

Biznes i polityka
Bezpieczne
niebezpieczne związki

Grupa Windsor powstała w 1993 r. jako nieformalna płaszczyzna dialogu polityków wywodzących się z różnych partii i środowisk politycznych. Uznali oni, że dla zjednoczenia centroprawicy konieczne jest stworzenie jasnego programu dla państwa nowoczesnego, opartego na zasadach wolnego rynku, ograniczonego rządu, ale również wiernego tradycji. Poprzez publikacje, seminaria i szkolenia Grupa Windsor przyczyniła się do zbliżenia środowisk centroprawicy ponad partyjnymi podziałami.

Dziś, gdy duża część misji Grupy Windsor została spełniona, Grupa będzie działać na rzecz daleko idących zmian w polskim życiu publicznym: na rzecz odbiurokratyzowania gospodarki, ograniczenia rządu poprzez decentralizację i reformę administracji, jasne określenie stosunków między polityką i administracją a także między polityką i biznesem.

Grupa Windsor zorganizowała kilkanaście seminariów poświęconych polityce społecznej, konstytucji, demokratycznej kontroli nad armią, reformie ustroju państwa, przystąpieniu Polski do NATO.

Grupa Windsor opublikowała kilkanaście broszur szukających odpowiedzi na zasadnicze pytania o program polskiej centroprawicy m.in.: „Ustrojowa pozycja związków zawodowych w Polsce” , „Społeczny wymiar polskich reform”, „Rozwój gospodarki wiejskiej”, „Wokół konstytucji”, „Edukacja jutra”, „Program dla prezydenta”, „Dobry i sprawny rząd”, „Duch polskiego kapitalizmu”.

Grupa Windsor opublikowała kilkanaście numerów Biuletynu Programowego zawierającego propozycje rozwiązań istotnych problemów z zakresu bieżącej polityki których autorami byli m. in. Marek Budzisz, Jacek Czaputowicz, Ludwik Dom, Tomasz Gruszecki, Andrzej Grajewski, Elżbieta Hibner, Krzysztof Łaszki ewicz, Krzysztof Mularczyk, Paweł Soloch, Kazimierz M. Ujazdowski.

Sekretarz Grupy Windsor: Marek Matraszek

Dyrektor Fundacji: Artur Wolek

Grupa Windsor

ul. Piwna 44,00-265 Warszawa

tel./fax 022 831 37 33

Biznes i polityka

Bezpieczne i niebezpieczne związki

Opracowanie redakcyjne:

Paweł Skibiński

Spis treści

Andrzej Madej

Obywatele pogranicza świata pieniądza i idei.....7

Rafał Matyja

Czy Polsce zagraża porozumienie w stosunkach biznes-polityka.....10

Jarosław Guzy

Model reprezentacji środowisk gospodarczych a relacje między światem polityki i biznesu.....14

Witold Michałek

Czy możliwy jest zdrowy lobbing w systemie demokratycznym?.....22

Kazimierz M. Ujazdowski

Znaczenie finansowania partii politycznych dla przejrzystości relacji biznes-polityka.....26

Noty o autorach.....35

Publikacje Grupy Windsor.....36

Obywatele pogranicza świata pieniądza i idei

Publikowane najczęściej przy okazji wyborów informacje o politycznych preferencjach ludzi interesu wskazują, iż nie różnią się one w sposób zasadniczy od poglądów ogółu społeczeństwa. Często publicznie komentowane przypadki personalnych związków pomiędzy konkretnymi politykami i biznesmenami, układają mozaiki sympatii i zależności, bez korelacji z głoszonymi wartościami.

Fakty te nie tylko wzbudzają publiczną zadumę nad klasą aktorów rodzimych scen politycznej i gospodarczej, ale również uprawniają do pytania - czy biznesmen powinien mieć i realizować polityczne poglądy?

Popularność a powszechność

Nie jest przedmiotem mojego zainteresowania analizowanie przesłanek, czy metod pozyskiwania przez biznesmenów przychylności osób decydujących o regulacjach, czy to w Parlamencie, czy też w Radzie gminy. Nie jest również przedmiotem mojego wystąpienia analizowanie technik korumpowania urzędników Państwa, których ustawodawca wyposażył w uprawnienia zarządcze lub nadzorcze w gospodarce. Wiem, że są to problemy ważne i to właśnie one determinują 99% publicznych diagnoz o relacjach polityków i biznesmenów. Nie oznacza to jednak, że pozostałe 1% diagnoz odnosi się do mniej częstych sytuacji. Powiem nawet, że pozostałe 1% odnosi się do sytuacji występujących powszechnie, a sytuacje kryminalne (np. uzyskanie przychylności urzędnika w uznaniowej procedurze), quasi-kryminalne (np. uzyskanie przewagi czasowej nad konkurentami przy informacji o nadzwyczajnych zmianach w regulacji), czy dwuznaczne moralnie (lobbying na rzecz konkretnej grupy

interesu), obejmują łącznie nie więcej niż 1% z rzeczywistych relacji polityków i biznesmenów.

