

KRZYSZTOF JASIECKI

Związki biznesu z polityką Pomiędzy lobbieniem a korupcją

Artykuł rozpatruje problematykę specyficznych wzorów relacji pomiędzy biznesem i polityką w Polsce po 1989 roku. W części teoretycznej zostały wykazane istotne ograniczenia paradygmatu modernizacyjnego dominującego w badaniach nad pokomunistyczną transformacją ustrojową, w tym kształtującym się w Polsce kapitalizmem oraz demokracją polityczną. Na tym tle wskazano walory poznawcze również innych koncepcji teoretycznych stosowanych do badania tej problematyki (inspiracje teorii zależności, teorii światowego systemu, koncepcji globalistycznych). Głównym celem artykułu jest naświetlenie strukturalnych odmienności i osobliwych reguł polskiej wersji „kapitalizmu wschodnioeuropejskiego”, które mają inny charakter i następstwa niż działanie kapitalizmu w krajach znajdujących się na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego i instytucjonalnego. Zdaniem autora, paradygmat modernizacyjny jest zbyt wąski do uchwycenia specyfiki przebiegu i konsekwencji transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej.

Analizowane relacje pomiędzy biznesem i polityką są rozpatrywane przez pryzmat zasobów i strategii czterech głównych zbiorowych aktorów instytucjonalnych polskiej gospodarki: największych spółek Skarbu Państwa, dużych przedsiębiorstw kontrolowanych przez inwestorów zagranicznych, największych rodzimych firm prywatnych oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Ostatnia część artykułu charakteryzuje możliwe kierunki zmian w najbliższych latach w omawianych relacjach w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej. W warstwie empirycznej podstawą opracowania są wyniki badań nad przedsiębiorstwami działającymi w Polsce (np. rankingi 500 największych firm), strategiami elit politycznych i gospodarczych, grupami interesu i lobbieniem, w tym rolą organizacji przedsiębiorców i pracodawców oraz problematyką korupcji.

PODEJŚCIE TEORETYCZNE: WYJŚCIE POZA TEORIE MODERNIZACJI

Zmiany ustrojowe w Polsce po rozkładzie komunizmu od początku były przeprowadzane w ramach paradygmatu modernizacyjnego, określanego również mianem „mimetycznego”, „imitacyjnego”, „modernizacji przez integrację” lub „modernizacji przez internalizację” „paradygmatu transplantacji”. Choć, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, paradygmat ten nie został ujęty w formie jednej, całościowej koncepcji, to jego dominacja jest widoczna w zasadniczym kierunku zmian ustrojowych w Polsce po 1989 roku. Kierunek ten symbolizowały hasła „powrotu do Europy” lub „powrotu do normalności”, które legitymizowały reformy ukierunkowane na tworzenie państwa działającego według zachodnich reguł demokracji i rynku. Wzorcem systemowym i głównym układem odniesienia dla nowych elit władzy stały się państwa zachodnie, co z punktu widzenia struktury myślenia socjologicznego stanowi zasadniczy wyróżnik teorii modernizacji (Jasiński 2003a).

Taka strategia zmian ustrojowych uzyskała duże poparcie zakorzenione w prozachodniej orientacji Polaków, jak i chęci „ucieczki ze Wschodu”, zerwania z dziedzictwem komunizmu i podporządkowania ZSRR. Pozytywnej recepcji koncepcji modernizacyjnych sprzyjała atrakcyjność kapitalistycznego Zachodu, postrzeganego jako obszar wolności, dobrobytu i stabilizacji oraz powszechne przeświadczenie, że po upadku komunizmu nie ma innej alternatywy systemowej, a transformacja otworzyła nowe szanse, których zapowiedzią stało się wejście w proces integracji europejskiej. Reformy gospodarki przeprowadzono zgodnie z neoliberalnymi zaleceniami międzynarodowych instytucji finansowych („konsens waszyngtoński”), dostosowanymi do potrzeb i warunków Polski. Obejmowały one m.in. utrzymanie dyscypliny fiskalnej, liberalizację handlu i rynków finansowych, prywatyzację oraz likwidację barier dla zagranicznych inwestorów. Polska uzyskała członkostwo w OECD i NATO, a także wdraża programy dostosowujące nasz kraj do wymogów UE (realizacja układu europejskiego, harmonizacja prawa, traktat akcesyjny).

Połączenie uwarunkowań zewnętrznych i reform wewnętrznych spełnia jedno z głównych założeń teorii modernizacji – wprowadzone zostały silne systemowe impulsy przełamujące reguły gry i struktury poprzedniego ustroju. Zapoczątkowane zostało zmniejszanie dystansu w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych w zakresie wielkości dochodów, rozwoju instytucjonalnego, prawnego, technologicznego, kapitału ludzkiego oraz zdolności konkurowania na rynkach światowych. Polska jako pierwszy kraj postsocjalistyczny w 1996 roku osiągnęła dochód narodowy wyższy niż przed

transformacją ustrojową. Wzrost PKB Polski w latach 1990–1999 wynosił średnio 4,5% i należał do najwyższych w Europie.

Uruchomione zostały procesy zasadniczych zmian strukturalnych: wzrasta rola usług w gospodarce i zmniejsza się udział tradycyjnych przemysłów i rolnictwa. Powiększa się sektor prywatny, rośnie znaczenie indywidualnej przedsiębiorczości i klasy średniej, poprawia się struktura spożycia i wyposażenie gospodarstw domowych, wydłuża się długość życia Polaków. Wzrosły także aspiracje edukacyjne (np. ponadtrzykrotnie wzrosła liczba studentów), pojawiły się nowe orientacje, style życia i systemy wartości upodabniające Polskę do Zachodu. Nastąpiło otwarcie na świat i stworzono nowe możliwości unowocześnień kraju (napływ inwestycji zagranicznych, import najnowszych technologii, wejście w nowe sieci powiązań gospodarczych, członkostwo w UE) [Domański 2002; Koźmiński 1998]. Doświadczenia kilkunastu lat reform ustrojowych pokazały jednak, że jest to proces znacznie bardziej problematyczny, niż by to wynikało z teorii modernizacji. Można wskazać co najmniej cztery grupy zagadnień, które wskazują na ograniczenie tego podejścia.

Po pierwsze, formuła „paradygmatu modernizacyjnego” jest zbyt wąska dla satysfakcjonującej poznawczo charakterystyki transformacji Polski (analogiczne uwagi można sformułować również w odniesieniu do innych państw pokomunistycznych). Z rozmaitych powodów paradygmat ten został sprowadzony przede wszystkim do roli teorii normatywnej, koncentrującej się bardziej na docelowym modelu zmian niż na ich rzeczywistym przebiegu. Nadmierny optymizm reformatorów akcentujących szczególnie pozytywne aspekty transformacji, przy minimalizowaniu jej kosztów i zagrożeń, spowodował, że jest to podejście jednostronne, słabo dostrzegające wielokierunkowy charakter przemian i zróżnicowanie wzorców przekształceń ustrojowych. W wielu wymiarach wzorce te odbiegają znacząco od obrazu transformacji przedstawianej w kategoriach liniowego przechodzenia od „tradycyjnych” (pokomunistycznych) do „nowoczesnych” (rynkowych i demokratycznych) form organizacji społeczeństwa.

Po drugie, przeświadczenie, że społeczeństwa Zachodu stanowią jedyny układ porównawczy dla krajów wychodzących z komunizmu zaciera fakt, że Polska – jak inne kraje naszego regionu – znajduje się w sytuacji charakterystycznej dla wielu państw z opóźnieniem wchodzących w kapitalizm i międzynarodowy podział pracy¹. Oprócz zmniejszenia dystansu do

¹ Wielu badaczy, jak R. Brenner, zauważa, że niedorozwój jest regułą, a trwałe wzrost gospodarczy i rozwój społeczny porównywalny z zachodnim jest raczej rzadkością i wyjątkiem (cyt. za: Mokrzycki 2001: 126).

Zachodu, opisywanego w ramach podejścia modernizacyjnego, pojawiło się szereg zmian regresywnych, o odmiennym, nierzadko przeciwstawnym kierunku. Ze względu na skalę, głębokość i formy ich występowania, mają one charakter przekształceń i podobieństw strukturalnych w niektórych aspektach bliższych państwom „peryferyjnego kapitalizmu” lub niektórym krajom pozaeuropejskim niż społeczeństwom zachodnim. Jest to następstwo faktu, że w okresie wychodzenia z komunizmu państwa naszego regionu dzielił od Zachodu dystans rozwojowy większy niż w latach 1918–1939, który po 1989 roku w wielu krajach jeszcze się powiększył wskutek recesji transformacyjnej (Janos 1995)². W takich warunkach formułowano tezę (np. Ch. G. A. Bryant), że Europa Środkowo-Wschodnia w krótkim czasie nie stanie się częścią rozwiniętego Zachodu, lecz raczej obszarem łączącym cechy liberalnego kapitalizmu, pozostałości komunizmu oraz biedy i niedorozwoju typowych dla krajów Trzeciego Świata (Mokrzycki 2001: 128). Tezę tę zdają się potwierdzać wskaźniki dojrzałości instytucji, poziomu rozwoju gospodarczego, kształtu struktury społecznej lub konkurencyjności krajów Europy Środkowo-Wschodniej na światowych rynkach³. Konsekwencją takich podobieństw jest m.in. słaba pozycja tej grupy państw, w tym Polski, w relacjach z państwami zachodnimi oraz wielkimi korporacjami, które narzucają korzystne dla siebie reguły handlu i dostępu do rynku⁴ oraz przejmują kontrolę nad kluczowymi przedsięwzięciami

² „O ile podczas 11 lat – od roku 1990 do 2000 – PKB w krajach posocjalistycznych obniżył się bezwzględnie o [...] 28 proc., to w siedmiu najbardziej rozwiniętych gospodarkach świata [...] wzrósł on o 28 proc. Z kolei w piętnastce UE zwiększył się o 24 proc. [...] wielki dystans dzielący region krajów posocjalistycznych od najwyższej rozwiniętych państw poszerzył się jeszcze bardziej” (Kołodko 2002: 10). Powyższe dane zestawiane dla całej grupy krajów pokomunistycznych odmiennie przekładają się na poszczególne państwa, np. Polska osiągnęła w końcu 2002 r. 42% poziomu rozwoju w stosunku do średniej UE mierzonej siłą nabywczą waluty narodowej (w 1996 roku wskaźnik ten wynosił 36%).

³ Nieprzypadkowo na Zachodzie najbardziej reformatorskie państwa Europy Środkowo-Wschodniej rozpatrywane są w podobny sposób, jak wiodące gospodarki Trzeciego Świata w kategoriach „rynków wschodzących” lub „wylaniających się” (*emerging marketes*) bądź wyższej grupy krajów o średnich dochodach (*upper-middle-incomes economies*). W użyciu znajduje się również termin *transition countries* charakteryzujący zbiorczo kraje pokomunistyczne.

⁴ J. Saryusz-Wolski, minister do spraw europejskich w latach 1991–1996 i 2000–2001 zauważa: „na przestrzeni 14 lat Polska była bardzo kompromisowa. Przyjęła asymetryczny układ stowarzyszeniowy, przyjęła układ członkowski, który w warstwie ekonomicznej jest znacznie poniżej oczekiwań”. Propozycje Konwentu Europejskiego odejścia od ustaleń traktatu nicejskiego, komentuje jako groźbę naruszenia równowagi sił w poszerzonej UE na korzyść krajów najbogatszych. W takim modelu instytucjonalnym „Unia nie będzie w stanie odpowiedzieć na zapotrzebowanie małych i biednych, bo zmiana układu sił sprawia, że dużo trudniejsza będzie obrona spójności, funduszy strukturalnych i zasady solidarności”. Patrz dwugłos z A. Smolarem (2003: 24–25).

stwami i najbardziej rentownymi sektorami gospodarki. W Polsce „na 5 branż o najwyższej rentowności w czterech zagraniczne firmy stanowią przynajmniej połowę” (Jabłoński 2003: 13). Takie zjawiska zrodziły w różnych środowiskach politycznych i grupach społecznych obawy dotyczące zagrożeń o charakterze długookresowym – możliwości przekształcenia kraju w zaplecze surowcowe i rezerwę taniej siły roboczej dla krajów Unii Europejskiej (*Analiza...*, 1998; Kabaj 2000: 105–106).

Po trzecie, jedynie częściowo potwierdziło się założenie, że socjalizm państwowy był okresową „zamrażarką” uniwersalnych procesów, które zostaną odblokowane dzięki transformacji. Samo zniesienie instytucji charakterystycznych dla socjalizmu państwowego nie oznacza, że społeczeństwo zaczyna funkcjonować analogicznie, jak społeczeństwa krajów wysoko rozwiniętych. Przejawem tego problemu jest selektywny, stosunkowo płytki, ograniczony społecznie i regionalnie charakter polskiej modernizacji. Empirycznej ewidencji dostarczają dyskusje o kształtowaniu się podziału na „dwie Polski”, tj. duże aglomeracje stanowiące centra biznesu oraz wieś, małe miasta i niezurbanizowaną prowincję, należące do świata społeczeństw słabo rozwiniętych; dysproporcje pomiędzy „wygranymi” i „przegranymi” transformacji oraz narastanie zróżnicowań i dystansów regionalnych (Palska 2002; Dziemianowicz i Szlachta 2001; UNDP 2000).

