

Prof. dr hab. Andrzej Zybortowicz

Polityczna pogoń za rentą jako zagrożenie dla spójności społecznej i modernizacji (część I: Perspektywa teoretyczna)

*Z całych przemian wyłonił się system,
na którego konto trzeba zapisać szereg sukcesów.
Ale też warto zastanowić się, czy jest to ustrój,
który otwiera drogę do dalszych sukcesów.*

[Ryszard Bugaj, 2009, s. 65]

WSTĘP

Podstawowe założenie 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 tekstu jest uchwycenie w kategoriach ekonomicznych niektórych politycznych mechanizmów ograniczających potencjał modernizacyjny naszego kraju i szanse spójnego rozwoju społecznego. W szczególności chcemy uchwycić warunki powodujące, że w Polsce od 1989 r. utrzymuje się wysoki poziom PPR i zaproponować sposoby ograniczania tej pogoni.

Jedna 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. Rozsądne wydaje się założenie, że zharmonizowany, czyli spełniający zasady SpS, przebieg MOD nadal w istotnej mierze zależy od „zdolności polityków do usuwania charakterystycznych dla gospodarki posocjalistycznej paradoksów rozwoju (...) kapitału [fizycznego i pracy – AZ]” [Woźniak, 2008, s. 208]. Rozważymy, czy dalece nieoptymalna efektywność MOD nie zależy od tego, że „nie wykształciła się struktura polityczna zdolna elastycznie reagować na wyzwania” [Bugaj, 2009, s. 65]. Wiele wskazuje, iż zdolności struktury politycznej są niewystarczające. Odpowiedź na pytanie, dlaczego – mimo upływu dwudziestu lat od rozpoczęcia transformacji – zdolność polityków do usuwania barier rozwojowych pozostaje ograniczona, przedstawimy w kate-

goriach ekonomicznych. Usuwanie barier rozwojowych można bowiem ujmować jako obniżanie kosztów transakcyjnych prowadzenia działalności gospodarczej. Zarazem warunki, od których zależy zdolność polityków do obniżania tych kosztów, także chcemy konceptualizować w kategoriach teorii kosztów transakcyjnych.

Mamy zatem pole trzech tytułowych kategorii: PPR, MOD i SpS. Zakładamy, że procesy, do których odnoszą się te kategorie, są powiązane ze sobą w sposób nieprzypadkowy. Im bardziej rozbudowana PPR, tym bardziej owoce MOD mają selektywny charakter, w szczególności może występować nadmierne obciążanie kosztami MOD gorzej sytuowanych grup społecznych i mniej rozwiniętych regionów kraju. To ostatnie – mówiąc za pomocą retoryki współczesnej polityki Unii Europejskiej – prowadzi do naruszania zasad SpS.

Wyjściowa konfiguracja naszego pola problemowego oznacza, że MOD i SpS są zjawiskami wartościowanymi pozytywnie, a PPR nie tylko jest zjawiskiem negatywnym, ale także niekorzystnie skorelowanym ze zjawiskami pozytywnymi. Takie założenia są dość banalne i gdybyśmy na ich poziomie pozostali, to wartość dodana naszych rozważań nie byłaby zbyt duża. Dlatego relacje w obrębie naszej wyjściowej trójcy kategoryjnej wzbogacimy, wprowadzając dalsze rozróżnienia pojęciowe.

MOD występuje wtedy, gdy ma miejsce wzrost gospodarczy, stanowiący podstawę jakiegoś rozwoju społecznego – tj. sekwencji zasadniczo kumulujących przemian instytucjonalnych, które owocują wzrostem ogólnego dobrobytu. Napisaliśmy „jakiegoś” rozwoju – może być on bowiem nieharmonijny, nierówny, słabo zrównoważony. Wskażmy już teraz, wyprzedzając nieco porządek wyводу, że mówiąc o SpS mamy na myśli taki wzrost gospodarczy, który m.in. sprzyja temu, co w literaturze nazywa się rozwojem zrównoważonym [Zabłocki, 2002]. Wydaje się bowiem, że rozwój, który nie jest zrównoważony, w dłuższym przebiegu narusza bowiem też zasady SpS.

Wymiar empiryczny, który będzie nas interesować, sygnalizuje motto. Dlatego też, jednym z celów niniejszej rozprawy jest zaproponowanie takiej konceptualizacji, która sens motta – sformułowanego w konwencji publicystycznej – wyrazi w analitycznym języku nauk społecznych¹, na bazie którego będzie wysunąć racjonalne rekomendacje dla dalszych badań oraz praktyki społecznej.

Porządek wyводу jest następujący: zaczniemy od zarysowania przyjętej perspektywy teoretycznej. W szczególności zatrzymamy się przy kategoriach: PPR, koszty transakcyjne oraz polityczne koszty transakcyjne (dalej – PKT). Następnie scharakteryzujemy pojęcia „modernizacja” i „spójność społeczna”. Przedstawimy przykłady ilustrujące obecność PPR w ostatnich latach, a potem przejdziemy do mikrostudium przypadku: przedłużającej się niezdolności pol-

¹ O analitycznym języku nauk społecznych mówimy w duchu badań, których dobrą (być może nawet wzorową) ilustracją jest książka *Analytic Narratives* [Bates i in., 1998].

skiego państwa do zrealizowania projektu kompleksowego odbiurokratyzowania gospodarki. Dalej rozważymy związki MOD z niskim poziomem kapitału społecznego w Polsce. Zastanowimy się też, czy można mówić, iż naszym kraju PPR nie została zinstytucjonalizowana do tego stopnia, że pogoń ta przestała być zjawiskiem tylko spontanicznym (wynikającym z racjonalnego szacowania kosztów alternatywnych przez poszczególne, niedziałające w porozumieniu podmioty gospodarcze), ale, że można znaleźć oznaki przemawiające za tym, iż PPR w Polsce cechuje się dość wysokim poziomem koordynacji generowanej przez nieformalne grupy interesów. Tekst kończą rekomendacje mówiące, jak PPR badać i ograniczać.

PERSPEKTYWA TEORETYCZNA

Z duchem teoretycznego myślenia naukowego zgodne jest dążenie do jak najprostszego modelu o maksymalnie dużym potencjale poznawczym. Ducha tego myślenia dobrze wyraża formuła (przypisywana różnym postaciom, od wybitnego matematyka Carla Gaussa, poprzez fizyków Jamesa C. Maxwella i Paula Diraca do psychologa Kurta Lewina) mówiąca: „Nie ma nic bardziej praktycznego od dobrej teorii”. „Dobra” teoria bowiem – poza innymi zaletami – ekonomizuje nasze działania zarówno poznawcze jak i praktyczne. Redukuje złożoność procesów poznawczych i dookreśla zakres działań pozapoznawczych, które należy podejmować dla uporania się z problemami praktycznymi. Dobra teoria umożliwia zdyscyplinowane podążanie nowymi ścieżkami dociekań ku temu, co obserwowalne oraz – na jakimś etapie – praktycznie manewrowalne. Dobra teoria łączy wysoki poziom abstrakcji, z czym wiąże się jej stosowalność do różnych obszarów przedmiotowych, z możliwościami wielopoziomowych konkretyzacji, czyli aplikacji do sytuacji lokalnych, w tym przebiegających w mikroskali. W mikroskali, czyli odnoszących do motywacji i zasobów indywidualnych podmiotów ludzkich.

W naszej ocenie dobrą teorią, a co najmniej obiecującą, także dla socjologa, którym jest niżej podpisany, perspektywą badawczą, jest Nowa Ekonomia Instytucjonalna, zwłaszcza zaś te jej obszary, które określane są jako teoria wyboru publicznego (public choice), teoria kosztów transakcyjnych, ekonomiczne teorie grup interesów oraz teoria pogoni za rentą [zob. np. Fiedor 2006; Rowley i Schneider 2004; Sztaba 2002; Wilkin, red. 2005; Zybortowicz i Pilitowski 2009]. Chcemy, by tekst niniejszy ukazał fragment potencjału aplikacyjnego tej teorii. Chociaż w ostatnich latach ukazała się w Polsce pewna liczba interesujących publikacji stosujących narzędzia tej perspektywy do analizy naszej transformacji ustrojowej [zob. Godłów-Legiędź 2005; taż red. 2009; Raczyński, Sztaba, Walczykowska, 1998; Kosiec, Raczyński, 1998; Hockuba, 1995, s. 89–94; Lis-

sowska, 2004, 2005; Platje 2007; Raczyński 1998; Sztaba, 2002], to w dalszym ciągu mamy do czynienia ze wstępną fazą badań; wiele kluczowych problemów nie zostało w ogóle podjętych lub zostały jedynie zasygnalizowane.