Trzy w jednym

Nie sposób w krótkim wystąpieniu przedstawić tezy opisujące rozłącznie relacje pomiędzy wszystkimi aktorami wypełniającymi termin biznesmen (zarządca, właściciel, przedsiębiorca). Dywagowanie na temat łączny, co jest zresztą szalenie popularne i niekiedy aspiruje nawet do rangi dziedziny naukowej, uważam za całkowicie jałowe. Zawężę swoją wypowiedź do relacji przedsiębiorcy z politykami. Oczywiście częste są przypadki gdy przedsiębiorca jest równocześnie i zarządzającym i właścicielem firmy. Wówczas można go określić biznesmenem, jeśli ktoś chce.

Czy warto przedsiębiorcę ograniczać ?

To trywialne z pozoru pytanie o granicę wolności obywatela przedsiębiorcy w świecie idei, uzyskać może tylko odpowiedź przeczącą wywiedzioną choćby z dwóch trywialnych przesłanek. Argumentując pozytywnie, nie powinno się ograniczać kreacji czy choćby prawa współstanowienia w społeczeństwie osobom, które w zakresie świata pieniądza wykazują ponadzwyczajną kompetencję. Taka retorsja prowadziłaby w efekcie do alienacji elit majątkowych ze społeczeństwa, a w konsekwencji do powstania ustroju, w którym zasady podziału wytwarzanych dóbr nie wiązałyby się z zasadami ich wytwarzania.

Argumentując negatywnie, nie ma sposobu na precyzyjne skategoryzowanie kto przedsiębiorcą jest, a kto nie, zważywszy, iż w szerokim ujęciu tego terminu mieszczą się między innymi wszelkie praktyki wolnych zawodów, a wąskie jest tożsame z właścicielem zarządzającym jednoosobową spółką cywilną.

Przedsiębiorca jako osoba publiczna

Společną rolę przedsiębiorcy wykształcił oczywiście podział pracy i fakt, iż niektórzy z naszych dziadków skłonni byli przed się brać rzeczy na swe barki (*enterperise*) częściej i konsekwentniej niż inni.

Przedsiębranie prowadziło poprzez pracowitość (*industria*) i zainteresowanie (*business*) do zmiany stanu podjętego tworzywa. Poza materią która musi być zagospodarowana, koniecznym jest również wzięcie władzy nad ludźmi, którzy właściwie zarządzani, będą potrafili osiągnąć projektowane cele. Właściciel i rządcą swojej własności to *oeconomicius*, gospodarz; i właśnie jako taki jest on podmiotem życia politycznego, obywatelem swego miasta, szlachcicem. W klasycznym pojęciu życia publicznego sprzężenie indywidualnych działań i starań o swe dobra z udziałem w życiu publicznym, w sprawowaniu władzy lub urzędów jest fundamentalną zasadą.

Istotnymi atrybutami współczesnego przedsiębiorcy są: fakt wyrażania efektów swej pracy w pieniądzu, z uwypukleniem zysku, jako naczelnego kryterium wedle którego jest ocenianego sprawność, oraz zdolność do wazenia ryzyka projektowanych inwestycji.

Jest zatem przedsiębiorca (1) twórcą, (2) ścigającym się we wdrażaniu swych pomysłów z działaniami innych przedsiębiorców, (3) posiadającym określoną regułami władzę nad ludźmi, (4) wazącym swe szanse, ryzyka i efekty w pieniądzu, oraz (5) poddającym się ocenom wedle zyskowości, które osiągającego przedsięwzięcia. Co istotne dla publicznej roli przedsiębiorcy, drugi człon przedstawionej definicji - konkurowanie o pierwszeństwo, a w konsekwencji o wyłączość, o monopol - wydaje się być najmocniejszym z pięciu wymienionych elementów działania. Formułując zasady na jakich przedsiębiorca winien uczestniczyć w życiu politycznym społeczeństwa, pielęgnującego prawa wolnej konkurencji jako fundamentu ładu gospodarczego, trzeba być świadomym zagrożeń wynikających z tej hierarchii.