W takim kontekście można przywołać odbiegające od optymizmu teorii modernizacji kwestie, jak masowe bezrobocie (jedno z najwyższych w Europie), sięgające w niektórych gminach 30–40% zasobów pracy; cywilizacyjna i społeczna zapaść terenów „popegeerowskich” (Tarkowska i Korzeniowska 2002), pauperyzacja województw tzw. ściany wschodniej, którą początkowo wejście Polski do UE dodatkowo wzmocni (Kurczewska i Bojar 2002), powrót masowej migracji zarobkowej Polaków, którzy w większości podejmują za granicą prace nisko płatne, poniżej kwalifikacji⁵, bądź korupcja i przestępczość przenikająca również elity władzy w Polsce (Jasiecki 2003).

Po czwarte, szczególną cechą przemian w państwach pokomunistycznych jest nakładanie się i zazębianie procesów, które mają charakter częściowo odrębny: transformacji ustrojowej, integracji europejskiej oraz globalizacji. Procesy te skumulowane i przenikające się w krótkim czasie wy-

⁵ Według szacunków, w samych tylko Niemczech pracuje legalnie lub nielegalnie około 0,5 mln Polaków, a po 1999 roku wyjechało za granicę w poszukiwaniu pracy 200–250 tys. studentów i absolwentów wyższych uczelni (*Raport...*, 2002). W sprawie przyczyn, rozmiarów i form migracji Polaków do krajów UE na przykładzie Berlina i Brukseli patrz Jaźwińska i Okólski (2001).

wołują konsekwencje niewystępujące dotąd w takiej skali i zakresie w historii przekształceń instytucjonalnych i społecznych. Ich sprzężenie wytwarza radykalnie odmienne warianty rozwoju i umiejscowienia w strukturze międzynarodowych podziałów politycznych i gospodarczych. Tylko niektóre z nich, jak integracja z Europą Zachodnią poprzez członkostwo w Unii Europejskiej, mogą być interpretowane w kategoriach teorii modernizacji (a i to z wieloma zastrzeżeniami i wątpliwościami). Ukształtowały się także inne, konkurencyjne scenariusze przekształceń ustrojowych i społecznych, które nie mieszczą się w takich schematach (Rosja) lub stanowią ich zaprzeczenie, jak np. kierunek zmian ustrojowych i społecznych w poradzieckich republikach Azji Środkowej czy niektórych krajach bałkańskich.

Powyższe ograniczenia perspektywy modernizacyjnej w programowaniu i interpretacji transformacji ustrojowej w Polsce są coraz częściej dostrzegane przez socjologów. W takim kontekście niektórzy badacze wskazują na walory posługiwania się zmodyfikowanymi wersjami teorii modernizacji, uwzględniającymi także „wątki podnoszone przez teorie zależności” (Wnuk-Lipiński i Ziółkowski 2001). Inni wykorzystują w swoich analizach zmodyfikowane kategorie pojęciowe teorii światowego systemu (Staniszki 2001; Kochanowicz 1998). Pojawiają się także prace akcentujące, że w dyskursie o zmianie społecznej *main stream* stanowi problematyka globalizacji, która zmienia naturę czynników strukturotwórczych w polityce (kryzys państwa narodowego), w gospodarce (internalizacja biznesu) i w świadomości społecznej (nacisk kultury globalnej) [Krzysztofek 2002].

ZAŁOŻENIA I HIPOTEZY BADAWCZE

Na czym może polegać poznawcza wartość wyjścia poza teorie modernizacji w zastosowaniu do badań wzorów relacji pomiędzy biznesem i polityką, zwłaszcza w perspektywie członkostwa Polski w UE? Jakie pola badawcze i zagadnienia należące do tego obszaru rzeczywistości społecznej mogą być lepiej charakteryzowane dzięki takiemu podejściu?

Korzystanie z szerszego spektrum inspiracji teoretycznych zdaje się bardziej sprzyjać dostrzeżeniu strukturalnych odmienności i specyficznych reguł określających dynamikę zmian w państwach ulokowanych na obrzeżach centrów kapitalizmu. Dostrzeżenie takich odmienności nie jest natomiast mocną stroną perspektywy modernizacyjnej nastawionej na „jednowymiarowe” porównania z krajami wysoko rozwiniętymi, koncentrujące się głównie na danych i interpretacjach potwierdzających upodobnianie się, konwergencję zasadniczych tendencji rozwojowych do państw UE oraz

USA. Uwaga ta dotyczy szczególnie krajów pokomunistycznych, które dysponują zasobami odmiennej wielkości i jakości, a główni aktorzy wydarzeń – ze względu na odmienne warunki i zachowania społeczne – posługują się innymi strategiami działań niż dominujące w państwach zachodnich, m.in. wśród „starych” członków Unii Europejskiej. Wystarczy przypomnieć, że potencjał ośmiu państw Europy Środkowej i Wschodniej, które mają wejść do UE w maju 2004 roku, stanowi około 5% PKB Unii i jest łącznie porównywalny z dochodem narodowym Holandii.

Na przykład teoria światowego systemu umożliwia zdefiniowanie położenia Polski jako „półperyferii” lub „wewnętrznej peryferii” UE, co jest bardziej realistyczne niż obraz szybkiego doganiania Zachodu prezentowany przez orędowników modernizacji (zwłaszcza w świetle finansowych warunków akcesji do Unii)⁶. „Przyjęta opcja rozwoju zależnego [...] przez liberalizację handlu z Zachodem i otwarcie na swobodny przepływ obcego kapitału [...] wyznacza Europie Wschodniej [...] rolę niskopłatnej kadry średniego (z globalnego punktu widzenia) szczebla, „podwykonawców” interesów kapitalizmu światowego” (Sosnowska 1968: 68)⁷. Inny badacz omawiający zmiany ustrojowe w Polsce po 1989 roku pisze o wyłanianiu się systemu gospodarczego polegającego „na współistnieniu wyspowego rodzimego kapitalizmu, znacznego sektora państwowego i parapaństwowego oraz międzynarodowych korporacji” (Kochanowicz 1998: 36).

Wydaje się, że – przynajmniej w kwestii miejsca w międzynarodowym podziale pracy – jest to podejście bardziej nośne poznawczo niż porównania podejmowane z perspektywy modernizacyjnej. Większość z nich koncentruje się bowiem na wskaźnikach zmniejszania dystansu do Zachodu,

⁶ Zachodnie komentarze po szczycie w Kopenhadze w grudniu 2002 roku powszechnie określały warunki finansowe, na jakich dokonuje się wejście do UE krajów kandydujących z Europy Środkowo-Wschodniej, jako „najtańsze rozszerzenie”. Nowe kraje UE otrzymają w pierwszych latach członkostwa na rozwój infrastruktury, wsparcie dla rolnictwa i inną pomoc niewielką część tego, co dostaje wielu obecnych, znacznie bogatszych, członków Unii. Nowi członkowie (po raz pierwszy w historii rozszerzeń EWG/UE) mają wpłacić od razu pełne składki członkowskie, a znaczna część pomocy obiecanej w budżecie może nie być spożytkowana ze względu na złożoność warunków dostępu do poszczególnych funduszy (*Raport specjalny*, 2002). Byłi wiceminister finansów odpowiedzialny za programy pomocowe z UE napisał dyplomatycznie: „Nie można udowodnić, że wejście Polski do UE będzie korzystne w wymiarze finansowym, ale nie można też udowodnić tezy, że będzie niekorzystne” (Samecki 2002).

⁷ Jest wymowne, że rola polskich przedsiębiorstw jako potencjalnych „podwykonawców” zleceń firm amerykańskich stanowi jeden z ważnych argumentów, którym posługują się zwolennicy polskiej obecności politycznej, wojskowej i gospodarczej w Iraku po obaleniu dyktatury Saddama Husajna.

które rzadko precyzują charakter relacji z krajami, do których się zbliżamy, jak również implikacje, jakie owe relacje mogą mieć dla dalszego rozwoju Polski (np. wpływ dominującej pozycji inwestorów zagranicznych w najbardziej rentownych branżach na szanse rozwojowe rodzimego biznesu, zmiany struktury społecznej lub podział PKB). Porównania te ograniczają się często do formalnych mierników, jak w przypadku harmonizacji prawa z UE, kiedy upodobnianie regulacji do standardów unijnych przesłania refleksję nad ich faktycznym funkcjonowaniem w Polsce. Takie zagadnienia rzadko mieszczą się w polu zainteresowań teorii modernizacji.

Jedną z konsekwencji tego podejścia jest słabość refleksji nad problematyką mechanizmów, powodujących, że działanie kapitalizmu ma znacząco odmienny charakter i następstwa w państwach znajdujących się na różnych poziomach rozwoju gospodarczego i instytucjonalnego. W obszarze relacji pomiędzy biznesem i polityką w Polsce znajduje to odzwierciedlenie m.in. w postaci niedostrzegania lub marginalizowania odrębności funkcji i ról odgrywanych przez różnych aktorów gospodarczych (przedsiębiorców, inwestorów zagranicznych, sektor publiczny itd.) w porównaniu z ich zachodnimi odpowiednikami⁸.

Inne ograniczenie podejścia modernizacyjnego polega na tym, że jego orędownicy rozpatrują nazbyt często zmiany ustrojowe głównie w kategoriach szybkiego dostosowania kraju do „sprawdzonych” instytucji bądź polityk. Konsekwencją takiego podejścia bywa wdrażanie rozwiązań, które „pasują do dużo wyższego poziomu rozwoju rynku”, co państwom w fazie transformacji ustrojowej może „utrudniać zajęcie dobrego miejsca w międzynarodowym podziale pracy” (Staniszki 2002: 23–24). Jako przykład takich rozwiązań niektórzy ekonomiści wskazują narzuconą przez USA liberalizację rynków finansowych w krajach nieposiadających dojrzałych instytucji rynkowych (Stiglitz 2002)⁹.

⁸ Przykładem odmienności działania kapitalizmu w państwach na różnym poziomie rozwoju są konsekwencje przejęcia sektora bankowego przez inwestorów zagranicznych. W państwach wysoko rozwiniętych ich wchodzenie do bankowości m.in. zwiększa ofertę i jakość usług, a poprzez wzrost konkurencji przyczynia się do spadku cen. W Polsce jest inaczej. W dyskusji o roli inwestorów zagranicznych w polskim sektorze bankowym zwraca się uwagę, że „nastąpiła dysproporcja w rozwoju instytucji bankowych i gospodarki. Powstał system bankowy, który służy dobrym, dużym firmom, natomiast nie ma banków, które chciałyby finansować małe firmy [...] rośnie liczba przybyszów z zewnątrz, ale marże nie spadają. Miała być konkurencja, miały spadać ceny, a tymczasem nie spadają, bo nie ma odpowiedniej skali banków lokalnych” (patrz dyskusja redakcyjna „Gazety Bankowej” 2003: 19).

⁹ Interesujące są w tym względzie uwagi byłego prezesa Banku Centralnego Izraela: „Zgodnie z przyjętym w Jerozolimie punktem widzenia Izrael wprawdzie dysponuje rozwiniętą gospodarką, jednak chcąc się dalej rozwijać, powinien jak najszybciej zintegrować się

W rezultacie podejmowane w perspektywie modernizacyjnej porównania z sytuacjami i regułami, jakie w tym zakresie istnieją w państwach zachodnich – oprócz funkcji pozytywnych, związanych ze wskazywaniem kierunku możliwych reform – zacierają często odrębność wzorów zachowań i specyfikę przekształceń systemowych. Włączają je w kategorie i schematy poznawcze, które powstały dla opisu rzeczywistości społecznej USA lub Europy Zachodniej, ale niekoniecznie pokazują, jak faktycznie działają nowe reguły i nowi aktorzy w krajach pokomunistycznych¹⁰. Perspektywa modernizacyjna rzadko też sprzyja dostrzeganiu, że globalizacja i ekspansja rynku nie musi polegać na powieleniu jednego systemu na całym świecie, lecz może rodzić kolejne, regionalne i lokalne odmiany kapitalizmu w rodzaju „kapitalizmu latynoskiego”, „kapitalizmu azjatyckiego”, „kapitalizmu afrykańskiego”, a po 1989 roku także „kapitalizmu wschodnioeuropejskiego”, które, jak „kapitalizm rosyjski”, wytwarzają mutacje mające własne charakterystyki systemowe (Grey 2001; Stark 1994).