POLITYCZNA POGOŃ ZA RENTĄ

W ostatnich dekadach analiza zjawiska rent-seeking coraz częściej, chociaż nie zawsze dostatecznie konsekwentnie i głęboko, pojawia się w opracowaniach politologicznych [zob. np. Grzymała-Busse 2006, 2008]. Z samej swej definicyjnej natury PPR ma charakter transakcji dwustronnej: gospodarczo-politycznej. Z jednej strony mamy aktorów gospodarczych, którzy angażują część swoich zasobów w działalność nieprodukcyjną licząc, że „nabyte” w ten sposób regulacje okażą się „inwestycją” korzystną dla dalszego funkcjonowania firmy lub całej branży. Z drugiej strony mamy polityków lub/i urzędników, którzy „wychodzą naprzeciw” popytowi ze strony aktorów gospodarki i „sprzedają” regulacje, nad którymi mają władzę.

Samuel Huntington rozważa mechanizmy korupcji w kontekście MOD: „Miejsce ma (...) korupcja biednych, jak i bogatych. Jedni wymieniają władzę polityczną na pieniądze, inni pieniądze na władzę polityczną. Ale w obu przypadkach coś publicznego (głos, urząd lub decyzja) jest sprzedawane dla prywatnych korzyści” [2009/1968, s. 57]. Urzędnik lub polityk, obaj biedni w porównaniu z biznesmenem, swoje uprawnienia decyzyjne zamieniają na pieniądze. Biznesmen, bogaty w porównaniu z przedstawicielami budżetówki, dzięki środkom, którymi dysponuje, nabywa korzystne dla swojego biznesu decyzje polityczne. Korzystne dla jednego biznesu lub branży, ale podwyższające koszty (w tym transakcyjne) operowania konkurentów naszego biznesmena. Jeśli pomnożymy to przez wiele sytuacji, następuje obniżenie konkurencyjności i potencjału rozwojowego gospodarki. Ale cierpi też jakość polityki. Między innymi wtedy, gdy takie nabywanie politycznych decyzji przeradza się w trwały polityczny wpływ deformujący zasady gry w demokrację. Rozpowszechniona PPR przedefiniowuje racjonalność wszystkich kluczowych aktorów modelu, systemu społecznego analizowanego przez public choice theory: biznesmenów, polityków, urzędników oraz wyborców. PPR zmienia relacje typu pryncypał – agent. W przypadku polityków i urzędników ich pryncypałami przestają być wyborcy – stają się nimi grupy interesów lub/i pojedynczy biznesmeni. Wyborcy widząc, a raczej jedynie odczuwając, iż faktycznymi bodźcami dla polityków i urzędników nie są ich, wyborców głosy, wycofują się z udziału w procesie demokratycznym. Bodźce typowe dla demokratycznego procesu politycznego (zabieganie o głosy wyborców poprzez wprowadzanie regulacji służących interesowi publicznemu) oraz dla logiki działania organizacji biurokratycznych (dążenie do

awansu w strukturze dzięki działaniom zgodnym z jej misją) zostają wyparte przez inne, silniejsze bodźce: interes prywatny regulatora (polityka i urzędnika). W efekcie państwo może stać się niezdolne do egzekwowania oficjalnie przez siebie proklamowanych reguł gry, np. egzekwowania kontraktów między przedsiębiorcami. To z kolei jeszcze bardziej podwyższa koszty transakcyjne prowadzenia działalności gospodarczej i obniża poziom społecznego dobrobytu.

PPR A KOSZTY TRANSAKCYJNE

Z jednej strony rozpowszechnienie się w danym systemie PPR podwyższa koszty transakcyjne gospodarki jako całości, z drugiej jednak zapewne jest objawem tego, że sama PPR jest obciążona niskimi kosztami transakcyjnymi. Wydaje się, że występuje następująca zależność:

im niższe koszty transakcyjne PPR – tym wyższe koszty transakcyjne w gospodarce jako całości.

Ale na tym zależności, w których występują te koszty, się nie kończą. Rozbudowana PPR podwyższa koszty transakcyjne nie tylko w gospodarce, ale także w polityce. Rozbudowana PPR powoduje bowiem, że nie tylko reguły gry gospodarczej stają się niestabilne, a gra trudniej przewidywalna. Niezależnie od tego, czy biznesmeni zaangażowani w PPR działają legalnie czy nielegalnie, czy dążą do formalno-prawnych zmian formalnych reguł gry, czy też do nieformalnego uchylania formalnie obowiązujących reguł, czy zachęcają polityków do prowadzenia polityki dyskrejonalnej, czy raczej korumpują sędziów sądów gospodarczych, efekt jest ten sam: niestabilność reguł i obniżona przewidywalność zachowań jednostek, grup i organizacji/institucji. Oznacza to m.in. wzrost kosztów transakcyjnych wszelkich reform instytucjonalnych (czyli PKT), także instytucji publicznych niepełniących formalnych funkcji regulacyjnych wobec gospodarki – może np. nastąpić wzrost kosztów reformy szkolnictwa wyższego.

Chociaż teoria kosztów transakcyjnych została skonstruowana na potrzeby badań zachowań aktorów w obszarze działań gospodarczych, tj. prowadzących działalność nastawioną na zysk, jednak – zgodnie z duchem teorii wyboru publicznego – coraz częściej wskazuje się na jej stosowność w odniesieniu do zachowań aktorów z obszaru zachowań nierynkowych lub quasi-rynkowych. Wokół podstawowej kategorii „koszty transakcyjne” nie brakuje polemik [przeгляд stanowisk – np. Musole, 2008]. Proponujemy, by na potrzeby niniejszego wywodu przez koszty transakcyjne rozumieć wszelkie pozacenowe koszty, które podmioty ponoszą w związku z realizacją – zawartych *explicite* bądź *implicite* – umów [por. Johnson, 2005; Godłów-Legiędź, 2003, s. 176–77]. Jest to definicja

odmienna od większości funkcjonujących w obiegu, wydaje się jednak, że – po pierwsze – trafnie oddaje sedno wielu z używanych definicji oraz – po drugie – jest celowo na tyle ogólna, iż może być stosowana zarówno do analizy zjawisk ekonomicznych, jak i przebiegających w innych obszarach życia społecznego. Wydaje się również, że definicja ta jest zgodna z podejściem następującym:

„Z perspektywy mikro koszty transakcyjne sygnalizują, jak łatwo bądź jak trudno dokonać wymiany towarów i usług. Z punktu widzenia systemu ekonomicznego koszty transakcyjne odgrywają ważną rolę przy rozwiązywaniu problemu alokacji: które bariery i trudności wpływają na proces ‘przydzielania’ czynników produkcji oraz dóbr finalnych do miejsc, gdzie uzyskują największą użyteczność” [Platje, 2007, s. 15].

W odniesieniu do zjawisk związanych z sektorem publicznym coraz częściej używana jest kategoria „polityczne koszty transakcyjne” [np. Dixie, 1996; Ter Bogt, 2003], niekiedy nazywane też kosztami instytucjonalnymi [Musole, 2009, s. 69]. Chodzi przede wszystkim o koszty związane z zarządzaniem i dostosowywaniem instytucjonalnych ram państwa. Od czasów prac noblisty Ronald H. Coase’a wiemy, że podobnie jak istnieją koszty stosowania mechanizmu cenowego, tak samo występują koszty interwencji państwa. Istnieją koszty ustanowienia i utrzymywania instytucji biurokratycznych, koszty ich monitorowania, reformowania jak i koszty chronienie praw własności. Podobnie jak w przypadku wyjściowego pojęcia „koszty transakcyjne”, również pojęcie PKT charakteryzowane jest na różne sposoby. Podążymy śladem często przywoływanej w literaturze Margaret Levi [1988, s. 12] wskazującej, iż są to koszty „pomiaru, monitorowania, wytworzenia i wyegzekwowania zachowań zgodnych z oczekiwaniami (the costs of measuring, monitoring, creating, and enforcing compliance)”.