Jak unikać handlowych korzyści ze sławy ?

Odpowiedź na to pytanie jest o tyle kłopotliwa, że cała estetyka „rozwinętego świata” skłania nas do zachowań biegunowo odwrotnych. Przekonanie, iż każda popularność jest tyle warta za ile można ją sprzedać, stanowi jeden z fundamentów współczesnego nauczania ekonomii. Premiowaną odpowiedzią na pytanie, czy warto przedsiębiorcy angażować czas na czynności, które nie zwiększają sprzedawalności chipsów,

czy nie rozszerzają koncesji na transport - w świecie edukującym moje dzieci - jest oczywiście odpowiedź - nie warto.

W krainie Państwa Wzorca

Dalszą wypowiedź należy zatem traktować w kategoriach życzeń, dla których spełnienia nie wystarczy działanie ludzi wedle reguł racjonalności Świata Pieniądza, lecz równie zdecydowana ingerencja ze Świata Ducha.

Jak winien realizować swą polityczną powinność przedsiębiorca, by nie godzić w zasady Państwa, które by mi się dla Polski marzyły.

Przejrzystość

Podobnie jak polityk przedstawić winien ocenie publicznej swój majątek, oraz jego zmiany, podobnie wszelkie relacje polityczne przedsiębiorcy winny być publicznie znane. Nie akceptowalna powinna być konstrukcja, w której przedsiębiorca równocześnie angażuje się w misję ugrupowań politycznych o przeciwstawnych celach.

Bezpośredniość

Zaangażowanie winno być realizowane osobiście i na rachunek prywatny przedsiębiorcy. Wszelkie wikłanie reprezentowanego podmiotu gospodarczego we wsparcie politycznych misji winno być zabronione. Podobnie nagannie oceniam podejmowanie misji politycznych przez samorządy gospodarcze. Pozornie wprawdzie wydaje się efektywnym takie ustanowienie przez grupę przedsiębiorców systemu pełnomocnictw do reprezentowania wobec świata polityki. Idealny model musiałby jednak mieć tak wiele organizacyjnych założeń brzegowych - obligatoryjność członkostwa, równość dostępu do władz i do informacji, wieloszczeblowość instytucji samorządowych itp. - że nie widzę możliwości ich spełnienia bez równoczesnej alienacji elit biurokratycznych tych instytucji.

Unikanie konfliktów interesów

Każde angażowanie się przedsiębiorcy w dziedzinę będącą domeną jego zawodowych obowiązków jest narażone na wykorzystanie quasi-publicznej legitymizacji do budowania pozytywnego obrazu swojej firmy. Byłoby zatem sytuacją idealną z punktu widzenia niniejszego kryterium, gdyby aktywny politycznie przedsiębiorca pozostawał osobą anonimową. To jednak jest sprzeczne z pierwszą zasadą (przejrzystości) - pozostaje zatem traktować tę zasadę jako postulat przyzwoitości, do stosowania przez polityków jak i przedsiębiorców.

Stalność wartości

O ile jest publicznie dopuszczalna zmiana wartości, przez zawodowych polityków - jak wiemy z obserwacji społeczeństwo potrafi wybaczyć osobom które zmieniły pogląd na najważniejsze sprawy ustrojowe - o tyle przedsiębiorcy taka chwiejność nie przystoi. Oto bowiem afirmowanie przez niego modeli o różnych założeniach aksjologicznych nie jest do pogodzenia z trzeźwością konkretności, której wymaga od niego codzienna praktyka w świecie pieniądza. Ponieważ również w dziedzinie postrzegania musi przedsiębiorca posiadać rozeznanie, które konteksty dobrze służą jego przedsięwzięciu, winien on poprzez politykę ich znaczenie upowszechniać, a ewentualna zmiana jego estetyki odebrana musi być jako instrumentalizm.

Systematyka życia potocznego

W rzeczywistości obecnie realizowane są jak mi się wydaje, różne odmiany jednego z czterech scenariuszy:

- elity partyjne (liderzy krajowi) co jakiś czas zapraszają wybranych sympatyków danej partii na symboliczne spotkanie w stolicy w celu integracji poprzez gremialne narzekania,
- elity samorządów gospodarczych co jakiś czas zapraszają prominentnych polityków na okolicznościowe spotkania (wybory, święta), w celu skonsultowania projektowanych zmian w regulacjach,
- przedsiębiorcy głosują na polityków, na których głosują ich

współmałżonkowie, bez wiary w zwrotność identyfikacji.