Z kolei wyróżnikiem teorii globalistycznych w podejściu do rozwoju jest dostrzeganie wielowymiarowych oddziaływań różnych czynników – politycznych, gospodarczych, technicznych oraz kulturowych. Jednym z aspektów takich oddziaływań jest przełamywanie podziałów na „centrum” i „peryferie”. Skrócenie cykli zmian cywilizacyjnych, spowodowane m.in. rosnącym wpływem nowych technologii oraz przepływami kapitału, sprawia, że takie podziały zaczynają tracić na ostrości i mogą przebiegać według odmiennych kryteriów. Równocześnie szczególny status korporacji ponadnarodowych kształtuje w wielu krajach, również najwyżej rozwiniętych, wy-

z gospodarką zachodnią [...]. Nie zastanawiano się nad tym, czy polityka najbogatszych państw, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, odpowiada interesom Izraela, lecz wyłącznie nad tym, jak dostosować się do wymogów panującej na Zachodzie doktryny gospodarczej. [...] chodziło o to, by jak najprędzej przyjąć w całości albo prawie w całości ustalenia »konsensu waszyngtońskiego«. Przyznawano, że istnieją pewne niepokojące różnice – dotyczące stopnia bezpieczeństwa [...], a także wielkości gospodarki i jej siły finansowej – ale pocieszano się, że biorąc pod uwagę pełen obraz sytuacji i czekającą nas świetlaną przyszłość, są to jedynie, nieistotne drobiazgi” (Sanbar 2003: 15). Zbliżony sposób myślenia był również widoczny w środowiskach nowych elit władzy w Polsce po 1989 roku.

¹⁰ Można zauważyć, że postawa wielu orędowników teorii modernizacji w Polsce – zwłaszcza w początkowym okresie transformacji – bliska była zachowaniom, które Milton Friedman obserwował onegdaj u zwolenników komunizmu, wyprowadzających swoje poglądy z porównania istniejącego stanu rzeczy z hipotetycznym stanem idealnym. „Realia porównano z ideałem”. Przejawem takiego podejścia były oczekiwania, że radykalne wprowadzenie normatywnego modelu transformacji ustrojowej może w krótkim czasie znacząco zmniejszyć dystans dzielący państwa pokomunistyczne od Zachodu. J. Stiglitz (2002) określił taki sposób myślenia jako „liberalny bolszewizm” wynikający ze skrajności „fundamentalizmu rynkowego”.

rażny podział na sektor globalny, włączony w sieci międzynarodowych powiązań, oraz sektor lokalny, zapóźniony i działający według innych reguł, charakteryzowanych od dawna w dyskusjach o rozwoju „wyspowym” lub „dualistycznym”. O poziomie rozwoju poszczególnych społeczeństw decyduje w rosnącym zakresie skala i siła umiędzynarodowionego sektora globalnego (Krzysztofek 2002).

W takim ujęciu głównym wyzwaniem dla krajów z opóźnieniem wchodzących na ścieżkę reform rynkowych staje się umiejętność połączenia potrzeb swoich gospodarek, z szansami i możliwościami, które tworzy globalizacja, w tym także aktywność kluczowych aktorów zmian (wielkich korporacji, organizacji międzynarodowych, rządów itd.). Sukcesy państw Azji Południowo-Wschodniej, podobnie jak integracja z centrami światowego rozwoju niektórych krajów europejskich (Irlandia, Finlandia, Hiszpania) lub latynoskich (Chile), są pozytywnymi przykładami odpowiedniego wykorzystania takich szans. We wszystkich państwach, które odniosły sukces rozwojowy, jest on jednak następstwem wypracowania własnych, specyficznych strategii narodowych, uwzględniających lokalne możliwości i uwarunkowania (Kotler i in. 1999). Korzystanie z inspiracji różnych koncepcji rozwoju nie przekreśla wartości posługiwania się perspektywą modernizacyjną. Wręcz przeciwnie. Walorem nowych teorii modernizacyjnych jest wskazanie strategii i zasobów, które tworzą trwałe przesłanki rozwoju. Wykazują one, że każdy kraj może przyspieszyć swoje tempo wzrostu poprzez odpowiednią politykę zmian instytucjonalnych sprzyjających przedsiębiorczości, inwestycjom w badania i rozwój, a także zwiększania nakładów na rozwój kapitału ludzkiego.

Przykładem może być nowatorska praca peruwiańskiego ekonomisty Hernando de Soto (2002), który uważa, że problemy krajów pokomunistycznych i Trzeciego Świata przypominają trudności, jakie dotknęły państwa rozwinięte 150 lat temu, gdy były jeszcze w znacznej mierze krajami „czarnych rynków”, powszechnego ubóstwa i pogardy dla prawa. Wyjście z tego stanu rzeczy wymaga przede wszystkim uruchomienia oddolnego „martwego kapitału” – „majątku znajdującego się w rękach ludzi wykluczonych z kapitalistycznej gospodarki przez dyskryminujące ich prawa”. Wiąże się to m.in. z koniecznością nadania, uporządkowania i gwarancji praw własności, znoszenia barier działalności gospodarczej oraz tworzenia instytucji i procedur umożliwiających przetworzenie rozmaitych zasobów (pracy, ziemi, domów) w kapitał użyteczny w gospodarce. W Polsce zbliżony sposób myślenia o gospodarce reprezentują ugrupowania liberalne oraz organizacje przedsiębiorców.

ZASOBY BIZNESU W POLSCE

Użytecznym punktem wyjścia do analizy relacji pomiędzy biznesem i polityką w Polsce jest charakterystyka zasobów, którymi dysponują główni zbiorowi aktorzy instytucjonalni naszej gospodarki. Na potrzeby artykułu wyróżniam cztery odrębne grupy takich aktorów: 1) największe spółki z udziałem Skarbu Państwa, 2) duże firmy kontrolowane przez inwestorów zagranicznych, 3) największe firmy rodzimego biznesu, oraz 4) małe i średnie przedsiębiorstwa. Wymienione grupy aktorów gospodarki zostały porównane ze względu na kilka typów zasobów odgrywających kluczową rolę w sferze publicznej, w tym możliwości oddziaływania na decydentów w organach władzy publicznej. Są to zasoby ekonomiczne (skala działalności, potencjał finansowy i organizacyjny, dynamika rozwoju), zasoby społeczne (wielkość zatrudnienia, jakość kadr, wzory kariery, atrakcyjność zawodowa) oraz zasoby polityczne (siła wpływu, poziom zorganizowania, mechanizmy kontroli). Syntetyczne zestawienie takich zasobów z uwzględnieniem wyodrębnionych grup aktorów gospodarczych zawiera tabela 1.

Tabela 1. *Zasoby głównych aktorów instytucjonalnych polskiej gospodarki – poziom przedsiębiorstw*

Kryteria porównania zasobów	Wielkie zagraniczne grupy gospodarcze	Największe spółki z udziałem Skarbu Państwa	Największe firmy prywatne	Małe i średnie przedsiębiorstwa
Skala działalności	duża	duża	duża	mała
Potencjał finansowy i organizacyjny	bardzo duży	duży	duży	niewielki
Dynamika rozwoju	największa	malejąca	duża	umiarkowana
Jakość kadr	najwyższa	pogarszająca się	dobra	niska
Wzory kariery	profesjonalne	polityczne	tendencja do profesjonalizacji	organiczne
Atrakcyjność zawodowa	bardzo duża	ograniczona	duża	niewielka
Siła wpływu	duża	duża	duża	niewielka
Poziom zorganizowania	wysoki	wysoki	wysoki	niski
Mechanizmy kontroli	rynkowe	polityczne	mieszane, rosnąca rola rynkowych	rynkowe

Podstawowym wyróżnikiem strukturalnej specyfiki polskiej gospodarki są wielkość i jakość zasobów jej głównych aktorów, a także relacje pomię-

dzy nimi. Określają one odrębność odgrywanych przez nich ról, a także w znacznej mierze warunkują odmienności strategii, jakimi posługują się oni w sferze publicznej. Teza Kochanowicza charakteryzującego „kapitalizm wschodnioeuropejski” w kategoriach współlistnienia wyspowego rodzimego biznesu, znacznego sektora państwowego oraz międzynarodowych korporacji, znajduje potwierdzenie i konkretyzację w polskiej gospodarce.

Sektor przedsiębiorstw państwowych. Mimo kilkunastu lat prywatyzacji, przedsiębiorstwa z udziałem Skarbu Państwa stanowią nadal dużą część gospodarki. Wskaźnikiem ich znaczenia jest fakt, że na liście 500 największych firm działających w Polsce opublikowanej w 2003 roku odnotowano 128 spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa (*Lista 500, 2003*). W tej grupie znajduje się wiele przedsiębiorstw z czołówki rankingu, jak PZU, Polskie Sieci Elektroenergetyczne, PKO BP, Poczta Polska, LOT, grupa PKP, firmy Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa, Lasy Państwowe, Ruch, Totalizator Sportowy, a także holdingi i spółki węglowe, huty, elektrownie, zakłady przemysłu chemicznego (wśród 25 największych przedsiębiorstw ponad połowę, tj. 14, stanowią firmy bezpośrednio zarządzane przez państwo). Większość z nich należy do największych pracodawców. Chociaż zwykle są to przedsiębiorstwa mało rentowne, a ich potencjał finansowy i organizacyjny (podobnie jak dynamika rozwoju) wykazuje tendencję stagnacyjną lub spadkową, to ze względu na wielkość i nierzadko monopolistyczną pozycję branżową, mają one duży wpływ na efektywność polskiej gospodarki. Status największych pracodawców wzmacnia ten wpływ także w sferze politycznej (zwłaszcza w warunkach dużego bezrobocia).

Jednak inne mierniki zasobów społecznych, jak jakość kadr, wzory kariery lub atrakcyjność zawodowa, wskazują na erozję kapitału ludzkiego w tej grupie przedsiębiorstw. Spółki z udziałem Skarbu Państwa, m.in. ze względu na większą stabilność zatrudnienia i wyższe wynagrodzenia niż w sektorze prywatnym (z wyjątkiem firm z kapitałem zagranicznym), są bardziej cenione przez pracowników, którzy mają słabszą pozycję na rynku pracy. Wykształceni specjaliści, w tym najbardziej dynamiczna część kadry kierowniczej i absolwenci uczelni, preferują karierę w sektorze prywatnym, w szybciej rozwijających się firmach z udziałem inwestorów zagranicznych oraz w przedsiębiorstwach kapitału rodzimego. Wiąże się to głównie z bardziej profesjonalnymi i rozwojowymi wzorami karier oraz większymi możliwościami płacowymi w sektorze prywatnym (zwłaszcza w głównych firmach) oraz dużym upolitycznieniem spółek Skarbu Państwa, w których rady nadzorcze i zarządy podlegają zmianom według kryteriów politycznych.

Z punktu widzenia zasobów politycznych firmy sektora publicznego są szczególnie mocno powiązane z decydentami partyjnymi i administracją rządową. Ich dużą siłę wpływu na polityków wzmacnia kilka ważnych okoliczności. Po pierwsze, ludzie kierujący największymi spółkami Skarbu Państwa są na ogół dobrze zakorzenieni w elitach władzy politycznej (bez czego trudno zdobyć nominację). Ich kariery stanowią zwykle element „podziału łupów” dokonywanego przez zmieniające się rządy i ich zaplecze polityczne. Po drugie, ponieważ poddani są politycznym mechanizmom kontroli, dla wzmocnienia swojej pozycji lub w rewanżu tworzą rozmaite mechanizmy „sprzężeń zwrotnych” pozwalających im wpływać na treść decyzji politycznych. Po trzecie, kierownictwa takich firm są zwykle zorientowane na zbiorowe formy działalności w sferze publicznej. Jednym z aspektów tej orientacji jest m.in. współpraca ze związkami zawodowymi (najsilniejszymi w dużych przedsiębiorstwach państwowych), która może stanowić, jak np. w górnictwie węgla kamiennego, również instrument nacisku na polityków. „Sprzężenia” z decydentami zawierają jednak również pewne składniki osłabiające polityczną siłę tej grupy przedsiębiorstw. Wokół najbardziej znaczących spółek Skarbu Państwa i firm z jego dużym udziałem toczą się konflikty polityczne, które przenoszą się negatywnie również na ich rentowność, brak ciągłości i jakość zarządzania, zmiany kadrowe, kontrowersje wokół przekształceń właścicielskich i organizacyjnych oraz napięcia ze związkami zawodowymi (PZU, Polska Miedź, spółki węglowe i inne).