Ogólne pojęcie renty: inaczej niż jest to w bodaj czy nieprzeważającej części literatury, przyjmujemy tu szerokie rozumienie renty. Rozumiemy przez nią wszelką korzyść, jaką aktor (indywidualny, grupowy lub instytucjonalny) może odnieść z działań, w które angażuje jakieś środki mające alternatywne zastosowanie; korzyść taka występuje wtedy, gdy poniesione przez aktora nakłady są niższe od uzyskanych efektów². Na potrzeby niniejszej analizy wystarczy nam podział na dwa rodzaje pogoni za rentą – ekonomiczną i polityczną. Zgodnie z duchem ekonomii klasycznej przyjmujemy, że pogoń ekonomiczna ma charakter „naturalny” – dzieje się poprzez mechanizm rynkowy/cenowy; przynosi ona korzyści nie tylko aktorom w nią zaangażowanym, ale także – poprzez mechanizm rynkowy – społeczeństwu jako całości. Z kolei PPR jest „sztuczna” – pro-

² Sławomir Sztaba, autor jedynej chyba monografii poświęconej roli PPR w naszej transformacji ustrojowej posługuje się określeniem „aktywna pogoń za rentą”. Dla tego autora ogólnie rozumiana [2002, s. 81] renta to „wszelka opłata czynnika produkcji przewyższająca jego koszt alternatywny”.

wadzona jest poprzez mechanizm polityczny, tj. decyzje aktorów mających uprawnienia regulacyjne i w zasadzie przynosi społeczne straty [por. Wilkin, 2005, s. 205; Sztaba, 1998a, s. 4–5; Kosiec, Raczyński, 1998, s. 33]. „W zasadzie”, gdyż już Douglass C. North wskazał, że można zabiegać o wprowadzenie regulacji mających na celu redukcję regulacji. Przyjmujemy tu, że PPR oznacza angażowanie zasobów mających alternatywne zastosowania produkcyjne w celu uzyskania preferencyjnego traktowania od podmiotów działalności gospodarczej.

Mamy zatem ekonomiczną pogoń za rentą (EPR) i polityczną pogoń za rentą (PPR). Część form PPR ma charakter legalny – np. prawnie uregulowany lobbing prowadzony przy otwartej kurtynie; część natomiast nielegalny – np. uzyskanie ulgi podatkowej drogą korupcji. Z natury rzeczy ta część PPR, która ma charakter nielegalny, zazwyczaj przebiega w ukryciu. Nielegalne formy PPR obciążone są dodatkowym kosztem transakcyjnym w postaci ryzyka związanego z możliwością wykrycia, publicznego napiętnowania i ukarania. W danym kraju PPR rozwija się w zależności od relacji rachunku kosztów między nakładami na PPR, a spodziewanymi efektami. Gotowość podmiotów (jednostek i grup interesów) do angażowania się w nielegalną PPR zależy zatem w dużej mierze od kosztów transakcyjnych związanych z jednej strony z ryzykiem wpadki, z drugiej strony z kosztami zorganizowania danej działalności grupowej.

PPR może być prowadzona w sposób indywidualny (właściciel firmy dzięki łapówce uzyskuje zamówienie od samorządu), jak i grupowy (branżowe zrzeszenie przedsiębiorców uzyskuje cła zaporowe na dany tym produktów). Wydaje się, iż to rozróżnienie pod wieloma względami odpowiada występującemu w literaturze rozróżnieniu korupcji na małą – administracyjną oraz dużą – polityczną (petty i grand corruption – zob. np. [Moody-Stuart, 1996]). Niekiedy traktuje się to rozróżnienie jako mówiące o skali i częstotliwości łapówek, nas interesuje jednak odróżnienie teoretyczne natury jakościowej. Korupcja mała, zwana też urzędniczą, występuje wtedy, gdy zainteresowany (nie zawsze musi być to podmiot gospodarczy) uzyskuje niestosowanie lub „przyjazne” stosowanie jakichś formalnie ustanowionych reguł gry – np. urzędnik przyrymka oczy na łamanie pewnych przepisów. Natomiast korupcja duża, rozgrywająca się na poziomie elit, polega na tym, że zainteresowany podmiot „nabywa” zmianę reguł gry, np. kupując ustawę. Jest oczywiście możliwe, iż zmianę reguł gry (np. rozporządzenia do ustawy) załatwia indywidualny biznesmen³, wydaje się jed-

³ Wydaje się, że przykładem tego typu działań były starania biznesmena Kazimierza Grabka, producenta żelatyny, o którym po latach „Gazeta Wyborcza” napisała tak: „Kazimierz Grabek, biznesmen naturyszczyk, miał topornie prosty pomysł na sukces: po pierwsze, zapewnić sobie monopol na rynku żelatyny; po drugie, udusić importerów za pomocą ceł i zakazów importu; po trzecie, wywindować cenę swych produktów. Grabek bogacił się latami, gdyż bez względu na polityczne

nak, iż zazwyczaj o takie zmiany zabiegają zorganizowane grupy interesów, np. reprezentujące całe branże. Gdy korupcja typu grand jest rozpowszechniona, może występować zjawisko przechwycenia państwa (state capture – zob. np. [Afeltowicz, 2010; Grzymala-Busse, 2008; Hellman, 1998; Wedel, 2007; Zybertowicz, 2009]).

Wśród najczęściej wymienianych zinstytucjonalizowanych źródeł renty politycznej są: cła, koncesje, egzaminy, dotacje, subwencje, monopole, ulgi i zwolnienia podatkowe, obowiązek przynależności do korporacji zawodowych, specjalne strefy ekonomiczne, preferencje przy zamówieniach publicznych [obszerniej zob. Sztaba, 2002]. Te źródła PPR mogą wytwarzać quasi-rynek usług regulacyjnych, który z natury rzeczy w niewielkim stopniu działa jawnie.

Straty społeczne przynoszone przez PPR są wielorakie [zob. np. Sztaba, 2002; Tache i Lixandriou, 2006]. Wyjściowo polegają na tym, że ta część zasobów, która zostaje angażowana w PPR, nie zostaje spożytkowana produkcyjnie, PPR pogarsza zatem efektywność alokacji zasobów gospodarczych. Dalej, następuje deformacja instrumentów rynkowych: cen, stóp procentowych etc. Gdy PPR stowarzyszona jest z grand corruption, straty sięgają daleko poza samą gospodarkę i nie dotyczą jedynie prawnego jej oprzyrządowania. PPR może w sposób wielowymiarowy, a nawet systemowy deformować mechanizm polityki i kulturowo-normatywną tkankę społeczeństwa. Aktorzy zaangażowani w PPR zabiegają o korzystne dla siebie decyzje, wytwarzając presję (tworząc bodźce dla polityków i urzędników) na mnożenie regulacji. A czym bardziej bowiem rozbudowany jest system prawny, tym wyższe koszty łączą się z jego zmianami. Rodzi to nieoptymalną złożoność sfery polityki (w tym nadmierną biurokratyzację), co z kolei podwyższa PKT. Dotyczy to, rzecz jasna, także kosztów reform modernizacyjnych. W niektórych przypadkach koszty te mogą stać się tak wysokie i rozciągać się na tak wiele grup społecznych, że uniemożliwiają realizację niezbędnych dla rozwoju reform. Taką sytuację ilustruje niedawna wypowiedź Janusza Lewandowskiego, b. ministra przekształceń własnościowych, który na pytanie dziennikarza: „Polski dług publiczny narasta. Nie boi się pan?” odpowiada: „Boję się, wszyscy się boją. Sytuacja fiskalna jest o wiele gorsza niż sytuacja w realnej gospodarce. To ciąg narastających zaniechań z ostatnich 20 lat. Wszystkie bardziej radykalne reformy są jednak politycznym samobójstwem. (...) Donald Tusk pamięta historię wygrywających reform i przegrywających reformatorów. Źle kończyli nawet wtedy, gdy reformy były zgodne z polską racją stanu” [Lewandowski, 2009].

konstelacje – prawica czy lewica, rząd Pawlaka, Oleksego czy Buzka – umiał »wychodzić« sobie to, na czym mu zależy: ceny wyrównawcze na żelatynę, zaostrenie norm sanitarnych na sprowadzaną żelatynę albo wręcz zakaz importu żelatyny” [Kurski, 2009].