Dwa pierwsze wymiary kontaktów bazują, moim zdaniem, na dwóch założeniach:

- 1) tak naprawdę strony nie mają sobie nic istotnego do powiedzenia,
- 2) by jednak sprawić publiczny pozór harmonii warto co jakiś czas usiąść do wspólnego zdjęcia. Trzeci wymiar jest prozą dnia codziennego - powszechnością - która więzi w społeczeństwie demokratycznym sprowadza do rytuału głosowania i ceremoniałów konsultacyjnych wyalienowanej władzy. Nie jest natomiast realizowany scenariusz najprostszy, by polityk danej partii znajdował wśród swoich sympatyków, obywateli, którzy dali mu mandat do działania, przedsiębiorców, którzy pomagać mu będą w budowaniu opinii na temat oczekiwanych przez praktyków gospodarki regulacji. Dlaczego, na przykład, będąc od siedmiu lat członkiem Unii początkowo Demokratycznej a dziś Wolności, i mając ponad średnią orientację w sprawach rynku finansowego, nigdy nie otrzymałem od swoich partyjnych kolegów żadnego pytania dotyczącego jakiegokolwiek aktu prawnego?

Scenariusz czwarty - fundamentalny

Istnieje jeszcze czwarty scenariusz relacji przedsiębiorców i polityków, o którym wspomniałem na początku, iż jest najpełniej publicznie eksponowany, choć wcale nie najpowszechniejszy. Prominentni politycy zapraszają wybranych przedsiębiorców w celu określenia wzajemnych interesów.

Najpełniejszą, z publicznie znanych egzemplifikacji tych relacji, jest dla mnie sprawiedliwie równe finansowanie kampanii wyborczych wszystkich istotnych partii politycznych, przez jedną z prominentnych zagranicznych instytucji finansowych. Co istotne, sądzę, iż ten wymiar kontaktów wydaje się społeczeństwu najlepiej motywowany rzeczywistą syntonią interesów polityków i biznesmenów. Dlaczego polskie społeczeństwo traktuje finansowanie polityków przez biznesmenów jako szarą codzienność i obciąża za to po równo, tak polityków jak i przedsiębiorców? Jak gdyby cyniczna i prostacka konkluzja, iż jeżeli nie wiadomo o co chodzi to na pewno chodzi o pieniądze, odnosić by się mogła do każdej ludzkiej aktywności ?

Sądzę, iż poza lekceważeniem wspomnianych wcześniej zasad przez przedsiębiorców i polityków, a co za tym idzie brakiem jakichkolwiek pozytywnych standardów, na społeczną tolerancję w sposób istotny wpływają dwa elementy wynikające z autokreacji współczesnych polskich polityków (czy też politycznych komentatorów - proszę wybaczyć nieostrość, ale role te są tak obecnie pozacierane, że dla osoby spoza głównego nurtu, aż trudno rozróżnialne)

Pierwszy wynika z uproszczeń określania polityki jako sztuki godzenia sprzecznych interesów grup, czy klas społecznych. W efekcie polityka sprowadzana jest do optymalizacji w podziale środków, czyli pieniędzy, by rzecz całą uprościć. Czym wówczas różnić się będą gospodarstwa polityka i przedsiębiorcy? Może jedynie ostrością granic działania, czy sposobem umocowania gospodarza.

I tu ujawnia się drugi problem - aprobowania konstrukcji zawodowości polityka. Czyż wówczas nie sprowadzamy kryteriów skuteczności jego działania, do wysokości pozyskiwanych funduszy, czy wręcz wysokości zarobków. Przecież każda praca zawodowca musi mieć swój zarobek, a nie ten zawodowiec lepiej zarabia, który lepiej pracuje, ale ten, któremu zlecający więcej płaci.

Tym samym w tle problemów o relacjach polityków i przedsiębiorców w Polsce, ujawnił się głębszy, by nie rzec fundamentalny problem - sposobu umocowania osób aspirujących do podejmowania publicznych misji w świecie, gdy ani idee, ani pieniądze, nie mają geograficznych granic, a Państwa wyzbywają się swych historycznie ukształtowanych prerogatyw. Problem który, moim zdaniem, polskim przedsiębiorcom rozwiązać będzie łatwiej niż polskim politykom.