Kapitał zagraniczny. Drugą grupę głównych aktorów instytucjonalnych tworzy kapitał zagraniczny, który po 1989 roku stanowi najszybciej rozwijający się segment polskiej gospodarki. Na liście 500 kategoria „kapitał zagraniczny” obejmuje 234 firmy, w tym „sam kapitał zagraniczny” – 147 firm. Skala działalności tej grupy przedsiębiorstw jest nie tylko duża, ale również wykazują one największą dynamikę rozwoju. Ich zasoby, zwłaszcza w przypadku głównych koncernów, są znacznie większe, niż to wynika z oficjalnych danych. Nie uwzględniają one bowiem wielu informacji, które są zatajane m.in. w obawie przed konkurencją, ze względów podatkowych, zawiązywanie spółek *joint ventures* z różnymi partnerami lub stosowanie wewnętrznych przepisów zachodnich korporacji¹¹. Cho-

¹¹ Autorzy listy 500 zauważają: „na 81 firm, które nie podały wyniku finansowego, 56 kontrolowanych jest przez kapitał zagraniczny. Zagraniczne firmy wypełniają już prawie połowę naszej listy [...], ale stanowią równocześnie ponad dwie trzecie grupy spółek niepodających wyników” (*Lista 500...*, 2003: 43). Na temat skorygowanych szacunków skali działalności w Polsce największych grup kapitałowych, w tym inwestorów zagranicznych zob. Michalski i Grzegorzczak (2003).

ciężko ostatnio kondycja zagranicznych firm znacznie się pogorszyła, a ich ekspansja uległa zahamowaniu (czego przejawem są m.in. zwolnienia pracowników i zmniejszenie inwestycji), to na tle problemów polskiej gospodarki ich potencjał finansowy i organizacyjny jest zdecydowanie największy. Wiąże się to z łatwiejszym niż w przypadku rodzimych firm dostępem do kapitału i nowych technologii, posługiwaniem się walorami ekonomii skali i wyższymi standardami kultury organizacyjnej (jakość zarządzania, odmienne zasady finansowania, stosowanie cen transferowych, marketing, obecność w międzynarodowych sieciach dystrybucji i kooperacji).

Firmy z większościowym udziałem kapitału zagranicznego umacniają systematycznie swoją pozycję wśród największych przedsiębiorstw działających w Polsce, co jest widoczne w relatywnie największych przychodach tych firm, wskaźnikach rentowności, inwestycji, innowacyjności i wzrostu wydajności pracy. W tej grupie firm największy jest też udział eksporterów. W polskiej gospodarce, która wyróżnia się słabością orientacji eksportowej, przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego (zwłaszcza filie i kooperanci dużych korporacji ponadnarodowych) stanowią rdzeń sektora globalnego. Jest to segment najlepiej włączony w sieci międzynarodowych powiązań gospodarczych¹².

Mocnym atutem tej grupy przedsiębiorstw są zasoby ludzkie. Zatrudniają one znacznie mniej pracowników niż główne spółki Skarbu Państwa. Są jednak najbardziej cenionymi pracodawcami, dysponującymi najlepszą kadrą. Jest to wynik najwyższych wynagrodzeń w tej grupie przedsiębiorstw, jak i nowych profesjonalnych wzorów kariery, których są one nosicielami. Praca w *multinationals* jest w Polsce atrakcyjna także ze względu na otwieranie nowych szans i możliwości rozwoju zawodowego, w tym wejście w najlepsze modele kultury organizacyjnej i zatrudnienia za granicą. Z tych powodów wśród kadry kierowniczej i specjalistów w firmach z udziałem kapitału zagranicznego znajduje się dużo osób wyróżniających się dobrym wykształceniem oraz szczególnym kapitałem społecznym. Znaczną część z nich stanowią znani menedżerowie, byli politycy, urzędnicy i dyplomaci, prawnicy, naukowcy, dziennikarze oraz inne osoby mające doświadczenie zawodowe w organach władzy publicznej i uczestniczące w sieci wpływowych relacji społecznych.

¹² Według danych z roku 2001, ponad połowę (niemal 52%) polskiego eksportu realizują przedsiębiorstwa zagraniczne, głównie duże korporacje. Analogiczna sytuacja występuje w imporcie – 60% całego polskiego importu tworzy działalność firm zagranicznych i udział ten stale rośnie (Rybińska, Tokaj-Krzewska 2003: 57).

Dysponowanie wymienionymi zasobami tworzy mocne przesłanki i daje bardzo duże możliwości odgrywania przez firmy z udziałem inwestorów zagranicznych znaczącej roli także w sferze pozaekonomicznej, w tym wpływania na decydentów politycznych. *Multinationals* są jednym z kluczowych „graczy globalnych”. W krajach pokomunistycznych mają one szczególnie uprzywilejowany status ze względu na słabość rodzimego kapitału i wczesny etap tworzenia instytucji rynkowych, jak również własne kanały wpływu w organach UE. W Polsce o politycznej sile oddziaływania inwestorów zagranicznych świadczą m.in. decyzje prywatyzacyjne umożliwiające im przejmowanie czołowych przedsiębiorstw bądź uzyskiwanie korzystnych decyzji administracyjnych (lokalizacja inwestycji) i legislacyjnych (regulacje podatkowe).

Tę moc sprawczą obrazuje np. zgoda – udzielona wbrew opinii Komisji Europejskiej – na utworzenie dla koncernu Fiat specjalnej strefy ekonomicznej lub ekspansja sieci zagranicznych hipermarketów, które realizują swoje inwestycje często pomimo protestów lokalnego drobnego biznesu. Firmy z głównym udziałem kapitału zagranicznego stanowią w relacjach z władzami politycznymi grupę najbardziej niezależnych podmiotów gospodarczych. Wśród dużych przedsiębiorstw mają też (przeciwnie niż spółki Skarbu Państwa) najbardziej rynkowe mechanizmy kontroli, które dodatkowo swoją racjonalnością gospodarczą wykraczają poza obszar Polski. Są to walory szczególne, którymi nie dysponują inne podmioty gospodarcze działające w naszym kraju. Wielkie firmy zagraniczne wzmacniają również przeniesiona z innych rynków umiejętność prowadzenia w sferze publicznej działań wysoce zorganizowanych, łączenia interesów, tworzenia wspólnych organizacji i profesjonalnej aktywności lobbystycznej.

Największe firmy prywatne. Trzecią grupę głównych aktorów instytucjonalnych polskiej gospodarki tworzą największe rodzime firmy prywatne. Na liście 500 kategoria „prywatny krajowy kapitał” obejmuje 134 firmy (w tym 28 firm „z dużym udziałem kapitału zagranicznego”). W Polsce wytworzyła się już znacząca, chociaż niezbyt liczna, grupa przedsiębiorstw należących w całości lub w większości do krajowego kapitału. Wśród nich znajdują się duże firmy wchodzące do czołówki polskiego biznesu. Ze względu na swoją genezę i relatywnie krótki czas działania, są to głównie przedsiębiorstwa, które początkowo były niewielkie, ale rozwijały się bardzo szybko po 1989 roku. Ich ekspansja wiązała się zwykle z branżami niewymagającymi wysokich kwalifikacji i była możliwa przy niskich nakładach inwestycyjnych. Powstanie najbardziej znaczących firm polegało na ogół na łączeniu potencjału tworzącego się rynku, gry sieciami powiązań politycznych oraz zasobami sektora publicznego (prywatyzacja, kontrakty, za-

mówienia), a także współdziałaniu z inwestorami zagranicznymi (tworzenie *joint venture*, sieci dystrybucji, pośrednictwo w transakcjach)¹³.

Część z nich stała się symbolem ekspansji polskiego kapitalizmu. Największe i najbardziej znane – Kulczyk Holding, Bartimpex, Prokom Software, Polsat, Tele-Fonika, Agora, Atlas, Optimus czy ComputerLand stanowią przykłady rosnącej skali działalności rodzimego kapitału. Spowolnienie wzrostu i recesja w niektórych branżach wyhamowały w pewnej mierze rozwój tej grupy firm. Jak pokazuje lista 500 i zestawienia najbogatszych Polaków, mają one jednak znaczący potencjał finansowy i organizacyjny, który wykazuje tendencje wzrostowe. W porównaniu ze spółkami Skarbu Państwa mają też większą dynamikę rozwoju i szybciej dostosowują się do potrzeb rynku. Niektóre, jak Kulczyk Holding, są zaliczane do największych właścicieli i pracodawców w Polsce¹⁴.

Największe firmy prywatne dysponują wartościowym kapitałem społecznym. Chociaż zatrudnienie w nich jest znacznie mniejsze niż w spółkach Skarbu Państwa, to jakość kadr, zwłaszcza zarządczych, jest dobra, co wynika z wyższych wynagrodzeń i korzystniejszych perspektyw zawodowych. Wzory kariery, początkowo w wielu firmach upolitycznione (ze względu na genezę i strategię działań właścicieli), wykazują tendencje do postępującej profesjonalizacji. Jest to konsekwencja umacniania się rynkowych mechanizmów kontroli w tej grupie przedsiębiorstw, a czołowe rodzime firmy prywatne pozyskują kadrę, która pracowała dla kapitału zagranicznego. Wśród części z nich, z powodu uzależnienia od państwa, widoczne są jednak silne powiązania z politykami. W końcu lat 90., wskutek załamania wzrostu gospodarczego, waga tych powiązań uległa wzmocnieniu, zwłaszcza w firmach, które są bardziej uzależnione od decyzji politycznych (koncesji, zamówień publicznych, gwarancji kredytowych itd.). Wraz z ożywieniem gospodarczym, zmniejszaniem sektora państwowego i rozwojem rynku, tendencja ta może jednak zostać odwrócona lub osłabiona.

Zasoby polityczne największych firm prywatnych są duże. Polski „wielki biznes” jest generalnie dobrze zorganizowany w rozmaitych klubach, konfederacjach i innych organizacjach kapitału. Wpływ tego środowiska na decyzje organów władzy jest jednak zróżnicowany. Szeroko dyskutowana

¹³ Szerzej ścieżki karier, zasoby materialne i strategię działań prowadzące do zdobycia czołowych miejsc w polskiej elicie biznesu charakteryzuje Jasiecki 2002 (rozdz. 3 i 4).

¹⁴ W firmach kontrolowanych przez Jana Kulczyka pracuje ok. 80 tys. osób. Miesięcznik „Eurobiznes” sklasyfikował Kulczyka na 53. miejscu wśród najbogatszych Europejczyków, a jego majątek oszacował na 3,5 mld euro. W latach 1991–2002 grupa kapitałowa Kulczyk Holding zainwestowała w Polsce prawie 2,5 mld dolarów.

jest działalność kilku najbogatszych polskich przedsiębiorców („oligarchów”), znanych z bliskich powiązań z czołowymi politykami. „Z lektury codziennej prasy wynika, że bez ich udziału po prostu nie ma dużego interesu w Polsce” i często rozważane są kwestie typu – w jaki sposób ich interesy przekładają się na politykę rządu, z jakimi grupami interesu w strukturach władzy są oni powiązani, kto ma większe wpływy: najbogatsi przedsiębiorcy czy czołowi politycy itd.¹⁵ Taki status w relacjach z politykami zdobyła jednak tylko część ograniczonej liczebnie grupy największych właścicieli rodzimych firm. Narastająca krytyka polityki gospodarczej kolejnych rządów formułowana przez organizacje biznesu i znanych przedsiębiorców sugeruje, że jest to wpływ selektywny, dający szczególne korzyści i możliwości rozwoju jedynie niektórym, uprzywilejowanym firmom i grupom interesu na styku gospodarki i polityki.

Małe i średnie przedsiębiorstwa. Największą część polskiej gospodarki stanowi sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Firmy tego sektora stanowią 99,8% ogółu polskich przedsiębiorstw, a ich udział w tworzeniu dochodu narodowego systematycznie rośnie i wynosi obecnie prawie połowę PKB, przy zatrudnieniu sięgającym ok. 8 mln osób. Zasoby ekonomiczne tej grupy firm są jednak niewielkie. Wyróżnia je mała skala działalności gospodarczej, słabość kadrowa i kapitałowa, duże rozdrobnienie i zróżnicowanie oraz mała innowacyjność. Tendencje stagnacyjne w gospodarce i recesja w wielu branżach zahamowały dynamikę ich rozwoju, czego wskaźnikiem są m.in. niska rentowność, redukcje zatrudnienia i bankructwa. W strukturze sektora dominują niewielkie firmy handlowe, usługowe i przemysłowe, wśród których ponad 95% stanowią mikroprzedsiębiorstwa dające samozatrudnienie właścicielom, firmy rodzinne i *small business* (do 9 zatrudnionych). Większość działa jedynie na rynkach lokalnych i nie jest przygotowana do włączenia się w wymianę międzynarodową (Rybińska, Tokaj-Krzewska 2003).

