupował i nie używał*, „Gazeta Wyborcza” z 3 sierpnia, s. 3.
- Pejovich S., 2001, *From Socialism to the Market Economy*, “Independent Review”, Summer, vol. 6, issue 1.
- Podgórecki A., 1976, *Kontrola społeczna trzeciego stopnia* [w:] „Prace IPSIR UW” t. 1: *Problemy profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, UW, Warszawa, s. 15–28.
- Poznański P., 2009, *Nie słuchali Staszka*, „Gazeta Wyborcza” z 11 grudnia, s. 30.
- De Soysa I. i Jütting J., 2006, *Informal Institutions and Development: Think local, act global?* The OECD Development Center and the Development Assistance Committee-Network on Governance (GOVNET); www.oecd.org/dataoecd/52/16/37790393.pdf – dostęp: wrzesień 2009.
- Szlanta J., 2005, Rozmowa Dominiki Wielowieyskiej, „Gazeta Wyborcza” z 19–20 marca, s. 14.
- Sztaba S., 2002, *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria, Przykłady historyczne, Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, SGH, Warszawa.
- Waldstrøm Ch., 2001, *Informal Networks in Organizations – A literature review*, DDL „Working Paper” no. 2, February.
- Walencik I., 2009, *Korporacje krytykują decyzję rzecznika*, „Rzeczpospolita” z 20 stycznia, s. C1.
- Waszewski J., mps, *Enklawy kapitalizmu w gospodarce socjalistycznej na przykładzie działalności central handlu zagranicznego*, maszynopis.
- Wedel J.R., 2007, *Klany, kliki i zawłaszczone państwa* [w:] *Szara strefa przemocy – szara strefa transformacji? Przestrzeń przymusu*, red. R. Sojak, UMK, Toruń, s. 87–113.
- Wielowieyska D., 1994, *Koalicja przeciw koalicji*, „Gazeta Wyborcza” z 14 listopada, s. 3.
- Wojtyna A., 2009, *O badaniach nad ‘głębszymi’ przyczynami wzrostu gospodarczego* [w:] *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji: konwergencja czy dywergencja*, red. R. Rapacki, PWE, Warszawa, s. 187–201.
- Zawadka G., 2010, *Poprawka warta miliony*, „Rzeczpospolita” z 1 lutego.
- Zybortowicz A., 1993, *W uścisku tajnych służb: Upadek komunizmu i układ postnomenklaturowy*, Antyk, Komorów.
- Zybortowicz A., 1995, *Przemoc i poznanie: Studium z nie-klasycznej socjologii wiedzy*, UMK, Toruń.
- Zybortowicz A., 2003, *W centrum czy na obrzeżach? Przemoc w III RP*, „Przegląd Socjologiczny”, t. LII/1, s. 35–64.
- Zybortowicz A., 2005, *AntyRozwojowe grupy interesów: zarys analizy* [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości: Polska, Europa, Świat*, red. W. Wesółowski i J. Włodarek, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 299–324.
- Zybortowicz A., 2008, *Przemoc ‘układu’. O peerelowskich korzeniach sieci biznesowej Zygmunta Solorza* [w:] *Transformacja podszyta przemocą: O nieformalnych mechanizmach przemian instytucjonalnych*, red. R. Sojak i A. Zybortowicz, UMK, Toruń, s. 187–266.

- Zybertowicz A., 2009, *Kontrola społeczna trzeciego stopnia* [w:] *Idee naukowe Adama Podgóreckiego*, red. J. Kwaśniewski i J. Winczorek, PTS, IPSiR UW, Warszawa, 152–78.
- Zybertowicz i Pilitowski, 2009, *Polityczna pogoń za rentą: Peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji?* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*, z. 14, s. 110–22.
- Żakowski J., 2004, Rozmowa z gen. M. Dukaczewskim, „Polityka” z 1 maja; dostępne: <http://archiwum.polityka.pl/art/wywiad-splatany,398574.html>.

Streszczenie

Problem politycznych uwarunkowań procesów modernizacyjnych i spójnego rozwoju społecznego jest analizowany za pomocą teorii kosztów transakcyjnych. Autor twierdzi, że istotne ograniczenie dla efektywnej modernizacji, jak i budowania spójności społecznej stanowią bariery polityczne wywołane przez polityczną pogoń za rentą. Rozbudowana pogoń za rentą stając się nieformalną instytucją, istotnie podnosi koszty transakcyjne wprowadzania pożądaných reform, obniżając tym samym skłonność polityków do podejmowania decyzji odpowiadających wyzwaniom rozwojowym. Artykuł przedstawia najnowsze przejawy pogoni za rentą w Polsce empirycznie ilustrując rozważania teoretyczne z pierwszej części tekstu. Analizowane są niepowodzenia prób odbiurokratyzowania gospodarki i przedstawiona jest hipoteza, iż źródłem niepowodzeń są wysokie, ale przez polskie nauki społeczne słabo rozpoznane, polityczne koszty transakcyjne reform. Rozważona jest – słabo rozpoznana przez badaczy – zależność między dużą skalą pogoni za rentą a niskim poziomem kapitału społecznego zaufania w Polsce. Artykuł wskazuje, że jedną z przyczyn słabego zaangażowania badaczy w rozpoznawanie mechanizmów pogoni za rentą są wysokie koszty transakcyjne prowadzenia badań w tym zakresie. Tekst kończą rekomendacje badawcze i praktyczne.

Political Rent Seeking as a Threat to Social Cohesion and Modernization. Part II: Cases and Recommendations

Summary

The paper continues exploration of the problem of political conditions of modernization processes and coherent social development using notions of transaction costs theory. Political rent-seeking is recognized as the main obstacle for efficient modernization and social cohesion. In post-1989 Poland ramified, extended rent-seeking has become an informal institution which has substantially increased transaction costs of reforms aiming at deregulation of economy, therefore getting in the way of modernization processes. Recent cases of political rent-seeking in Poland are considered in order to illustrate the broad picture outlined in the first part of the paper. Unsuccessful attempts of various governments aiming at deregulation of the economy are explained by reference to high political transaction costs of political reforms. The costs are increased by the fact that in the Polish society the level of social capital is very low. It is assumed that the scope of political rent-seeking is negatively correlated with the level of social capital. This relationship is barely explored by the Polish social sciences. The paper claims that the reason for this are high transaction costs of carrying out scholarly research into intricacies of the hidden coalitions of politicians with businessmen. A number of recommendations, both for scholars and politicians are offered.