Świadomość roli tego, co w dyskursie Nowej Ekonomii Instytucjonalnej nazywamy PKT przy przeprowadzaniu reform, sygnalizuje też inny polityk partii rządzącej, b. sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Rafał Grupiński, mówiąc: „Dobre rady są potrzebne, ale jeśli nie dopasowują się do układu sił czy interesów, stają się balastem” [Grupiński, 2009, s. 7]. Wydaje się, iż obie te, pochodzące od podmiotów polityki wypowiedzi można interpretować jako symptom przywołanego wyżej spostrzeżenia Ryszarda Bugaja [2009, s. 65], że w Polsce „nie wykształciła się struktura polityczna zdolna elastycznie reagować na wyzwania”.

Gdy przyjrzymy się nowym lub nowelizowanym ustawom, zobaczymy, iż w wielu przypadkach ich końcowe fragmenty mówiące w jakich innych aktach prawnych nowo napisana lub nowelizowana ustawa jednocześnie wprowadza zmiany, są niejednokrotnie bardziej obszerne od „pozytywnej” części ustawy. Bywa tak, że ustawa, której celem jest uproszczenie jakichś procedur, tj. obniżenie ekonomicznych lub/i politycznych kosztów transakcyjnych, podwyższa te koszty w obszarach znajdujących się poza polem planowanych de/regulacji⁴. Kolejna strata społeczna polega na wzroście zakresu tych procesów politycznych, które przebiegają – zgodnie z duchem PPR, nie tylko tej nielegalnej – zakulisowo. A wokół procesów przebiegających zakulisowo trudno jest, nawet gdyby niektóre z nich miały promodernizacyjny charakter, mobilizować poparcie społeczne. Uprawia się wtedy – w najlepszy razie – politykę dla wyborców, a nie politykę razem z wyborcami. Demokracja traci partycypacyjne oblicze albo, w przypadku demokracji młodych, wcale nie jest w stanie uzyskać partycypacyjnego charakteru.

PPR W PRZESTRZENI ZJAWISK NIEFORMALNYCH: INSTYTUCJE I GRUPY INTERESÓW

W literaturze przedmiotu coraz powszechniej akceptowana jest formuła, że żadne organizacje i instytucje nie mogą być poprawnie opisane, a także zarzą-

⁴ Oto przykład: „Obowiązek meldunkowy nie będzie na razie zniesiony – dowiedziela się Gazeta.pl. Posłowie uznali, że nie da się wprowadzić w życie pomysłu w formie przedstawionej przez rząd. (...) Przepis, który nakłada obowiązek meldowania się w miejscu pobytu miał zniknąć dzięki rządowej nowelizacji ustawy o ewidencji ludności. MSWiA proponowało: zamiast meldunku, tylko dobrowolne zgłaszanie w urzędzie naszego aktualnego adresu zamieszkania (nawet za pomocą poczty elektronicznej). (...)”

Rządowym dokumentem od stycznia zajmowali się posłowie z sejmowej komisji administracji i spraw wewnętrznych. Gazeta.pl dotarła do efektu ich prac. Jest zaskakujący – posłowie przywrócili do projektu zapisy o obowiązkowym meldunku, czyli to, co wcześniej wykreślił z niego rząd. Dlaczego?

– Gdybyśmy postąpili inaczej musielibyśmy zmienić ponad 200 innych ustaw. To wprowadziłoby zbyt duży chaos i legislacyjny bałagan – twierdzi Grzegorz Raniewicz z PO, szef podkomisji rozpatrującej projekt” [Antkowiak, 2009].

dzane, tylko na gruncie wiedzy o formalnie wyznaczonych regułach funkcjonowania [zob. np. Godłów-Legiędź i Legiędź 2009; Helmke i Levitsky 2004; Meyer, red. 2008; Waldstrøm 2001; Winiecki 2000]. Każda organizacja działa bowiem jako splot instytucji (reguł) oraz powiązań formalnych i nieformalnych.

Dla uniknięcia nieporozumień powiemy – za często w tym kontekście przywoływanym klasykiem, noblistą z roku 1993, Douglassem C. Northem [1990] – że przy ujęciu szerokim przez instytucje rozumiemy wszelkie formy uwarunkowań, które ludzie wytwarzają, by nadawać kształt interakcjom między sobą. Można przeto instytucje określić jako wszelkie, utrwalone i dość szeroko rozpowszechnione w danej zbiorowości powtarzalne wzory zachowań, które są usankcjonowane normatywnie.

Interesujący przegląd literatury zawierający próbę odpowiedzi na pytanie, co wiemy o instytucjach nieformalnych oraz czy i jak wpływają one na rozwój, daje opracowanie Indry de Soysa i Johannesesa Jüttinga [2006]. Nawiązując do tej i innych publikacji podejmujących pokrewną tematykę powiemy, że przez instytucje nieformalne rozumiemy takie zbiory reguł faktycznie rządzących zachowaniem jednostek, które komunikowane i sankcjonowane są poza oficjalnymi kanałami formalnych organizacji [Helmke i Levitsky, 2004]. W literaturze wskazuje się, że instytucje/organizacje nieformalne są istotnie uzależnione od formalnych struktur, w ramach których albo wokół których się tworzą. Ale podkreśla się też zależność odwrotną: dynamika organizacji formalnych zależna jest od kontekstu powiązań nieformalnych.

Zgodnie ze swą naturą instytucje formalne (np. Kodeks Ruchu Drogowego, Konstytucja) są wspierane, niekiedy czynnie narzucane, w wyniku działania takich organizacji formalnych (tj. instytucji w wąskim sensie) jak administracja państwowa, policja, prokuratura, sądy. Z kolei instytucje nieformalne cechują się tym, że w znacznej mierze podtrzymują się samoistnie, spontanicznie, w wyniku bezpośredniego odniesienia, zakotwiczenia w szerszym kontekście kulturowym, opierając się na takich zasadach jak reguła wzajemności, relacje patron-klient, zobowiązania rodzinno-klanowe etc., jak i sytuacje, które wyłaniają się w wyniku dynamiki interakcji prowadzących do równowagi Nasha [zob. de Soysa i Jütting, 2006]. Z punktu widzenia celów naszej analizy ważna jest przywołana przez Janinę Godłów-Legiędź [2005, s. 180] uwaga Steve’a Pejovicha, iż „wzajemne oddziaływanie formalnych i nieformalnych instytucji decydująco wpływa na koszty transakcji, a w konsekwencji na stabilność ekonomiczną i wzrost gospodarczy”. Uznawszy PPR za instytucję nieformalną, zauważymy, że występuje też niekorzystne oddziaływanie na procesy MOD.

Po deklaratywnym docenieniu w ostatnich dekadach roli instytucji nieformalnych w rozwoju gospodarczym nauki społeczne, w tym zwłaszcza polskie, czeka podjęcie kolejnego zadania poznawczego. Mamy na myśli systematyczne przejście od analizy instytucji nieformalnych traktowanych jako bezpodmiotowo

i spontanicznie wyłaniające się zjawiska, do badań tych zorganizowanych grup interesu, które działając w sposób często programowo nieformalny, a niekiedy także niejawni, nie tylko posługują się PPR jako wehikułem działania, ale zarazem współtworzą warunki strukturalne (w tym kulturowe – np. na poziomie masowych wyobrażeń propagowanych przez media⁵), swoiste podglebie, dzięki któremu PPR uzyskuje efektywność, a związana z nią korupcja bezkarność. Inaczej mówiąc, nauki społeczne czeka pogłębiona analiza tego, co nieformalne, ale jednocześnie planowo świadomie organizowane (niekiedy dość precyzyjnie i zarazem przewrotnie) i zarządzane. Zorganizowane i zarządzane przy tym tak, by redukować koszty transakcyjne tych nieformalnych działań.