MSP dysponują zasobami społecznymi kontrastowo różnymi od inwestorów zagranicznych. W małych firmach, w których przeważają osoby z wykształceniem średnim i zasadniczym zawodowym, kadra zarządzająca ma najczęściej niedostateczny poziom wiedzy dotyczącej prowadzenia działalności gospodarczej (Jaźwińska, Żuk-Iwanowska 1999). Takich przedsiębiorstw nie stać też zwykle na podnoszenie kwalifikacji kadry kierowniczej, a tym bardziej pracowników. Niska rentowność *small businessu* w okresie słabej koniunktury powoduje, że sektor ten utracił swoją siłę

¹⁵ Zob. charakterystykę działalności na styku biznesu i polityki J. Kulczyka, A. Gudzo-watego, R. Krauzego, Z. Solorza w pracy M. Matysa (2003).

przyciągania, co przenosi się także na wzory kariery. Do przeszłości należy widoczna na początku transformacji, atrakcyjność oddolnych, organicznych ścieżek kariery w małych firmach związana z ich zakładaniem i rozwojem (*self-made-man*) lub biznesem rodzinnym (*family-made-man*). Obecnie osoby z wyższym wykształceniem niechętnie podchodzą do prowadzenia własnych firm. Takie postawy wzmacnia niekorzystny klimat dla przedsiębiorczości oraz pojawienie się innych, bardziej atrakcyjnych możliwości kariery zawodowej, np. w firmach zagranicznych¹⁶.

Szczególnie ograniczone są polityczne zasoby MSP. Drobni przedsiębiorcy nigdzie na świecie nie tworzą grupy nacisku wpływającej bardzo znacząco na sprawy publiczne. Jednak w Polsce oddziaływanie to jest wyjątkowo słabe. Zjawisko to stanowi konsekwencję marnej kondycji kapitałowej MSP i krótkiego czasu działania większości z nich, jak również niskiego poziomu zorganizowania tego środowiska¹⁷ oraz polityki państwa wspierającej bardziej inwestorów zagranicznych i wielki kapitał niż drobny biznes, który trafia na duże bariery w dostępie do kredytów, fiskalizm i niesprzyjające regulacje prawne. Atutem MSP są natomiast rynkowe mechanizmy kontroli i zarządzania, które (w odróżnieniu od spółek Skarbu Państwa) tworzą przesłanki większej autonomii tej grupy aktorów gospodarczych od decydentów politycznych i w sprzyjających warunkach mogą pomóc szybkiemu wzrostowi opartemu na racjonalności rynku. Przykładem takiego rozwoju są firmy, które w swoim segmencie rynku wyrosły na znaczących graczy gospodarczych, chociaż powstawały od podstaw i działały początkowo w niewielkiej, lokalnej skali (*Ambra, Atlas, ComArch, Optimus* itd.).

¹⁶ Doświadczenia różnych krajów prowadzą do wniosku, że atrakcyjność kariery w małych firmach może znacząco wzrosnąć w warunkach zmian strukturalnych stwarzających zapotrzebowanie na inny rodzaj przedsiębiorczości, np. opartej na wiedzy lub nowoczesnych technologiach, jak w Krzemowej Dolinie w USA.

¹⁷ Przykładowo dostarcza publikacja jednego z liderów działań konsolidujących polskich kupców, który zauważa, że na rezultaty ekonomiczne ich firm negatywnie wpływa niechęć do utraty „nawet części niezależności”. Następująco opisuje wzory zachowań polskiego drobnego biznesu, które wykraczają znacząco poza handel – „Istotnym wyróżnikiem polskich małych i średnich firm handlowych jest brak tradycji i chęci w zrzeszaniu się w podmioty większe, w stowarzyszenia, w zorganizowane formy wspólnych zakupów oraz tworzenia wspólnej reprezentacji kupiectwa polskiego, na szczeblu lokalnym, jak i centralnym. Próby integracji są wprawdzie podejmowane, lecz dopiero w chwili zagrożenia bytów przedsiębiorstw. W efekcie, brak działań integracyjnych powiększa przepaść pomiędzy naszymi firmami handlowymi a konkurencją zagraniczną. Kapitał zagraniczny wykorzystuje sprzyjające warunki rozwoju dla własnych firm, z każdym dniem poszerza obszar zajmowanego rynku” (Rakowski 2001: 108).

NOWE WZORY RELACJI POMIĘDZY BIZNESEM I POLITYKĄ

Syntetycznie scharakteryzowane zasoby głównych aktorów instytucjonalnych polskiej gospodarki w specyficzny sposób przekładają się również na ich strategie polityczne oraz mechanizmy wpływów w organach władzy publicznej. Prezentację strategii politycznych dominujących wśród wymienionych grup aktorów gospodarczych przeprowadzam w kilku wybranych wymiarach: wzorów relacji biznesu z decydentami, metod wpływu oraz stylu działania (tabela 2).

Tabela 2. *Polityczne strategie środowisk gospodarczych*

Kluczowe wymiary analizy	Wielkie zagraniczne grupy gospodarcze	Największe spółki z udziałem Skarbu Państwa	Największe firmy prywatne	Małe i średnie przedsiębiorstwa
Wzory relacji z decydentami	lobbying korporacyjny lub komercyjny	klientelizm	powiązania oligarchiczne	lobbying instytucjonalny
Metody wpływu	indywidualne	monopolistyczne, branżowe	indywidualne	zbiorowe
Styl działania	przetarg	symbioza, konfrontacja	symbioza	mieszany

Spółki Skarbu Państwa. Ten typ przedsiębiorstw w Polsce stanowi najbardziej charakterystyczną egzemplifikację „kapitalizmu politycznego” lub „kapitalizmu sektora publicznego” w rozumieniu J. Staniszkis. Zgodnie z tą interpretacją, kluczowym aspektem budowania nowego, pokomunistycznego porządku społecznego jest posługiwanie się niejasnymi granicami pomiędzy państwem i gospodarką umożliwiającymi wyłonienie się nowych instytucji rynkowych korzystających z instytucjonalnego i „układowego” dziedzictwa poprzedniego ustroju¹⁸. Jest to zasadnicza strategia wczesnej fazy tworzenia nowego ustroju stosowana w różnych wariantach we wszystkich krajach odchodzących od komunizmu. Ze względu na regu-

¹⁸ Główne wyróżniki „politycznego” charakteru tego typu kapitalizmu – to tworzenie na mocy decyzji politycznych i administracyjnych hybrydowych, mieszanych i nieprzejrzystych form własności państwowo-prywatnej; „organizowanie” rynków wokół agend państwa operujących zasobami sektora publicznego wyłączonymi w znacznej mierze spod kontroli społecznej, korzystanie z „renty władzy” dającej dostęp do kluczowych informacji, koncesji itd., a także tworzącej preferencyjne warunki działania dla wybranych podmiotów powiązanych z elitami władzy, co umożliwia m.in. obniżanie kosztów i ryzyka (kredyty, gwarancje eksportowe, oddłużenia, dokapitalizowania itp.) [Staniszkis 2001: 141].

lacyjne i instytucjonalne (w tym własnościowe) znaczenie aparatu państwa dla przebiegu transformacji, formułowano tezę, że wzory relacji środowisk gospodarczych z decydentami politycznymi określiła początkowo przewaga liderów partyjnych i politycznych. Zjawisko to bywa określane mianem politycznej „klientury”, zastępującej dawną nomenklaturę (Agh 1996). Strukturalną przesłankę takich relacji tworzy duży zakres i możliwości oddziaływania sektora publicznego kontrolowanego przez polityków, które są wielokrotnie większe niż w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej i dojrzalej demokracji¹⁹.

Logika zmian ustrojowych ukierunkowanych na prywatyzację, komercjalizację i decentralizację sektora publicznego doprowadziła jednak w krótkim czasie do takiego wzmocnienia władzy aktorów gospodarczych, że nastąpiła zmiana rozkładu władzy. Koncentracja zasobów w autonomizujących się organizacjach gospodarczych spowodowała, że początkowa dominacja elit partyjnych oraz technokratów zarządzających gospodarką w instytucjach państwa ustąpiła miejsca innym wzorom relacji pomiędzy biznesem i polityką²⁰. Przybrały one kształt klientelizmu polityczno-ekonomicznego, którego przykładem są powiązania sieciowe w sektorze górniczym. Badania empiryczne pokazują (Gadowska 2002), że klientelizm ten polega na wytwarzaniu samoodtwarzającego się, zamkniętego systemu wzajemnych zależności pomiędzy kadrą zarządzającą spółkami Skarbu Państwa oraz ich otoczenia gospodarczego (w tym „spółki dyrektorskich”) i przedstawicielami świata polityki. Takie wzory relacji prowadzą do wzrostu nieprzejrzystości systemu, co ułatwia niekontrolowane przepływy finansowe będące źródłem korzyści elit władzy, jak również tworzy instrumenty umacniania pozycji aktorów gospodarczych i pozycji ugrupowań politycznych.

Wyróżnikiem metod wpływu środowisk gospodarczych w spółkach Skarbu Państwa, w agencjach i wydzielonych funduszach, jest monopolizacja powiązań i zależności personalnych poprzez tworzenie spłotów branżowych interesów negocjowanych pomiędzy kluczowymi aktorami systemu²¹.

¹⁹ Zakres sektora publicznego w Polsce i jego rozmyty charakter, sprzyjający marnotrawstwu i korupcji, najlepiej przedstawia obszerne opracowanie zbiorowe pod redakcją E. Malinowskiej i in. (1999).

²⁰ Ważnym symptomem tego zjawiska jest kierunek przepływu kadr między różnymi segmentami elit władzy, wskazujący na siłę przyciągania instytucji i dominujące motywacje. Jak zauważa J. Wasilewski (1999: 40), w Polsce występuje w tym względzie wyraźna asymetria: to przede wszystkim urzędnicy państwowi i politycy szukają ścieżek wejścia do biznesu, m.in. poprzez członkostwo w radach nadzorczych dużych firm.

²¹ Na przykład w górnictwie „elity władzy tworzy krąg 100 do 150 osób, które w większości miały okazję zetknąć się ze sobą bądź w okresie studiów, bądź w pracy na kopalni, bądź zasiadając wspólnie w szeregu ciał eksperckich i komisji, a zatem osób znających się

Cechą stylu działania dominującego w relacjach tej grupy aktorów gospodarczych z politykami jest tworzenie swoistej symbiozy interesów opartej na wymianie usług i korzyści w ramach zróżnicowanych hierarchicznie struktur władzy. Symbioza ta kształtuje się w procesach uczestnictwa w decyzjach dotyczących zarządzania sektorem publicznym (obsada kadrowa, zmiany regulacyjne, własnościowe itd.). Występowanie tego zjawiska opóźnia reformy rynkowe i nadaje im często charakter patologiczny, podporządkowujący politykę państwa interesom „grup trzymających władzę”. Przykładów dostarczają fakty ujawnione w związku z tzw. sprawą Rywina na rynku mediów elektronicznych i rolą Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, wiele znanych procesów prywatyzacyjnych (Domy Towarowe Centrum, PZU) czy przebieg reform w służbie zdrowia (powołanie i likwidacja kas chorych), utworzenie oraz sposób działania Narodowego Funduszu Zdrowia itd.).

Inwestorzy zagraniczni. Ze względu na największe zasoby tej grupy aktorów instytucjonalnych, ich strategię działania politycznego odbiegają pod wieloma względami od strategii innych podmiotów gospodarczych. Główne firmy z większościowym udziałem kapitału zagranicznego mają (nie tylko w Polsce) największą „siłę przebicia” wobec polityków i administracji państwowej lub samorządowej. Ich działania są tym bardziej znaczące że polski kapitał – uzależniony od państwa i dający sobą manipulować – „jest słaby jako samodzielna siła” (Kozek 1999). W takiej sytuacji *multinationals* stały się szczególnie ważnym czynnikiem wzmacniającym emancypację rodzimego biznesu w relacjach ze światem polityki. Równocześnie jednak ważna rola kapitału zagranicznego w gospodarce oznacza, że decyzje polskich przedsiębiorców muszą w rosnącej mierze uwzględniać preferencje międzynarodowych korporacji. Zjawisko to wynika m.in. z faktu, że powiązania rodzimego kapitału z firmami zagranicznymi są często silniejsze niż związki z lokalnymi środowiskami gospodarczymi (udziały własnościowe, kontrola zarządzania, kierunki kooperacji, sieci dystrybucji itd.).