Czy Polsce zagraża porozumienie w stosunkach biznes-polityka

Nie ufam przedsiębiorcom, którzy wyrażają swój gwałtowny sprzeciw wobec korupcji. Utrzymuje się, że przedsiębiorcy chcą budować swoje interesy bez pomocy państwa, bez interwencji urzędników, w świecie wolnej gospodarki. Co tak naprawdę mówi przedsiębiorca, kiedy twierdzi, że nie lubi korupcji? Nie lubi on sytuacji, w której urzędnik za jakąś usługę administracyjną, którą mu świadczy, żąda od niego pieniędzy. Ale jeżeli analizujemy sposoby wzrostu bogactwa, siły przedsiębiorstw w Polsce w ostatnich ośmiu latach, to możemy powiedzieć, że przedsiębiorcy samo wsparcie ze strony przekupnych urzędników bardzo lubią. Co więcej, wiele dużych sukcesów odniesiono w ten sposób, że w prywatne przedsięwzięcia pompowane były publiczne pieniądze, że prywatne przedsiębiorstwa - nawet stosunkowo słabe i nie do końca wiarygodne otrzymywały duże zamówienia rządowe.

Mamy zatem do czynienia z systemem, w którym najsilniejsze podmioty gospodarcze wzrastały albo korzystały z dawnej uprzywilejowanej pozycji, czyli były reformowanymi mniej lub bardziej przedsiębiorstwami państwowymi, albo używały państwowych pieniędzy jako głównego instrumentu własnego wzrostu. To jest przesłanka, z której, według mnie wynika, że można mówić o pewnym podobieństwie do systemu austriackiego.

Pomysł na takie sformułowanie przyszedł mi, kiedy przypominałem sobie książkę wydaną w roku 1988, a więc na rok przed Okrągłym Stołem, której autorem jest Sławomir Wiatr, jeden z czołowych postkomunistów w epoce Okrągłego Stołu i jeden z autorów koncepcji transformacji PZPR w SdRP. Książka nosi tytuł „*Gospodarka a kultura polityczna Austrii*” i analizuje bardzo specyficzny i bardzo ciekawy

przypadek koegzystencji gospodarki i polityki w jednym z krajów o ewidentnie kapitalistycznym modelu gospodarczym.

Jak można zdefiniować system austriacki? Często używa się określenia, że jest to system konsensualny, w którym partie polityczne rezygnują ze sporów, czy łagodzą, a dwie główne siły polityczne zajmują się w miarę zgodnym współrządzeniem. System zbudowany jest w ten sposób, że bez względu na wynik wyborów lub jeżeli ten wynik daleko nie odbiega od przyjętej równowagi, istnieje pewien stały podział resortów gospodarczych, a także stały podział wpływów w gospodarce. W Austrii warunkiem dostępu do wysokich stanowisk w systemie przedsiębiorstw państwowych nie są wyłącznie kwalifikacje zawodowe, ale w dużej mierze właśnie kontakty partyjne. To partia jest tym ogniwem, które rekomenduje kandydatów na większość stanowisk w państwie i tej części systemu gospodarczego, gdzie państwo kontroluje działalność przedsiębiorstw. To sprawia że wytwarza się specyficzny mechanizm rekrutacji, specyficzny plan podziału stanowisk w państwie.

Jest to model stabilny, ale ta stabilność nie zrodziła się w ciągu jednego roku, narastała ona początkowo w walce socjaldemokratów z chadekami. Kiedy okazało się, pod koniec lat pięćdziesiątych, że w tym konflikcie tak naprawdę nikt nie jest w stanie na długo zwyciężyć, wyraźnie osiągnąć przewagi nad konkurentem, powstał ów model konsensualny.

W Polsce bardzo gwałtowne zapotrzebowanie na stabilność polityczną i ekonomiczną może również skłaniać polityków do szukania modelu konsensualnego, modelu, w którym po każdym wyborach nie zachodzi gwałtowna zmiana w radach nadzorczych wielu przedsiębiorstw, gwałtowna zmiana kadr na wysokich i niższych szczeblach władzy państwowej. Taki system wydaje się stabilniejszy, bardziej obliczalny i mniej kosztowny. Po raz pierwszy w Polsce zaczęto myśleć o stworzeniu tego typu stabilnego systemu w roku 1993, w okresie istnienia rządu Hanny Suchockiej. Wtedy pojawiły się koncepcje stworzenia pewnego trwałego konsensusu wokół elementarnych zjawisk transformacji ustrojowej. Sztandarowym przykładem jest tu powstanie ustawy o prywatyzacji i o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych. To miał być jeden z przedmiotów powszechnej politycznej zgody a zarazem w miarę zgodnego podziału łupów w Narodowych Funduszach Inwestycyjnych.