Można przyjąć, ogólnie rzecz biorąc, że występuje następująca zależność: im niższe koszty transakcyjne PPR, tym wyższe koszty transakcyjne w gospodarce jako całości, a także wyższe polityczne koszty transakcyjne przeprowadzania reform instytucjonalnych mających na celu dobro wspólne, np. ulepszenie prawnego oprządkowania gospodarki.

Zwróćmy uwagę, w powyższym ujęciu państwo (cała jego maszyna) modelowane jako organizacja formalna, w obrębie której oraz wokół której stale obecne są sieci nieformalne. Relacje sieci nieformalnych z państwem nie są jednoznaczne. Jedne sieci nieformalne mogą być świadomie konstruowane, by paraliżować takie reformy, które byłyby niekorzystne dla grup interesu (np. wprowadzenie ustawodawstwa istotnie ograniczającego konflikt interesów). Z drugiej zaś strony obywatele mogą tworzyć organizacje nieformalne dla realizacji tych ich potrzeb, których państwo (być może właśnie w wyniku działań lobbyistów) nie zaspokaja lub utraciło zdolność zaspokajania. Można też sobie wyobrazić tworzenie sieci nieformalnych w celu zgodnego z interesem publicznym reformowania państwa [Podgórecki, 1976].

W literaturze występuje pogląd [zob. Krackhardt i Stern, 1988], że gdy wyłaniające się sieci nieformalne zostawione są same sobie, uzyskują postać, która z punktu widzenia zadań danej organizacji będzie suboptymalna albo nawet dysfunkcyjna. Naszym zdaniem tak właśnie stało się z wieloma obszarami tkanki instytucjonalnej oraz kulturowej państwa polskiego po roku 1989.

MODERNIZACJA

Przez MOD rozumiemy złożony proces historyczny polegający na centralnym wprowadzaniu nowych reguł gry, mających służyć wzrostowi gospodarczemu, większej mobilności społecznej, otwartości systemu politycznego (de-

⁵ O strategiach kreacji przestrzeni publicznej korzystnej dla silnych grup interesu [zob. Hanisz i Zelner, 2003].

mokratyzacji), likwidacji lub co najmniej ograniczaniu takich zagrożeń społecznych jak głód, epidemie, bezprawie etc. Zazwyczaj jednym z celów takiego procesu jest uzyskanie przez dany kraj szans bardziej podmiotowego funkcjonowania w przestrzeni międzynarodowej. Upraszczając, powiemy, że MOD to taki splot procesów unowocześnienia życia społecznego, który zwiększa sprawność danego organizmu w tworzeniu warunków dla efektywnej realizacji interesów danego społeczeństwa [por. Krzysztofek i Szczepański, 2005: zwł. rozdz. 1; Sztompka, 2005, rozdz. 9]. Wydaje się, iż – w przypadku państw demokratycznych – tak ujęta MOD może być traktowana jako naturalne zadanie kierownictwa państwa. Zadanie tak rozumianej MOD wynika bowiem z samych normatywnych podstaw demokracji. Chociaż MOD, podobnie zresztą jak transformacja ustrojowa, może być postrzegana jako proces warunkowany „centralnym wprowadzaniem nowych reguł gry” [por. Godłów-Legiędź, 2005, s. 175], to do wymiaru inicjatywy i koordynacji centralnej się on nie sprowadza. Odgórne uruchomienie procesów zmian aktywizuje bowiem zachowania, nie tylko czysto dostosowawcze, aktorów na wszystkich szczeblach życia społecznego.

Niezbędna centralna koordynacja MOD stawia w polu uwagi kondycję państwa, czyli aktora odpowiedzialnego za wprowadzanie nowych reguł gry. Wiemy, że PPR – powodując suboptymalną alokację zasobów – nie tylko podwyższa koszty MOD, ale często modyfikuje funkcjonowanie państwa odpowiedzialnego za wprowadzanie nowych reguł gry w taki sposób, iż pozbawia je wewnętrznej spójności i konsekwencji w prowadzeniu polityki ekonomicznej – podwyższając m.in. PKT prowadzenia tej polityki.

Będąc zatem pojęciem opisowym, tak pojmwana kategoria MOD ma też wymiar normatywny (co wcale nie pozbawia tego pojęcia sensu empirycznego, zatem jego wymiaru analitycznego). Z punktu widzenia celów naszego opracowania, patrząc z lotu ptaka na różne występujące w dziejach i analizowane w literaturze rodzaje MOD, przywołamy następujące cztery dychotomiczne rozróżnienia typów modernizacji:

1. autonomiczne (endogeniczne) – imitacyjne (egzogeniczne),
2. wewnątrzsterowne – zewnątrzsterowne,
3. inicjowane i koordynowane odgórnie (tj. przez państwo) – inicjowane i koordynowane oddolnie, np. przez środowiska biznesu,
4. spójnościowe (zrównoważone) – selektywne, rozwarstwiające.

Historycznie rzecz biorąc, uznaje się, że MOD autonomiczna nastąpiła tylko raz w dziejach i miało to miejsce w krajach Europy Zachodnio-Północnej, gdzie po raz pierwszy wyłonił i ustabilizował się kapitalizm jako forma samopodtrzymującego się wzrostu gospodarczego. Wszędzie indziej MOD miała charakter w mniejszym lub większym stopniu naśladowczy (np. w XX wieku tzw. tygrysy Pacyfiku, ostatnio Chiny). Procesy przemian instytucjonalnych, jakie nastąpiły w Polsce oraz innych krajach satelickich b. ZSRR w Europie od roku 1989 są

słusznie traktowane jako MOD zewnętrzna (prowadzona pod wpływem impulsów pochodzących od podmiotów zagranicznych), odgórnie koordynowana, naśladowcza MOD [por. Lissowska, 2004; Szalacha, 2010]. Z obecnej perspektywy wydaje się, że w Chinach MOD naśladowcza ma charakter bardziej przemyślany i samodzielnie odgórnie koordynowany, czyli wewnętrzny, aniżeli w takich krajach jak Polska. Przykładem MOD spójnościowych – częściowo autonomicznych, częściowo naśladowczych – wydają się procesy rozwojowe w krajach skandynawskich. Z kolei za przykład MOD selektywnej, zachowującej duże rozwarstwienie społeczne, podawane są takie kraje jak Arabia Saudyjska [por. de Soysa i Jütting, 2006]. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej zdaniem niektórych badaczy (np. Jadwigi Staniszkis) nastąpiło zbyt szybkie otwarcie naszego kraju na reguły gry rynkowej – zanim jeszcze zbudowaliśmy instytucje chroniące nas przed negatywnymi skutkami wejścia w obieg globalny, w tym np. efektami wynikającymi z PPR prowadzonej przez wielkie korporacje międzynarodowe. Ten rodzaj PPR może w szczególny sposób utrudnić centralnemu regulatorowi nadawanie MOD spójnego charakteru.

W wymiarze analitycznym powiemy, że – w perspektywie ładu typowego dla demokratycznego państwa prawa – MOD powinna być naśladowcza na tyle, na ile jest to zgodne z interesem narodowym; odgórnie koordynowana na tyle, na ile nie podcina to skrzydeł indywidualnej przedsiębiorczości (rozumianej szeroko – tj. nie tylko w odniesieniu do sfery gospodarki) i na tyle selektywna (rozwarstwiająca), na ile nie narusza to elementarnych potrzeb życiowych grup najuboższych i nie demobilizuje przedsiębiorczości.