W rezultacie kształtuje się nowy rozkład władzy zarówno w gospodarce, jak i w sferze polityki państwa. Politycy, administracja, biznes i inne

lub nawet pozostających ze sobą w stosunkach koleżeńskich” (Gadowska 2002: 189). Można sądzić, że zbliżone zależności występują prawdopodobnie również w innych branżach o podobnych charakterystykach, jak hutnictwo lub energetyka. Autorka przywoływanych badań przeprowadziła charakterystykę różnych odmian klientelizmu indywidualnego i grupowego, wraz z klientelizmem masowym bazującym na sile przetargowej dużych grup społecznych i ich organizacji (np. związków zawodowych), która jest używana w stosunku do decydentów politycznych i administracyjnych. Jak pokazują polskie doświadczenia, takie zasoby podnoszą skuteczność potencjalnych konfrontacji branży z decydentami zewnętrznymi.

grupy tworzące infrastrukturę gospodarki stają się bardziej podatne na naciski inwestorów zagranicznych, gdyż państwo dysponuje malejącym instrumentarium samodzielnej polityki gospodarczej. Rosnąca pozycja kapitału zagranicznego zmienia też znacząco wzory relacji tej grupy aktorów z decydentami politycznymi. Określa je nie tylko siła nacisku, lecz również jego profesjonalne formy. Na zlecenie zagranicznych korporacji rozwinęły działalność agencje świadczące usługi w zakresie rzecznictwa interesów, *public relations* i marketingu, które wprowadziły nowe metody wpływu społecznego. *Multinationals* zatrudniają zawodowych lobbystów i korzystają ze wsparcia rządów krajów zachodnich. Stać je na opłacenie usług najlepszych ekspertów. Na ich korzyść działają też wspomniane motywacje polityków i urzędników, którzy chcieliby przejść do biznesu. Jakość zasobów ludzkich, którymi dysponują inwestorzy zagraniczni w Polsce, wyraźnie wskazuje, że otwierają one taką możliwość, co zwrótnie przekłada się na większą skuteczność ich działania. Metody wpływu, jakimi się posługują, mają zarówno charakter jednostkowych działań korporacyjnych, jak i działań zbiorowych. Tworzą one branżowe oraz narodowe organizacje wzmacniające ich pozycję w Polsce²². Styl działania zagranicznych korporacji (ze względu na standardy krajów, z których się wywodzą) można opisywać w kategoriach przetargu. Zasoby i potencjał stawiają jednak zwykle takie przedsiębiorstwa w pozycji uprzywilejowanej, zwłaszcza w krajach znajdujących się na niższym poziomie dojrzałości instytucji rynkowych i mających – jak kraje pokomunistyczne – niewielkie doświadczenie w kontaktach z „graczami globalnymi”.

Największe firmy prywatne. Nie potwierdziły się nadzieje, że prywatne polskie przedsiębiorstwa są w stanie zrekompensować sobie brak odpowiedniego kapitału znajomością naszego rynku. Kontrowersje wokół grupy najbogatszych przedsiębiorców określanych mianem „oligarchów” wskazują jednak, że część środowisk biznesu znalazła taką rekompensatę kapitalizując gospodarczo swoje zasoby polityczne. Debata wywołana przez „sprawę Rywina” dostarczyła nowej argumentacji na rzecz tezy o tworzeniu się oligarchicznego systemu sprawowania władzy w Polsce, w którym elity porozumiewają się ponad społeczeństwem, a demokracja staje się proceduralną fasadą (Staniszki 2001; Kamiński 1997; Marody, Hausner i in. 2000; Śpiewak 2003)²³. Jednym z bardziej spektakularnych przejawów

²² Szerzej na temat profesjonalnego lobbingu i metod działań wielkiego biznesu patrz: Jasiński, Mołęda-Zdziech, Kurczewska (2000).

²³ Termin „oligarchia” współcześnie funkcjonuje w ramach teorii elit. Za Michelsem jest używany do opisu organizacji i instytucji, w których mała grupa ludzi monopolizuje władzę

tendencji oligarchicznych jest powstanie „towarzystwa” splecionego wspólnymi interesami, składającego się z czołowych przedstawicieli elit politycznych, gospodarczych i kulturalnych, należących do różnych partii oraz mających zróżnicowane biografie i rodowody polityczne²⁴.

Można dyskutować, na ile nowe elity polityczne i gospodarcze są produktem poprzedniego ustroju, reprodukcji jego instytucji politycznych, struktury społecznej i wzorów zachowań, w jakiej zaś mierze to właśnie te elity stworzyły nowe reguły gry dające im szczególnie uprzywilejowane pozycje. Nie ulega jednak wątpliwości, że elity władzy odegrały (i odgrywają nadal) największą rolę w podtrzymywaniu standardów funkcjonowania sfery publicznej charakterystycznych dla wczesnego okresu transformacji. Żadna inna grupa czy warstwa społeczna nie ma bowiem takich jak elity władzy możliwości określania wzorów relacji środowisk biznesu z decydentami politycznymi.

W Polsce wzory te opierają się przede wszystkim na sieciach nieformalnych, towarzyskich, bezpośrednich kontaktów z administracją i politykami, wykorzystywaniu powiązań osobistych oraz wzajemności usług. Tego typu praktyki Michel Crozier określił jako „demokrację dojścia”, w której „ważne jest, aby mieć dojście do tego, kto decyduje”. Badania nad lobbieniem wskazują, że takie metody wpływu mają z reguły charakter patologiczny i korupcyjny. Ich formy obrazuje liczebność tzw. afer na styku biznesu i polityki oraz dyskusje o korupcji na szczytach władzy w Polsce (Jasiecki 2003). Powszechność tego rodzaju relacji sugeruje, że nadal zbyt słabe są instytucjonalne mechanizmy ich ograniczania i modyfikacji, co znajduje

dla własnych korzyści. W Polsce od połowy lat 90. przywołuje się go często w dyskusjach o załączaniu państwa przez wąskie grupy interesów sprawujących władzę publiczną dla własnych korzyści, jednostkowych lub organizacyjnych (partyjnych, związkowych itd.). Jako przykłady „rządów oligarchicznych” w krajach pokomunistycznych wskazywana jest Rosja i Ukraina.

²⁴ Zdaniem publicystów „towarzystwo uformowało się na początku lat 90. z nowych elit politycznych wyłonionych przy Okrągłym Stole, nowej generacji polskich przedsiębiorców, powracającej do życia publicznego arystokracji oraz elity artystycznej. Paliwem napędzającym życie towarzyskie stały się pieniądze pierwszej generacji polskiego biznesu [...]. Czołówka Towarzystwa to gwiazdy biznesu, ludzie rządzący ogólnopolskimi mediami, arystokracja, artystyczna śmietanka i polityczne vipy z premierem i prezydentem na czele”. Szacuje się, że „warszawska elita towarzyska to nie więcej niż dwieście osób” (Mizerski 2003: 108). Zainteresowanie parlamentarnej komisji śledczej i mediów „towarzystwem” upubliczniło kryteria prestiżu, hierarchie i symbole statusu, wyróżniki tożsamości grupowej (np. obecność na liście fundatorów obrazu Kossaka kupionego jako prezent imieninowy dla prezydenta Kwaśniewskiego), a także sposoby nawiązywania kontaktów biznesowych z politykami, style życia i klimat towarzyszący prywatnym spotkaniom prominentnych postaci polskich elit. Patrz: dokumentacja „sprawy Rywina” (Skórzyński 2003).

odzwierciedlenie również w słabości alternatywnych wzorów – charakterystycznych dla krajów o bardziej dojrzałej demokracji i gospodarce rynkowej (Dietl, Gasparski 1997; Ryan, Sójka 1997).

Jak na tym tle można określić różnicę pomiędzy klientelizmem a powiązaniem oligarchicznymi? Obydwa wymienione wzory relacji biznesu z decydentami łączy wiele podobieństw, np. zawłaszczanie instytucji politycznych lub gospodarczych przez wąskie grupy interesów towarzysko-biznesowych. Istnieją jednak znaczące różnice, które na użytek tego opracowania pozwalają na odróżnienie takich wzorów relacji. Po pierwsze, powiązania oligarchiczne odróżniają od klientelizmu polityczno-ekonomicznego wyjście poza kryteria branżowe. Oligarchizacja władzy dotyczy zagadnień występujących równocześnie w wielu dziedzinach życia społecznego. Po drugie, tendencje oligarchiczne polegają na monopolizacji władzy państwowej i gospodarczej najwyższego szczebla, dysponującej największymi zasobami (kluczowe stanowiska polityczne, największe firmy). Po trzecie, zjawisko oligarchizacji występuje w pewnych szczególnych formach, niedostępnych innym uczestnikom życia społecznego i wskazujących na wyjątkowy status pewnych osób (np. zaproszenia na ekskluzywne imprezy z udziałem najważniejszych polityków i decydentów gospodarczych).

Sektor MSP. Specyfika małych i średnich przedsiębiorstw, w tym słabość ich zasobów, rozdrobnienie i niski poziom zorganizowania, znajduje odzwierciedlenie również w strategiach politycznych tego środowiska. Cechą jego relacji z decydentami politycznymi jest ich reaktywny charakter, polegający przede wszystkim na reagowaniu na politykę władz, a nie na jej inicjowaniu czy ukierunkowywaniu. Strategie sektora MSP są najczęściej defensywne, nastawione na obronę dotychczasowych pozycji, a nie promujące nowe rozwiązania polityczne czy instytucjonalne. W znacznej mierze wynika to z ograniczoności zasobów, w tym także braku odpowiedniego kapitału kulturowego i „siły przebicia”, którą dysponują inni instytucjonalni aktorzy polskiej gospodarki. Dlatego w opisie przeważających w tym środowisku wzorów relacji z decydentami używam określenia nacisk społeczny i nacisk organizacyjny, jako form działania odrębnych, np. od profesjonalnego lobbingu, którym w Polsce najczęściej posługują się *multinationals*. Nacisk społeczny drobnych przedsiębiorców ma bowiem w naszych warunkach rzadko charakter kampanii z użyciem metod *public relations* czy marketingu politycznego. Znacznie częściej używają oni form nacisku spontanicznego, żywiołowego, niekoniecznie dobrze zorganizowanego, częściej też dotyczącego spraw lokalnych i konkretnych interesów (np. sprzeciwu wobec budowy supermarketu) niż kwestii ogólnokrajowych. Nacisk organizacyjny tej grupy aktorów jest na ogół mniej efektywny niż w przypadku

dużych firm, gdyż z wyjątkiem poziomu lokalnego, mali i średni przedsiębiorcy są zwykle postaciami spoza klasy politycznej.

Powiązania oligarchiczne czy klientelistyczne bądź korzystanie z usług profesjonalnych lobbystów otwierają kanały dostępu do decydentów, którymi nie dysponuje drobny biznes. Środowisko to ma wprawdzie swoich przedstawicieli w strukturach władzy i konsultacji (np. prezes Związku Rzemiosła Polskiego jest wiceprzewodniczącym Komisji Trójstronnej) i w reprezentacjach organizacji biznesu (m.in. w Radzie Przedsiębiorczości). Jednak ranga MSP nie jest porównywalna z pozycją wielkich spółek Skarbu Państwa lub siłą oddziaływania „najbogatszych Polaków”. Podobnie zatem jak najemni pracownicy, drobni przedsiębiorcy stosują częściej zbiorowe metody wpływu – demonstracje, protesty, blokady, petycje itd. W ich wykonaniu metody indywidualne (np. prezentacja stanowiska firmy, spotkania towarzyskie) nie mogą odegrać większej roli, chyba że na poziomie lokalnym. Styl działania przedstawicieli MSP w sferze publicznej, podobnie jak w innych krajach, ma charakter wyraźnie pasywny. Jego reprezentanci rzadko też odgrywają znaczące role polityczne, zwłaszcza na szczeblu ogólnokrajowym. Zróżnicowania możliwości wpływania przez środowiska gospodarcze na sferę publiczną i decyzje polityczne obrazuje tabela 3.

Tabela 3. *Mechanizmy wpływów biznesu w organach władzy publicznej*

Mechanizmy ekonomiczne	Mechanizmy polityczne
Jednostkowe działania przedsiębiorstw	
· nabywanie lub sprzedaż dóbr i usług (wielkość i warunki kontraktów)	· tworzenie sieci kontaktów z politykami i urzędnikami (<i>networking</i>)
· zakup i sprzedaż aktywów (np. udziałów w spółkach Skarbu Państwa, obligacji rządowych, komunalnych)	· dotacje dla komitetów wyborczych i finansowanie polityków
· inwestycje (wartość, rodzaj, lokalizacja)	· inne uzgodnione płatności, m.in. darowizny, sponsoring, zlecenie usług uzgodnionym firmom
Zbiorowe działania przedsiębiorstw	
· znaczący udział w rynku	· aktywność w organizacjach pracodawców i przedsiębiorców
· uzgadnianie cen (np. koalicje firm)	· tworzenie grup nacisku i <i>lobbies</i>
· porozumienie firm w innych kwestiach (np. aktywność inwestycyjna)	
· tworzenie dużych struktur gospodarczych (grup kapitałowych, holdingów)	

Analiza jego zawartości pokazuje, że jak w innych obszarach życia społecznego, istnieją „równi i równiejsi”, a „duży może więcej”. Zestawione mechanizmy mają charakter uniwersalny, przybliżający zasoby i typowe metody wpływu, którymi posługuje się biznes w krajach rynkowych i demokratycznych. Można w tym zakresie wyróżnić mechanizmy ekonomiczne, którymi dysponują przedsiębiorstwa (np. zakup aktywów), jak również grupy firm działające zbiorowo, m.in. poprzez tworzenie dużych struktur gospodarczych, które uzyskują znaczący wpływ na daną branżę, a nawet całą gospodarkę (wielkość inwestycji zagranicznych). Takie oddziaływania stanowią główne instrumentarium „siły przebicia” środowisk biznesu, zwłaszcza dużych przedsiębiorstw i koalicji firm. Środowiska te w organach władzy publicznej dysponują także ważnymi mechanizmami nacisku politycznego.