Ten wstępny pomysł został poddany bardzo ostrej korekcie po zwycięstwie wyborczym SLD i PSL, które zachowywały się tak, jakby dostały przez cztery lata państwo na własność i nie myślały o budowaniu tego typu konsensusu. Jeżeli myślały o podziale łupów to właśnie między te dwie partie, co działo się zwykle pod hasłem obrony polskiego rynku, wspierania własnego przemysłu itd. Takie było uzasadnienie dla powstania Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, taka była przesłanka dla budowy Agencji Rozwoju Gospodarczego, szeregu instytucji mających za zadanie wspierać wskazane przez dysponentów politycznych przedsiębiorstwa.

Dzisiaj istnieje dość duża presja środowisk biznesowych, takich jak Polska Rada Biznesu, aby rozbić tamten system podziału stanowisk i niewątpliwie AWS jako jeden z pierwszych celów postawił sobie wyrównanie szans poprzez wprowadzenie dużej liczby ludzi związanych z centroprawicą do systemu politycznej kontroli nad gospodarką i administracją, systemu, który już jest zbudowany.

Powstaje pytanie czy czeka nas ewolucja podobna do tej, jaką przeszedł system austriacki, gdzie właśnie owe wymiany okazały się dla wszystkich stron zbyt kosztowne, wiązały się bowiem ze zbyt dużym ryzykiem. Czy nie przyjdzie do głowy liderom SLD i liderom AWS-u uzgodnić partyjną kontrolę nad gospodarką i administracją, ale w sposób konsensualny, tzn. tak jak już przyjęło się w ostatnich latach, że Bank Gospodarki Żywnościowej jest w zasadzie własnością PSL i nikt specjalnie nie ma ochoty tego poważnie zakwestionować. Nikt się też nie dziwi, że Bank Gospodarki Żywnościowej wynajmuje sobie lokale w siedzibie PSL-u i płaci partii za to bardzo wysokie gratyfikacje. Tak samo, być może, dojdzie do trwałego podziału stref wpływów w przedsiębiorstwach państwowych lub kontrolowanych przez państwo między oba wielkie ugrupowania.

Czy są przesłanki, żeby tak sądzić? Myślę, że istnieją one już przynajmniej po stronie SLD, które ma na celu postawienie dwóch kroków w dziedzinie budowania trwałej i korzystnej dla siebie stabilności politycznej. Pierwszy krok został już postawiony, jak sądzę, w roku 1993, kiedy udało się właśnie, zawiązać pierwszy kontrakt wokół podziału wpływów w gospodarce, a mianowicie w Narodowych Funduszach Inwestycyjnych. To dało SLD prawomocność, poczucie bycia potrzebnym w konstruowaniu nowego układu gospodarczego.

Drugi raz taki konsensus Sojusz chce uzyskać dzisiaj. Z jednej strony wiąże się to z pewnymi ofertami kooperacji, związanymi z rzeczami tak ważnymi, jak udział Polski w NATO, ale również mniejszej wagi, jak podział administracyjny Polski, utworzenie powiatów i województw, czy wreszcie ofertami współpracy w przedsięwzięciach o charakterze gospodarczym, takich jak wspólne określenie zadań i sposobu funkcjonowania nowego systemu ubezpieczeń społecznych. Te oferty słyszymy w mediach, cicho składane są oferty kooptacji, oferty uczestnictwa ludzi związanych z AWS w zarządzaniu przedsiębiorstwami o kluczowym charakterze, tymi, o których mówiłem, że zrobiły w ciągu ostatnich czterech lat karierę gospodarczą, polegającą na wsparciu ich przez środki publiczne.

Z szeregów SLD padają wyraźne stwierdzenia o podziale AWS-u na dwa nurty: adaptacyjny, z którym można wspólnie wziąć odpowiedzialność za kraj i nurt rewolucyjny, który chce misternie budowany przez cztery lata system podziału łupów zlikwidować. Presja, jaka jest wywierana dzisiaj na ośrodki przywódcze w AWS nie będzie słabnąć, lecz wzmacniać się. Można przypuszczać, iż pojawią się wewnątrz koalicji rysy, które sprawią, że będzie można szachować AWS z jednej strony wizją mniejszościowego rządu wspieranego przez prezydenta, po drugie, że powstanie szereg problemów, których rozwiązanie będzie możliwe tylko pod warunkiem parlamentarnego wsparcia SLD i pana prezydenta. Narzędzia presji zatem istnieją, konfitury, do których można zaprosić reprezentantów AWS też.