Tak naszkicowane warunki MOD są trudne do spełnienia z wielu przyczyn. Zajmiemy się nieco bliżej jedną z nich. Otóż MOD – z samej swej natury – jest procesem zmian społecznych. Zmiany te mają to do siebie, że tworzą one dwie grupy aktorów – wygranych i przegranych. W niektórych przypadkach (nie dzieje się tak zawsze) jedni lub/i drudzy tworzą zorganizowane, formalnie lub/i nieformalnie grupy interesów. Wygrani mogą się organizować np. po to, by swoją korzystniejszą pozycję utrwalić i ufortyfikować, w tym normatywnie. Przegrani z kolei mogą się organizować, by co najmniej zapobiegać dalszemu pogarszaniu się ich sytuacji. Zazwyczaj wygranym łatwiej się mobilizować/organizować niż przegrany – jako właśnie wygrani dysponują nowo pozyskanymi zasobami. Jednym z rezultatów może być, mniej lub bardziej jawny, mniej lub bardziej ostry konflikt społeczny między grupami interesów. Dysponowanie nowymi zasobami może w szczególności umożliwiać wygranym – np. nowo uformowanej grupie przedsiębiorców – dostęp do administracji publicznej i wejście w nią w porozumienie (najczęściej niejawne, czyli w zмовę) w celu ochrony uzyskanych korzyści. Efektem takiego porozumienia – wyjściowo mającego na celu ochronę korzyści – mogą być dalsze korzyści; porozumienie takie bowiem ułatwia prowadzenie PPR. Z drugiej strony, przegrani będą zazwyczaj sięgać po

jawne środki artykulacji swoich interesów/strat i zabiegania o poprawę swego położenia [por. Tache i Lixandriou, 2006]. Widzimy zatem, jak wyjściowa sekwencja zmian modernizacyjnych – które wcale nie musiały być bardzo głębokie – może uruchomić dynamikę dalszych zmian; zmian obejmujących kolejne obszary życia społecznego.

Czym bardziej proces zmian jest głęboki i szybki, tym większe koszty społeczne ze sobą niesie – ponoszone zarówno przez wygranych, jak i przegranych danej zmiany. Chociaż ponoszone w nierównej mierze. Jedną z konsekwencji zmian społecznych, zwłaszcza zaś głębokich, jest destabilizacja normatywnego wymiaru życia społecznego. Występują okresy przejściowe – stare formy ładu organizacyjnego, stare konteksty normatywne przestają działać, a nowe jeszcze nie są wystarczająco wplecione w tkankę życia społecznego, by pełnić funkcje regulacyjne na szerszą skalę. Dzięki rozpoczęciu MOD rozpowszechniają się wzorce zachowań niezgodne z wcześniejszymi ramami normatywnymi. Nawet jeśli zachowania te okażą się (a nie w każdym przypadku tak będzie) zgodne z rozwojowym interesem danego kraju, to sam fakt rozbieżności między tym, co ludzie odczuwają jako słuszne, a tym, co wyłania się jako coraz bardziej efektywne (ale jeszcze na razie normatywnie nieuprawomocnione) wytwarza negatywne społecznie skutki. Jednym z nich jest dezorientacja normatywna. Jak zauważa klasyk badań nad procesami modernizacyjnymi – Samuel Huntington [2009/1968, s. 56, 55], „Kwestionowanie starych standardów prowadzi do podważania prawomocności wszystkich standardów. Konflikt między nowoczesnymi a tradycyjnymi normami otwiera jednostkom możliwości działania w sposób nieuzasadniony przez żadne z tych norm. (...) Korupcja jest (...) jedną z miar braku efektywnej politycznej instytucjonalizacji. Urzędnikom publicznym brakuje autonomii i spójności, a swoje role instytucjonalne podporządkowują zewnętrznym żądaniom”.

W języku ekonomii neoinstytucjonalnej powiemy, że sytuacja taka tworzy korzystne warunki dla rozkwitu tego niekorzystnego zjawiska gospodarczego, jakim jest oportunizm. Oliver Williamson [1996, s. 6, por. 378], laureat nagrody Nobla z ekonomii w 2009 r. definiuje oportunizm jako pogoń za interesem własnym przy wykorzystaniu podstęp⁶. Wydaje się, że lepiej ująć to nieco ogólniej, mówiąc o pogodni za interesem własnym przy nieposzanowaniu reguł gry, których przestrzeganie jest oczekiwane w danym kontekście społecznym. Zachowanie oportunistyczne nie zawsze musi być podstępne; może być „bezcelnie” jawne. Rozpowszechnianie się zachowań oportunistycznych – zwłaszcza zaś gdy przyjmują one postać PPR zorganizowanej w szerszej skali – może istotnie ograniczać zdolność państwa do realizacji tych ogólnospołecznych zadań regu-

⁶ Maria Lissowska [2004, s. 26] proponuje, by w tym kontekście angielski termin „opportunism” na język polski tłumaczyć jako „nielojalność”.

lacyjnych, które niezbędne są dla sprawnego koordynowania, w tym uspoźniania, także normatywnego, procesów modernizacyjnych. Państwo może nie być w stanie należycie zinstytucjonalizować nowe, oczekiwane zasady gry fair play.

Standardowo zakłada się, że zjawiskiem ważnym, a nawet niezbędnym dla powodzenia MOD jest systematyczne wprowadzanie i generowanie innowacji – nawet jeśli mamy do czynienia z MOD typu imitacyjnego. Nawet bowiem w przypadku MOD zewnątrzsterownej i imitacyjnej występuje bowiem wiele lokalnych, specyficznych kulturowo procesów dostosowawczych, o tempie i jakości których współdecyduje miejscowy potencjał innowacyjny. Inna standardowa teza mówi, że w efektem racjonalnego interesu elit politycznych, które angażują się w PPR, jest spowolnienie potencjału innowacyjnego danej gospodarki lub nawet społeczeństwa w ogóle [por. Chandry i Garner, 2007].

Gdy na MOD patrzymy jako na proces takiego świadomego kształtowania instytucji przez sferę polityki, by jak najlepiej służyły one społecznie akceptowanym celom rozwojowym, w tym zgodnym z zasadami SpS, to generalnie rzecz biorąc PPR jawi się jako zjawisko deformujące ten proces.

O SPÓJNOŚCI SPOŁECZNEJ – SENTYMENTALNIE I REALISTYCZNIE

Gdy sięgniemy do oficjalnych dokumentów UE [zob. www.fundusze-strukturalne.gov.pl], to wyłania nam się następujące rozumienie SpS [przeгляд innych ujęć Karwacki, 2009]. Spójność społeczna polega na zmniejszaniu różnicowań regionalnych między różnymi krajami i ich obrębie poprzez politykę interwencji tworzących regionalną konkurencyjność i zatrudnienie, poprzez rozbudowę tworzenie i rozbudowę europejskiej współpracy terytorialnej, tj. harmonijnej i zrównoważonej integracji całej UE. Główną miarą spójności jest PKB na głowę. Celami polityki spójności są m.in. konwergencja rozwojowa i społeczna inkluzja. Instrumentami tak rozumianej polityki spójności są:

- pomoc w tworzeniu infrastruktury poprawiającej dostępność do zasobów umożliwiających konkurencyjność,
- zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki: szkolenia zawodowe, pomoc w zatrudnieniu, poprawa adaptacyjności pracowników,
- wspieranie gospodarczej dywersyfikacji obszarów wiejskich.

17 grudnia 2005 r. Rada UE wypracowała kompromis w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007–2013, przeznaczając EUR 307,6 mld (35,7% całości) na instrumenty polityki spójności [zob. Willak, 2006].

Problem spójności można by zatem określić jako problem struktury społecznej oraz sprawiedliwości społecznej. Oceniając 20 lat wolnej Polski, ekonomista Ryszard Bugaj o naszej strukturze społecznej pisze tak: „Tu nie mamy sukcesów. Nie zostały zrealizowane wcześniejsze oczekiwania społeczne. Pol-

ska struktura społeczna jest zamknięta i nie ma mobilności społecznej – pomimo niewątpliwych zmian, jak np. rozwój szkolnictwa wyższego. Zamknięcie naszej struktury społecznej i jej rekordowe nierówności to wielki problem. Ale jest jeszcze większy problem. Międzynarodowe badania pokazują, że poziom kapitału społecznego jest w Polsce rekordowo niski. A co do zagrożeń, jakie to niesie, właściwie wszyscy ekonomiści są zgodni. Te trzy cechy – brak kapitału społecznego, duże nierówności, brak mobilności społecznej – oznaczają, że Polska może mieć duże trudności rozwojowe” [Bugaj, 2009, s. 65].

Widać wyraźnie, że SpS nadal pozostaje zadaniem. Do roli kapitału społecznego przejdziemy później, omawiając koncepcję Janusza Czapińskiego. Teraz wskażmy, że jeśli zechcemy uchwycić ograniczenia rozwojowe łącznie – te związane z niekorzystną strukturą społeczną, jak i te pochodne wobec niskiej jakości struktury politycznej (czyli państwa), to ponownie teoria pogoni za rentą ukaże swój potencjał analityczny. Naszym zdaniem bowiem, to właśnie duża skala PPR jest jednym z głównych czynników przyczynowo współtworzących niekorzystny kształt struktury społecznej oraz słabości państwa.