Na poziomie przedsiębiorstw jest to m.in. tworzenie dobrych relacji z politykami i urzędnikami (*networking*), lobbing korporacyjny lub finansowanie kampanii wyborczych. Na poziomie działań zbiorowych – współdziałanie w organizacjach biznesu oraz tworzenie mniej lub bardziej sformalizowanych grup interesu lub grup nacisku. W zastosowaniu do Polski powyższy schemat wymaga jednak komentarza uwzględniającego specyficzną strukturę podmiotową naszej gospodarki. Schemat ten pokazuje, że reguły gry preferują wielkich graczy. Ekonomia skali działa nie tylko w gospodarce, ale również w polityce. Polska, jak inne kraje wychodzące z komunizmu, charakteryzuje się słabością „wielkich graczy” biznesowych i szczególnie proporcjami pomiędzy różnymi grupami aktorów w gospodarce.

Najszybciej rozwijają się przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego, co w obecnym stadium globalizacji nie jest zaskakujące. Jednak w naszych warunkach rosnący udział tej grupy firm ma radykalnie odmienne konsekwencje niż w krajach wysoko rozwiniętych, gdzie kapitał zagraniczny funkcjonuje w innym otoczeniu instytucjonalnym. Ze względu na poziom rozwoju, wielkość i jakość zasobów ekonomicznych tych krajów, inwestycje zagraniczne pełnią tam funkcję raczej wspomagającą i uzupełniającą własną dynamikę rozwoju, a nie wypierają lub przejmują rynek lokalnych przedsiębiorstw. W Polsce korporacje ponadnarodowe są głównymi aktorami, którzy na poziomie firm włączają gospodarkę w procesy internacjonalizacji i globalizacji. Ich ekspansja na polskim rynku, oprócz otwierania nowych możliwości rozwoju, ma jednak także swoją cenę²⁵. W odnie-

²⁵ O ekonomicznych i społecznych aspektach dostosowania polskiego biznesu do wymogów konkurencyjności z krajami wysoko rozwiniętymi, na przykładzie szans i zagrożeń związanych z akcesją do UE patrz w: Jasiński (1998).

sieniu do sfery pozaekonomicznej można sformułować tezę, że jest nią kształtowanie się asymetrycznych relacji pomiędzy wielkimi zagranicznymi korporacjami a polską klasą polityczną, które przypominają zachowania znane z krajów „peryferyjnego kapitalizmu”. Ich przejawem stało się m.in. postrzeganie przez nasze elity władzy pozycji Polski wobec Zachodu w kategoriach taniej siły roboczej, rynku zbytu, okazyjnej prywatyzacji i tworzenia sprzyjających warunków działania głównie dla inwestorów zagranicznych. Do rzadkości należą dyskusje podejmujące kwestię, w jakiej mierze dostosowanie do wymogów polityki gospodarczej najbogatszych państw odpowiada interesom Polski bądź w jaki sposób preferencje inwestorów zagranicznych można łączyć z potrzebami naszej gospodarki.

Na tym tle specyficzna jest również rola sektora publicznego. W Polsce po półwieczu gospodarki nakazowo-rozdziałowej największe przedsiębiorstwa są własnością Skarbu Państwa. Ich kondycja ekonomiczna jest na ogół słaba, chociaż udział w wielu branżach duży, niekiedy dominujący lub przeważający. Największe z nich są nadal „wielkimi graczami” gospodarki posługującymi się często swoimi zasobami do realizacji niejasnych celów gospodarczych i politycznych. Ich znaczenie w relacjach ze strukturami władzy politycznej podnosi (i równocześnie ogranicza) fakt, że kierujący nimi menedżerowie są zwykle częścią rozmaitych grup interesu w ramach ugrupowań politycznych tworzących zaplecze rządu. Ze względu na ich genezę i sposób funkcjonowania oraz ułomności rynku w Polsce, ta grupa przedsiębiorstw w największym stopniu reprodukuje strategię działalności charakterystyczne dla „kapitalizmu politycznego” (klientelizm, branżowe i sieciowe metody wpływu, polityczne wzory kariery itd.). Ze względu na znaczenie tej grupy firm – także w sferze otoczenia biznesu – duży udział sektora publicznego w gospodarce sprzyja przedłużaniu nieprzejrzystych, często patologicznych i korupcyjnych wzorów relacji pomiędzy biznesem i polityką, charakterystycznych dla schyłkowego okresu gospodarki centralnie planowanej i pierwszego okresu „transformacyjnej akumulacji kapitału”.

Szczególna, chociaż nieco inna, jest także rola wielkiego biznesu prywatnego w Polsce. Ze względu na krótki czas działania, ograniczone zasoby oraz niewielką liczebność, ta grupa aktorów instytucjonalnych nie pełni funkcji porównywalnych do dużych firm w krajach rozwiniętych, w których są one głównym katalizatorem innowacji technologicznych, przekształceń własnościowych oraz nośnikiem nowych standardów zarządzania i kultury organizacyjnej. W Polsce nie powiodły się podejmowane w latach 90. próby stworzenia odpowiedników takich konglomeratów, którymi miały być niektóre sprywatyzowane centrale handlu zagranicznego i duże firmy usługowe (np. budownictwa przemysłowego).

Szybki rozwój części największych polskich firm prywatnych bazujący na „oligarchicznych” powiązaniach z politykami i towarzysko-biznesowych metodach wpływu spowodował, że temu segmentowi biznesu wolność gospodarcza nie jest potrzebna. Jego pozycja stawała się pewniejsza wraz z pojawieniem się regulacji i koncesji, które nierzadko uwalniały od ciężaru konkurencji. Zbieżność interesów klasy politycznej w poszerzaniu zakresu swojej władzy poprzez zwiększanie regulacji w gospodarce oraz biznesu staje się podstawą zrozumienia między tymi grupami i ich współpracy. Politycy przejmują perspektywę oglądu gospodarki z pozycji „oligarchów”, a nie typowych przedsiębiorców. Konsekwencją takich relacji właścicieli kilku największych firm prywatnych z politykami jest rosnące zablokowanie rozwoju rynku w Polsce i umacnianie, także w sektorze prywatnym, strategii działań zbliżonych do metod „kapitalizmu politycznego”.

W porównaniu z prezesami spółek Skarbu Państwa „oligarchowie” mają jednak znacznie silniejszą pozycję – są właścicielami dużych firm i holdingów, a nie menedżerami, których może odwołać minister Skarbu Państwa. Ich firmy są zarządzane na ogół bardziej profesjonalnie niż spółki Skarbu Państwa. Podlegają też w znacznie większym stopniu mechanizmom rynkowej kontroli i wyceny. Jest jednak dyskusyjne, w jakiej mierze tego rodzaju potentaci gospodarczy byłiby w stanie efektywnie prowadzić działalność gospodarczą bez „symbiotycznych” wzmocnień ze strony polityków, którzy umożliwiają im korzystanie z zasobów niedostępnych dla innych przedsiębiorców: preferencji przy prywatyzacjach, koncesji, ulg podatkowych, kredytów z gwarancjami Skarbu Państwa itp.

Sektor MSP przeżył swe „heroiczne” chwile na przełomie lat 80. i 90. Jego małe upolitycznienie i dobre osadzenie w realiach rynku są potencjalnymi atutami. Gdyby powiodło się postulowane przez przedsiębiorców ponowne uruchomienie oddolnego „martwego kapitału” uwarunkowane m.in. przeprowadzeniem reform instytucjonalnych (finanse publiczne, deregulacja, wymiar sprawiedliwości, ograniczenie korupcji), to wraz z wchodzeniem na ścieżkę wzrostu gospodarczego i impulsami modernizacyjnymi związanymi z wejściem do UE, może się pojawić szansa na zwiększenie roli MSP także w sferze publicznej.

Ekonomiści zauważają, że trwale zmiany strukturalne w gospodarce dokonują się najczęściej w okresach niskiego wzrostu lub kryzysu. Po wyjściu z recesji pojawia się wiele nowych firm, czego odzwierciedleniem są m.in. zmodyfikowane rankingi przedsiębiorstw. Taka sytuacja występuje obecnie również w Polsce. Pojawiają się (oczywiście zwykle na dalszych pozycjach) nieznane wcześniej przedsiębiorstwa wyrastające z niewielkich firm. Większa liczba takich przedsiębiorstw, zorientowanych na rozwój rynku, a nie

oligarchiczne lub klientelistyczne relacje z decydentami, może zwrotnie przyczynić się wzmocnienia roli innych, nowych aktorów gospodarczych. Mogłoby to mieć wpływ również na reorientację preferencji i zmianę politycznych strategii środowisk gospodarczych, a także innych aktorów sceny politycznej, np. przywódców i elit partyjnych czy administracji rządowej lub samorządowej.

WEJŚCIE DO UNII EUROPEJSKIEJ A KIERUNKI ZMIAN W POLSCE

W maju 2004 roku Polska stanie się kolejnym państwem członkowskim Unii Europejskiej. Jak wejście do poszerzonej UE może wpłynąć na relacje pomiędzy polityką i biznesem w Polsce? Jakie możliwości, szanse i zagrożenia w tym względzie wiążą się z wchodzeniem w ramy instytucjonalne Unii?

W Polsce w ostatnich latach członkostwo w UE bywa rozpatrywane m.in. jako szansa na poprawę niskiej jakości funkcjonowania państwa oraz bodziec stymulujący zmiany standardów zachowań w sferze publicznej. Taki sposób myślenia prezentują także publikacje poświęcone problematyce niejasnych, często kryminogennych związków pomiędzy polityką i biznesem, korupcji oraz działaniom podejmowanym dla ograniczenia tego rodzaju zjawisk (*Program Monitoringu...*, 2002; Hausner i Marody 2000). Jest to podejście, które wcześniej występowało również w krajach Europy Południowej (Grecja, Portugalia, Hiszpania) poszukujących wzmocnienia dla demokratycznych i rynkowych zmian ustrojowych po okresie rządów dyktatorskich. Takiego wzmocnienia upatrywano w integracji z EWG oraz tworzeniu nowych ram instytucjonalnych inspirowanych przez bliskie współdziałanie z ważniejszymi państwami Europy Zachodniej (Perez-Diaz 1996: 14). Można wskazać kilka zasadniczych okoliczności, które uprawomocniają analogiczny sposób myślenia również w Polsce.

Powiązanie transformacji ustrojowej z integracją europejską ukierunkowało już w latach 90. wiele kluczowych zmian instytucjonalnych i kulturowych na reguły obowiązujące w UE. Przejawem tej tendencji stała się m.in. harmonizacja prawa polskiego z prawem wspólnotowym, wprowadzenie nowych kryteriów porównawczych dla pomiaru i oceny zmian w Polsce, otwartość na impulsy modernizacyjne docierające z krajów UE czy zmiany aspiracji i systemów wartości zbliżające Polaków do społeczeństw zachodnich. W gospodarce oznacza to wzmocnienie działania sił rynkowych, większe umiędzynarodowienie polskiej gospodarki, dalszy napływ inwestycji zagranicznych z państw UE, a także upowszechnianie no-

wych standardów kultury biznesu. Członkostwo w Unii prawdopodobnie wymusi zmiany i demonopolizację w branżach opierających się reformom rynkowym, co – podobnie jak dalsza prywatyzacja spółek Skarbu Państwa – może stworzyć przesłanki nowych, bardziej przejrzystych relacji pomiędzy polityką i biznesem. Tego rodzaju reformom będą również sprzyjały zasady przyznawania, wykorzystania i monitorowania funduszy pomocowych z UE. Można także oczekiwać pozytywnych efektów działania zapoczątkowanych wcześniej programów związanych z dostosowaniem instytucji publicznych do standardów unijnych (tworzenie służby cywilnej, informatyzacja rejestrów i baz danych itd.).

Jednak samo członkostwo w UE, chociaż będzie sprzyjało wprowadzeniu nowych reguł, nie stanowi gwarancji radykalnej zmiany związków pomiędzy polityką i biznesem w Polsce, w tym np. osłabienia roli mechanizmów oligarchicznych i klientelistycznych. Taka zmiana jest uzależniona od równoległego wystąpienia rozmaitych procesów i okoliczności. Obserwacja państw członkowskich pokazuje, że wejście do UE nie przekłada się jednoznacznie na zmianę wzorów zachowań. W krajach Unii widoczne jest występowanie odmiennych standardów w podejściu do różnych sfer życia publicznego (także do korupcji), nie tylko w poszczególnych państwach, ale w całych grupach państw. Zjawisko to obrazują m.in. rankingi postrzegania korupcji opracowywane przez organizację pozarządową Transparency International. Wskazują one, że najniższe wskaźniki korupcji wyróżniają państwa skandynawskie, anglosaskie i niemieckojęzyczne, natomiast kraje Europy Południowej odbiegają od nich na niekorzyść.