Jakie mogą być skutki takiego konsensusu? Pierwszy był widoczny w przypadku afery żelatynowej, kiedy mieliśmy do czynienia z kompromisem milczenia. Liderzy SLD zamiast wykorzystywać to co się stało, bardzo poważnie tonizowali sytuację, mówili żeby skończyć z omawianiem sprawy Grabka, żeby wyłączyć ją z porządku debaty publicznej. Zatem milczenie będzie ceną za zawarcie kompromisu: nie mówmy wzajemnie o swoich lewych interesach.

Drugi element to umocnienie zjawisk pozornej prywatyzacji, w ramach której większość kapitału, większość istotnych przedsiębiorstw, zwłaszcza sektora finansowego jest w rękach państwowych lub własności, którą nazywa się często własnością hybrydową. Skoro nie da się nacjonalizować wprost tak jak to zrobiono w Austrii i dzielić znacjonalizowanego majątku, będziemy nacjonalizować poprzez wykup,

BIZNES I POLITYKA

przez państwowe banki i inne tego typu działania. Wreszcie cena, którą wszyscy zapłacimy to trwałe zachwianie reguł wolnorynkowych, ukształtowanie takiego systemu interesów w gospodarce i polityce, który będzie utrwał brak w Polsce reguł wolnorynkowych, ponieważ każdy przejaw wolnego rynku będzie zagrażał owemu wspólnemu imperium założonemu przez polityków należących do dwóch elit, które są dzisiaj najsilniejsze w Polsce.

Oczywiście konkluzja jest prosta. Cała nadzieja, jaką możemy dzisiaj mieć, leży, w tym że AWS powie zdecydowane: nie. Czy będzie miał na to dość siły i dość politycznej woli? To jest najciekawsze pytanie najbliższego sezonu politycznego.

Jarosław Guzy

Model reprezentacji środowisk gospodarczych a relacje między światem polityki i biznesu

Dyskusja na temat relacji między światem polityki a światem biznesu z punktu widzenia typowego przedsiębiorcy wygląda mniej więcej tak: ujawniany jest przez media jakiś skandal, jakiś aspekt związków między światem biznesu a światem polityki, tak jak mieliśmy tego przykłady już w trakcie funkcjonowania nowego rządu i wtedy zaczyna się dyskusja o ich wzajemnych relacjach. Jednocześnie stale odbywa się wymiana zdań pomiędzy środowiskiem biznesu a środowiskami politycznymi na temat relacji, jakie między nimi występują na temat mechanizmów, które powinny regulować ten wzajemny związek.

Chciałem tutaj zwrócić uwagę na tocząca się, bardzo istotną dyskusję na temat samorządu gospodarczego. Kręgi biznesowe i polityczne są zgodne co do tego, że środowisko biznesu powinno mieć swoją reprezentację, która będzie partnerem dla polityków w dyskusji o sprawach gospodarki, środowiska i o wszystkich bardziej szczegółowych aspektach z tym tematem związanych. Podstawowy problem polega na tym, że samorząd gospodarczy w takim kształcie w jakim próbowano go tworzyć w ciągu ostatnich kilku lat, został w gruncie rzeczy wymyślony w dużej mierze przez polityków i przez instytucje państwowe.

Mogę się tutaj różnić z przedstawicielami innych środowisk, ale z naszego punktu widzenia widać było presję ze strony instytucji państwowych, aby znaleźć partnera, który, przede wszystkim, uwiarygodniałby decyzje podejmowane przez urzędy państwowe, przez polityków. Po drugie, samorząd gospodarczy, a właściwie nieustająca potrzeba jego wykreowania, był świetnym usprawiedliwieniem dla nierealizowania postulatów środowiska przedsiębiorców przez instytucje

państwowe. To jest podstawowy wątek dyskusji, która odbywała się w ciągu ostatnich dwóch lat, chociaż projekty ustawy o samorządzie gospodarczym istniały już wcześniej i były podejmowane próby, aby tym pomysłem nadać formę prawną.

W krajach bardziej rozwiniętych od nas, o dłuższej tradycji demokratycznej, rozważa się, jaką formułę ta reprezentacja środowiska biznesu powinna przybrać. Ponieważ nie było szczerzej i uczciwiej dyskusji o polskim kapitalizmie po roku 1989, w związku z tym nie zastanawiano się również nad modelem stosunków między środowiskiem biznesu a politykami, nad reprezentacją interesów biznesu, ani nad samorządem gospodarczym. Po 1989 roku mieliśmy do czynienia ze spontanicznym rozwojem kapitalizmu: nie próbowano w sposób systematyczny realizować żadnego modelu rozwoju gospodarczego ani budować nowych stosunków społecznych na nowych podstawach ekonomicznych. Nie podjęto się tego zadania żadne ugrupowanie polityczne.