Polityka spójności jest więc pewnym projektem instytucji formalnej mającej na celu istotne ograniczenie zjawiska wykluczania społecznego. Jak już wskazaliśmy, badania nad efektywnością instytucji formalnych pokazują jednak, że zależy ona w ogromnej mierze o sposobów, mechanizmów interakcji, interferencji instytucji formalnych z nieformalnymi. Ponieważ PPR w znacznej, wydaje się, że w przeważającej mierze, rozgrywa się w przestrzeni zjawisk nieformalnych, znaczy to, że analizując możliwości i ograniczenia polityki spójności oraz projektów modernizacyjnych powinniśmy PPR ujmować przez pryzmat tego, co wiemy o instytucjach nieformalnych oraz nieformalnych grupach interesów.

SPÓJNOŚĆ A SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA

Polityka SpS wyrasta z ideałów sprawiedliwości społecznej dobrze zakorzenionych w cywilizacyjnej tradycji Zachodu. Kategoria spójności, podobnie jak idee (niekiedy i praktyka) sprawiedliwości jest konstruktem społeczno-kulturowym⁷. Kategoria ta oddziałuje na procesy społeczne w sposób właściwy dla konstruktów tego typu. To znaczy, w takim tylko zakresie, w jakim ludzie traktują przesłanie niesione przez daną kategorię jako wiążące w ich praktycznym działaniu. Sformułujmy zatem pytanie o znaczeniu praktycznym: w jakim stopniu rządzący muszą (nacisk na „muszą”) kierować się, np. przy tworzeniu budżetu państwa, zasadami sprawiedliwości społecznej? Dlaczego rządzący w ogóle

⁷ Mówiąc to odwołujemy się wersji konstruktywizmu społecznego zarysowanej w pozycji [Zybertowicz, 1995].

mieliby zabiegać o ograniczenie zjawiska wykluczania? Odpowiedź, jaką sformułujemy na gruncie public choice theory, tj. teorii patrzącej na świat społeczny bez sentymentów [zob. Buchanan, 2003], będzie taka: w ostatecznym rachunku granice społecznie efektywnych działań nie/sprawiedliwych wyznaczone są przez potencjał społecznego oporu (wiążący się m.in. z potencjałem mobilizacji, jaki posiadają różne grupy społeczne). To ten potencjał stanowi jeden z warunków brzegowych utrzymania się przy władzy każdej grupy rządzących⁸. Nawiasem mówiąc, jest to ujęcie zgodne z podejściem wielu autorów rozwijających analizę polityki z perspektywy teorii gier [zob. np. Bueno de Mesquita, 2009].

Decydujące jest stosowanie nie abstrakcyjnie wyartykułowanych „zasad sprawiedliwości”, ale odnoszenie się do społecznie rozpowszechnionego poczucia sprawiedliwości tych grup społecznych, które posiadają potencjał oporu wobec władzy. Jednak to nie samo owo poczucie jest bowiem jednym z faktycznych, obiektywnych warunków sprawowania władzy. Z analiz socjologicznych nie wynika bowiem zdroworozsądkowe równanie, które mówiłoby, że czym bardziej niesprawiedliwie czuje się traktowania lub jest traktowana (np. w sensie łamania praw pracowniczych mierzonego w jakiejś intersubiektywnej skali) dana grupa społeczna, tym większy opór będzie ona stawiać rządzącym. Najbardziej pokrzywdzeni, ci, których na gruncie pewnych zasad sprawiedliwości można by uznać za najbardziej niesprawiedliwie traktowanych, często bowiem mają zbyt niskie kompetencje kulturowe (poziom kapitału ludzkiego i społecznego), aby skutecznie organizować się dla zabiegania o swoje słuszne interesy. Ważny jest zatem wyrastający ze społeczno-subiektywnego poczucia niesprawiedliwości efektywny potencjał społecznego oporu wobec tych rządzących, którzy są postrzegani jako decydujący o dystrybucji dóbr społecznie istotnych, czyli postrzegani jako odpowiedzialni za niesprawiedliwość. Grupa sądząca, że jest pokrzywdzona przez jakąś regulację prawną (np. emeryci⁹) może nie posiadać wystarczającego potencjału organizacyjnego, aby o swoje interesy zabiegać skutecznie: czyli tak, by interesów tych nie mogła ignorować dana grupa rządząca. Z kolei w każdym chyba kraju środowisko oficerów wojska, policji lub/i tajnych służb, która czuje się niesprawiedliwie traktowane, posiada liczne instrumenty nacisku na władze państwa i efektywnej ochrony swoich interesów.

Powyższy, w skrócie zarysowany ogólny mechanizm dotyczy też faktycznej dynamiki polityki spójności. Sposób, w jaki przepompowane zostaną środki z Fun-

⁸ Margaret Levi [1988, s. 2] definiuje rządzących (rulers) jako aktorów lub grupy aktorów, którzy pełnią funkcję głównych kierowników instytucji państwowych. „Rządzący rządzą. Znaczy to, że stoją na czele tych instytucji, które wyznaczają i wcielają w życie państwowe polityki (policies) i regulacje dotyczące danego organizmu politycznego (polity) i dostarczaniu przez państwo dóbr publicznych”.

⁹ Inaczej jest w USA. Uważa się, że the American Association of Retired Persons była przez lata bardzo efektywną grupą interesu [Berry, 1997, s. 234].

duszu Spójności w istotnej, choć nie wyłącznej, mierze zależy i będzie zależeć od faktycznej gry interesów: tych zorganizowanych i tych niezorganizowanych. Konkretnie decyzje zależą m.in. od tego, jakie priorytety wyłaniają się z medialnego obrazu świata. Pamiętajmy jednak, że media nie są bezstronnym nośnikiem informacji o interesach różnych grup społecznych. Są zasobem w grze interesów. Medialne obrazy świata bywają jednym z instrumentów PPR.

Znaczące ograniczenie skali politycznej pogoni za rentą jest zadaniem trudnym, wymagającym szczegółowego rozpoznania form legalnego i nielegalnego oddziaływania na władze publiczne specyficznego dla konkretnej sytuacji historycznej, w tym właściwości kapitału społecznego. W odniesieniu do Polski zjawiska te zostaną rozważone w oddzielnym opracowaniu. Na podstawie zawartych tam analiz będą sformułowane rekomendacje o charakterze poznawczym i praktycznym.

LITERATURA

- Afeltowicz Ł., 2010, *Zawłaszczone państwa, sieci społeczne i wyobrażenia socjologiczne: krytyczna analiza koncepcji state capture*, Studia Socjologiczne nr 1.
- Antkowiak Ł., 2009, *Meldunek zostaje. Postów przerosło zadanie*, Gazeta.pl, 29 października; http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,7200223,Meldunek_zostaje__Poslow_przeroslo_zadanie.html.
- Bates, Robert H., Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal i Barry R. Weingast, 1998, *Analytic Narratives*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Berry J.M., 1997, *The Interest Group Society*, Longman, 3 wyd., New York.
- Buchanan J.M., 2003, *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, Fairfax, Va.: Center for Study of Public Choice, George Mason University, www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/Booklet.pdf (dostęp 10 sierpnia 2008).
- Bueno de Mesquita B., 2009, *The Predictioneer's Game: Using the Logic of Self-Brazen Self-Interest to See and Shape the Future*, New York: Random House.
- Bugaj R., 2009, *Lecimy bez pilota*, „Więź”, nr 8–9, sierpień-wrzesień, s. 63–66.
- Fiedor B., 2006, *Nowa Ekonomia Instytucjonalna jako podstawa teoretycznej refleksji nad procesem transformacji od gospodarki centralnie sterowanej do rynkowej* [w:] *Wkład transformacji do teorii ekonomii*, red. J. Kleer i A. Kondratowicz, CeDeWu, Warszawa, s. 11–27.
- Godłów-Legiędz J., 2005, *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomista”, nr 2, s. 171–89.
- Godłów-Legiędz J., Legiędz T., 2009, *Interakcja instytucji formalnych i nieformalnych w procesie transformacji od planu do rynku* [w:] *Instytucje i transformacja*, red. J. Godłów-Legiędz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 63–86.