Innym przejawem tego zjawiska są radykalnie odmienne efekty wykorzystania programów pomocowych EWG/UE w Irlandii oraz w Grecji, w czym znaczący udział miał sposób zarządzania środkami przekazywanymi z Brukseli, działania grup interesu oraz poziom korupcji w danym kraju (Grosse 2000). Wykorzystanie nowych możliwości związanych z wejściem państwa do UE wymaga zatem skutecznego powiązania reform wewnętrznych z uwarunkowaniami zewnętrznymi. W przypadku Polski wystąpienie takiego splotu reform określających relacje polityki i biznesu budzi istotne wątpliwości. U progu wejścia do UE Polska jest postrzegana przez otoczenie międzynarodowe i własnych obywateli jako kraj skorumpowany, tracący w niektórych aspektach (np. wymiaru sprawiedliwości) zdolność do skutecznego działania²⁶. Reformy przeciwdziałające korupcji

²⁶ W międzynarodowym rankingu postrzegania korupcji Transparency International z 2003 roku obejmującym 133 kraje świata, Polska została umieszczona wraz z Meksykiem na miejscu 64. Na skali od 10 punktów (oznaczającej kraje najmniej skorumpowane) do 0

w Polsce są cząstkowe i niekonsekwentne, często można odnieść wrażenie, iż rządzący podejmują je bardziej ze względu na wizerunek kraju na arenie międzynarodowej, niż w trosce o dobro publiczne. Organizacje pozarządowe zajmujące się monitorowaniem tej problematyki twierdzą nawet, że „Komisja Europejska, a nie polska opinia publiczna jest pierwszym adresatem antykorupcyjnych działań rządu” (Kopińska 2003)²⁷

Czy w takich okolicznościach pozytywne impulsy związane z wejściem Polski do UE okażą się silniejsze niż ciężenie tradycji i praktyk odziedziczonych po komunizmie, na które nałożyły się szczególne metody „transformacyjnej akumulacji kapitału”? Oczekiwanim zmianom nie sprzyjają zależności strukturalne i instytucjonalne – zawłaszczenie państwa przez partie polityczne, duży udział sektora publicznego w gospodarce i słabe społeczeństwo obywatelskie. Podobne zależności w niektórych krajach UE (np. Włochy, Grecja) wytworzyły długotrwałe patologiczne wzory relacji pomiędzy polityką, administracją i biznesem, określane jako klientelizm bądź parantelizm²⁸. Od dawna dostrzegana jest możliwość ukształtowania podobnych wzorów również w krajach pokomunistycznych. R. Putnam (1995: 286) sformułował hipotezę, że w Europie Wschodniej bardziej prawdopodobny niż udana demokracja i rozwój gospodarczy jest „scenariusz Mezzogiorno” (Włoch Południowych), charakteryzujący się amoralnym familizmem, klientelizmem, bezprawiem, nieskutecznymi rządami i stagnacją gospodarczą²⁹.

Od końca lat 90. Polska w wielu aspektach zaczyna upodobniać się do „scenariusza Mezzogiorno”. Najnowszymi spektakularnymi przejawami tego zjawiska są m.in. „afery Rywina” ujawniająca mechanizmy oligarchicznego systemu rządów i patologicznego lobbingu wokół ustawy o mediach elektronicznych, lub „afery starachowicka”, wskazująca na zawłaszczenie organów władzy publicznej przez grupy przestępcze działające w partii rządzącej państwem. Co więcej, otoczenie zewnętrzne (także UE), wysyła róż-

punktów (kraje najbardziej skorumpowane) Polska uzyskała zaledwie 3,6 punktu i została sklasyfikowana na końcu listy kandydatów do UE (*Najbardziej skorumpowany*, 2003). Szerzej na temat korupcji w Polsce na tle raportów i badań polskich oraz zagranicznych zob. Jasiński (2003).

²⁷ G. Kopińska, *Ocena stanu zaawansowania realizacji rządowej Strategii Antykorupcyjnej*, materiały konferencji „Obietnice wyborcze 2001”, 23 września 2003 r., Program Przeciw Korupcji, Fundacja im. Stefana Batorego.

²⁸ Terminy te wprowadził w obieg naukowy J. LaPalombara w badaniach nad powiązaniem pomiędzy grupami interesu, administracją publiczną i partiami politycznymi we Włoszech. Zob. szerzej Peters (1999).

²⁹ W Polsce na taką możliwość zwracało uwagę już w połowie lat 90. wielu badaczy, wśród których można wymienić A. Kamińskiego, A. Rycharda lub J. Staniszkis.

norodne bodźce, które nie zawsze sprzyjają reformom antykorupcyjnym w Polsce. Obecna faza rozwoju kapitalizmu, ze względu na erozję instytucji państwa i słabość regulacji na poziomie ponadnarodowym, przenosi do Europy Środkowo-Wschodniej wiele negatywnych wzorów relacji pomiędzy biznesem i polityką. W krajach najwyżej rozwiniętych ich przejawem są skandale powodowane przez „kreatywną księgowość” w USA, nasilenie korupcji w krajach Europy Zachodniej czy upadek Komisji Europejskiej w 1999 roku (Rose-Ackerman 2001)³⁰. Ich konsekwencją jest wyraźny kryzys zaufania do kluczowych instytucji państwowych i gospodarczych świata, łącznie z bankami i wielkimi korporacjami (Jasiński 2003b).

Tego rodzaju problemy ze szczególną siłą odczuwane są w krajach postkomunistycznych, w których kumulują się procesy transformacji ustrojowej, integracji europejskiej i globalizacji. Ich nakładanie się w postaci równoczesnych przemian we wszystkich dziedzinach życia społecznego, wraz z towarzyszącymi im wielkimi transferami praw własności, tworzy szczególnie sprzyjający grunt dla różnych postaci patologii i korupcji (Wedel 2001; Holmes 1997).

To, jaki przybiorą one kształt i czy zjawiska tego rodzaju ulegną marginalizacji, zależy w rosnącej mierze również od sytuacji międzynarodowej (wojna z terroryzmem, relacje Europa Zachodnia – USA), jak również wyboru koncepcji rozwoju w ramach całej UE. Taki wybór przejawia się przede wszystkim w decyzjach dotyczących podziału władzy w instytucjach unijnych oraz w rozstrzygnięciach stopy redystrybucji dochodów pomiędzy państwami bogatszymi i biedniejszymi, których wyrazem jest wielkość, rodzaj i kierunki programów finansowych UE (polityka rolna, fundusze strukturalne, kohezyjne itd.). Przyznanie nadmiernej władzy dużym państwom, stanowiącym – jak Niemcy i Francja – rdzeń UE, może naruszyć równowagę europejską, a w konsekwencji podważyć cały proces integracji. „Niedostatek wpływów państw z północnych, południowych i wschodnich periferii Europy może zaowocować nie tylko tym, że Unia będzie prowadziła gorszą politykę, ale także jej rozpadem” (Szomburg 2003: A8)³¹.

³⁰ Zob. publikację rewidenta księgowego w Dyrekcji Kontroli Finansowej Komisji Europejskiej, który ujawnił Parlamentowi Europejskiemu informacje, które spowodowały, że Komisja Europejska – po raz pierwszy w swojej historii – była zmuszona podać się do dymisji (van Buitenen 2002).

³¹ W trakcie wywiadu w ramach projektu badawczego „Polskie elity polityczne i gospodarcze wobec wyzwań integracji z UE”, który realizuję w IFiS PAN, respondent należący do kadry kierowniczej polskiego oddziału jednej z największych globalnych korporacji stwierdził, że jego firma bierze pod uwagę również możliwość rozpadu UE. Wielkie korporacje ponadnarodowe dysponują różnymi strategiami rozwoju, które ze względu na ich zasięg

Ochodzenie od zasad solidarności leżących u podstaw EWG/UE sprzyja bowiem powiększaniu, a nie zmniejszaniu różnic rozwojowych pomiędzy krajami członkowskimi. W nowej Unii, rozszerzonej do 25 krajów, taka polityka prowadziłaby do utrwalenia bądź pogłębienia geograficznego zróżnicowania państw i gospodarek, co grozi ponowną dezintegracją Europy (w wersji umiarkowanej w postaci UE „różnych prędkości”, „twardego rdzenia” itp., a w wariacie radykalnym – tworzenia ugrupowań skupiających państwa na zbliżonym poziomie rozwoju). Dla nowych, pokomunistycznych krajów członkowskich oznaczałoby to scenariusz reprodukcji ich statusu jako „wewnętrznej peryferii” UE; obszaru trwale łączącego cechy liberalnego kapitalizmu (np. w ułomnej postaci „rozwoju dualnego” lub „wyspowego”), pozostałości komunizmu (duży sektor publiczny, patologie instytucjonalne) i znaczące enklawy „trzecioświatowości”, jak konserwacja anachronicznej struktury społeczno-zawodowej, masowe bezrobocie oraz narastanie ubóstwa i wykluczenia.

W relacjach wewnętrznych taka sytuacja sprzyjałaby strategiom dostosowawczym typowym dla krajów „peryferyjnego kapitalizmu”. Ich lokalną odmianą stać się mogą m.in. kolejne wersje „kapitalizmu sektora publicznego” i ekspansja korupcyjnych splotów pomiędzy politykami, biznesem i grupami nacisku (oligarchicznych, klientelistycznych, mafijnych itd.), blokujących rozwój państwa i gospodarki. Przeciwdziałanie takim zagrożeniom a równocześnie wykorzystanie nowych możliwości rozwojowych, które otwiera członkostwo w UE, wymaga przeprowadzenia w Polsce zasadniczych reform wewnętrznych. Bez ich przeprowadzenia impuls modernizacyjny, jaki stanowi wejście do Unii, może zostać w znacznej mierze zmarnowany. Przykładem mogą być obawy dotyczące przygotowania do absorpcji funduszy strukturalnych (Grosse, Olbrycht 2003).

Kluczowym aspektem reform jest ukierunkowanie działalności państwa na wybrane obszary o strategicznym znaczeniu dla rozwoju kraju w perspektywie akcesji do UE, ponowne wyzwolenie przedsiębiorczości Polaków w gospodarce oraz ożywienie słabego społeczeństwa obywatelskiego³².

działania uwzględniają rozmaite scenariusze wydarzeń, także wykraczające poza poprawność polityczną dominującą w danym okresie.

³² Zwiększenie obecności państwa w drugiej połowie lat 90. doprowadziło do wygaszenia dynamiki reform systemowych poprzez ponowne wzmocnienie reguł odmiennych od logiki rynku i demokracji. Integralnym składnikiem kolejnych rządów stały się oligarchiczne i klientelistyczne koalicje redystrybucyjne, które przerzucały znaczną część kosztów swojego funkcjonowania na państwo (np. rozbudowa agend rządowych i funduszy celowych, tworzenie kas chorych, powiatów itd.), a równocześnie posługiwały się finansami publicznymi i procedurami prywatyzacyjnymi do formowania prywatnego kapitału. Rozbudowa państwa w re-

Priorytetem może i powinno być ograniczenie korupcji w organach władzy publicznej, niezbędne dla poprawy jakości zarządzania instytucjami państwowymi, reforma finansów publicznych umożliwiająca kierowanie środków budżetowych na cele rozwojowe oraz podniesienie skuteczności wymiaru sprawiedliwości zwiększające rolę prawa przywracającego autorytet państwa. W gospodarce niezbędne jest ograniczanie barier w otoczeniu biznesu niesprzyjających przedsiębiorczości, odpolitycznienie gospodarki (zwłaszcza rekrutacji na kierownicze stanowiska w biznesie), dokończenie prywatyzacji i demonopolizacji oraz wypracowanie mechanizmów finansowania długookresowego wzrostu (zwiększanie dostępu do kapitału inwestycyjnego, polityka podatkowa, obniżenie kosztów pracy). W obszarze społeczeństwa obywatelskiego reformy wiążą się z dalszą decentralizacją państwa, wspieraniem samorządności terytorialnej i organizacji pozarządowych, których zadaniem jest odbudowa kapitału społecznego, w tym zaufania obywateli do instytucji władzy publicznej, jak i obywateli w relacjach wzajemnych.

Realizacja tego typu reform nie jest sprawą łatwą ani oczywistą. Doświadczenia państw, które podejmowały wcześniej wysiłki zmiany swojego statusu z kraju ekonomicznie zależnego ekonomicznie i peryferyjnego, do roli kraju dynamicznie się modernizującego – jak Hiszpania czy Irlandia – wskazują, że tego rodzaju zmiany wymagają długofalowych strategii i spójnych działań, których realizacja jest rozłożona na lata (Gerald 2003; Perez-Diaz 1996).

lacjach z rynkiem osłabiła również instytucje społeczeństwa obywatelskiego, które zaczęło tracić autonomiczne źródła finansowania. Z kolei wycofanie państwa z gospodarki może nie tylko przyczynić się do wzmocnienia autonomii i kreatywnej siły rynku, lecz również poprzez działania regulacyjne (np. decentralizację uprawnień) i modernizacyjne (inwestowanie w kapitał ludzki, w infrastrukturę) do wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego, które ponownie mogłoby być zasilane w większej mierze przez sektor prywatny.