- Grupiński R., 2009, Rozmowa Anity Werner i Pawła Siennickiego, „Polska The Times” z 17–18 października, s. 6–7.
- Grzymała-Busse A., 2006, *The Discreet Charm of Formal Institutions: Postcommunist Party Competition and State Oversight*, Comparative Political Studies, Vol. 39, No. 10, December, s. 1–30.
- Grzymała-Busse A., 2008, *Incubment State Capture and State Formation*, Comparative Political Studies, vol. 41, nr 4/5, April-May, s. 638–673.
- Hellman J., 1998, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Nations*, World Politics, vol. 50(2), s. 203–234.
- Helmke, Gretchen i Steven Levitsky, 2004, *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, Perspectives on Politics 2, No. 4 (December), s. 725–40.
- Hockuba Z., 1995, *Druga do spontanicznego porządku: Transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Huntington S.P., 2009/1968, *Modernizacja i korupcja*, „Dialogi Polityczne”, nr 11, czerwiec, s. 55–67.
- Johnson P.M., 2005, „Transaction Costs”, hasło w: „Glossary of Political Economy Terms”, <http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/>; dostęp: grudzień 2009.
- Karwacki A., 2009, *Spójność – kluczowe pojęcie dla współczesnej polityki społecznej (inspiracje, tropy i wyzwania)*, Studia Socjologiczne, nr 1, 9–51.
- Kosiec K., Raczyński M., 1998, *Rynki polityczne. Strategie firm państwowych w rywalizacji rynkowej*, Universitas, Kraków.
- Krackhardt D., Stern R.N., 1988, *Informal Networks and Organizational Crisis*, „Social Psychology Quarterly”, 51(2), s. 123–140.
- Levi M., 1988, *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press.
- Lewandowski J., 2009, Rozmowa Jacka Kowalczyka, „Puls Biznesu” z 16–18 października, s. 14.
- 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, Warszawa, SGH, s. 107–124.
- Meyer G., red., 2008, *Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe: Hungary, Poland, Russia and Ukraine*, Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Moody-Stuart G., 1999, *The Costs of Grand Corruption*, „Economic Reform Today” (Center for International Political Economy), No. 4, s. 19.
- Musole Maliti, 2009, *Ukryte sprzężyny*, Tygodnik Powszechny, 9 sierpnia, s. 10–11 *Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review*, Progress in Planning, 71, s. 43–85.
- North Douglass C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: CUP.
- Pejovich Svetozar, 2001, *From Socialism to the Market Economy*, Independent Review, Summer, Vol. 6, Issue 1.
- Platje Joost, 2007, *Bodźce i koszty transakcyjne a zmiany instytucjonalne oraz stan polskiej gospodarki w latach 1970–2000*, Uniwersytet Opolski, Opole.

- Podgórecki A., 1976, *Kontrola społeczna trzeciego stopnia* [w:] „Prace IPSiR UW” t. 1: *Problemy profilaktyki społecznej i resocjalizacji*, UW, Warszawa, s. 15–28.
- Raczyński M., 1998, *Pogoń za rentą a transformacja systemowa w Polsce*, „Ekonomista”, nr 2–3, s. 211–226.
- Raczyński M., Sztaba S., Walczykowska A., 1998, *W pogoni za rentą*, READ ME, Warszawa.
- Rowley, Charles K. i Friedrich Schneider, red., 2004, *The Encyclopedia of Public Choice*, vol. I, New York: Kluwer.
- De Soysa, Indra i Johannes Jütting, 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.
- Sztompka P., 2005, *Socjologia zmian społecznych*, Znak, Kraków.
- Tache, Ileana i Dorin Lixandriou. 2006. *Rent Seeking Behavior in Transition Countries: The Case of Romania*, International Advances in Economic Research, Vol. 12, s. 395–407.
- Ter Bogt, Henk J. 2003. *A Transaction Cost Approach to the Autonomization of Government Organizations: A Political Transaction Cost Framework Confronted with Six Cases of Autonomization in the Netherlands*, „European Journal of Law and Economics”, 16, s. 149–186.
- Szalacha J., 2010, *O dobrym państwie (polskim)*, „Obywatel” nr 1, s. 8–12.
- 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.
- Wedel J.R., 2007, *Klany, kliki i zawłaszczone państwa* [w:] *Szara strefa przemocy – szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*, red. R. Sojak, UMK, Toruń, s. 87–113.
- Willak W., 2006, *Polityka spójności na lata 2007–2013*, Wydział H. 1 Polska DG ds. Polityki Regionalnej; dostęp: http://www.malopolskie.pl/Pliki/2006/4_CONF24FEB2006_WWillakPL.pdf
- Williamson O.E., 1996, *The Mechanisms of Governance*, New York, Oxford: OUP.
- Winięcki J., 2000, *Formal and Informal Rules in Post-Communist Transition* [w:] *A Liberating Economic Journey: Post-Communist Transition: Essays in Honour of Ljubo Sirc*, red. A. Brzeski, J. Winięcki, London: CRCE, s. 277–337.
- Woźniak M.G., 2008, *Współpraca transgraniczna w modernizacji refleksyjnej kapitału ludzkiego. Znaczenie dla kształtowania spójności społeczno-ekonomicznej* [w:] *Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja regionów transgranicznych*, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 208–217.
- Zabłocki G., 2002, *Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje: (perspektywa socjologiczna)*, UMK, Toruń.
- Zybertowicz A., 2009, *Kontrola społeczna trzeciego stopnia* [w:] *Idee naukowe Adama Podgóreckiego*, red. J. Kwaśniewski, J. Winczorek, PTS, IPSiR UW, Warszawa, s. 152–178.
- Zybertowicz i Pilitowski, 2009, *Polityczna pogoń za rentą: Peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji?, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*, z. 14, s. 110–122.

Streszczenie

Artykuł podejmuje problem politycznych uwarunkowań procesów modernizacyjnych i spójnego rozwoju społecznego. Autor stawia tezę, że bariery natury politycznej, ujęte przez pryzmat ekonomicznej kategorii pogoni za rentą (w tym kontekście określane terminem polityczna pogoń za rentą – PPR) stanowią istotne ograniczenie zarówno dla efektywnej modernizacji, jak i budowania spójności społecznej. Rozbudowana PPR, stając się nieformalną instytucją, istotnie podnosi koszty transakcyjne wprowadzania pożądaných reform, obniżając tym samym skłonność polityków do podejmowania decyzji odpowiadającym aktualnym wyzwaniom rozwojowym. Realizowana w tych warunkach polityka społeczno-gospodarcza rozwiązuje problemy modernizacyjne jedynie w sposób selektywny. Polityka taka, obciążając kosztami reform jedynie wybrane grupy społeczne i regiony, nie sprzyja spójności społecznej.

Artykuł ma charakter teoretyczny i jego celem jest wyjaśnienie istoty używanych pojęć, w szczególności pogoni za rentą, kosztów transakcyjnych, modernizacji i spójności społeczno-ekonomicznej oraz zdiagnozowanie zachodzących między nimi związków. Kontynuacją przedstawionych rozważań jest artykuł o wymiarze empirycznym, który zostanie zaprezentowany w kolejnym numerze niniejszej publikacji.

Political Rent Seeking as a Threat to Social Cohesion and Modernization*Summary*

Author of the paper analyses the problem of political conditions of modernization processes and coherent social development. The author emphasizes the hypothesis that political boundaries, enhanced by economic rent seeking (political rent seeking (PRS)), limit the effectiveness of modernization and creation of social coherence. Extended PRS, as an informal institution, increases the transaction costs related to reform introduction. At the same time it decreases ability of politicians to make decisions that address the current development problems. The socio-economic policy, which is done under these conditions, solves the modernization problems selectively. The costs of this policy are taken by some social groups and thus, the policy itself does not foster the social cohesion.

The article is theoretical and its aim is to explain the essence of the following terms: rent seeking, transaction costs, modernization and socio-economic cohesion. The other essential issues will be presented in the following volume of this publication.