Przez polskie społeczeństwo w sposób spontaniczny został przyjęty model rozwoju najbardziej przypominający klasyczne liberalne gospodarki anglosaskie. W pewnej fazie tego procesu doszliśmy do sytuacji, w której istnieje środowisko przedsiębiorców. Jest to grupa społeczna, która liczy w tej chwili ponad dwa miliony osób prowadzących własną działalność gospodarczą, która wraz z rodzinami stanowi jedną z najbardziej znaczących grup społecznych, a jednocześnie jest to środowisko, które nie ma żadnej formuły przełożenia swoich interesów na język polityki.

Słyszysz się głosy różnych grup społecznych, które czują się wyalienowane od nowego aparatu władzy, z nowego systemu politycznego. Także środowisko biznesu czuje się wyalienowane. Przeciętny przedsiębiorca prowadząc własną działalność gospodarczą, często przedsiębiorstwo rodzinne, z reguły małą firmę, czuje się całkowicie wyalienowany. Stopień frustracji z tym związany jest ogromny i widzimy to w kontaktach z przedsiębiorcami na każdym kroku. Jest to środowisko, które paradoksalnie pomimo swojego znaczenia w systemie społeczno-gospodarczym ma poczucie bycia poza nawiasem procesów politycznych. Wynika to nie tylko z faktu, że *gros* swojej aktywności poświęca własnej firmie, walcząc często o przetrwanie na rynku, ale również z tego, że środowisko to nie czuje się grupą społeczną w takim samym sensie jak np. grupy pracownicze czy rolnicy, którzy tradycyjnie mają, obojętnie

jak niedoskonałą, reprezentację w postaci związków zawodowych, stowarzyszeń gospodarczych, w końcu partii politycznych, które występują ich partykularnym interesie. Środowisko przedsiębiorców takich instytucji nie ma. Wprawdzie są tutaj obecni przedstawiciele różnych organizacji biznesowych, ale myślę, że wszyscy byśmy się zgodzili, że nawet cała paleta organizacji, które do tej pory istnieją nie spełnia podstawowej funkcji - artikulacji interesów środowiska w sposób konsekwentny, komunikowania ich czynnikiem decyzyjnym w państwie i w polityce, następnie wymuszania decyzji zgodnych z interesem środowiska. Oczywiście można by powiedzieć, że samorząd gospodarczy jest tutaj najlepszym rozwiązaniem, istnieje bowiem w tym względzie pewna tradycja w Polsce i w krajach sąsiednich.

W modelu anglosaskim interesy środowiska są wyrażane przez spontanicznie tworzone organizacje reprezentujące przedsiębiorców, przy czym istnieje „wolny rynek” tych instytucji i organizacji. Istnieje jednak model inny, europejski, najbardziej zakotwiczony w niemieckim obszarze językowym, to jest właśnie samorząd gospodarczy, będący ciałem ściśle korporacyjnym. W chwili obecnej trzeba rozstrzygnąć dylemat, który z tych modeli wybrać.

Osobiście jestem zdecydowanie przeciwny modelowi korporacyjnemu. Uważam, że na tym etapie rozwoju demokracji i instytucji państwowych w naszym kraju, na tym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego może on tylko wzmocnić istniejące już, powstałe po 1989 roku patologie w rozwoju kapitalizmu i systemu politycznego w naszym kraju.

Niezależnie od tego, że środowisko dalej nie ma swojej reprezentacji, że istnieje zjawisko alienacji, jednym z ważniejszych problemów, który jest poruszany w mediach, a często nabiera charakteru sensacji, są związki biznesu z polityką, a właściwie związki specjalnych grup interesu, które rzeczywiście są w stanie uzyskać wpływ na funkcjonowanie instytucji państwowych i to często wpływ decydujący. Jest to problem całej naszej transformacji i wynika z faktu, że nasze instytucje demokratyczne są bardzo słabe. Przede wszystkim, nie ma jawnego, przejrzystego mechanizmu regulującego finansowanie działalności politycznej. Środowisko biznesu z jednej strony czuje się tu wykorzystywane odczuwając nacisk na dawanie funduszy na działalność

polityczną, z drugiej strony to samo środowisko, ale już w formie nieprzejrzystej - w formie grup interesu szuka możliwości wpływania na decyzje administracyjne w korzystny dla siebie sposób. Nie mamy zatem żadnych rozwiązań instytucjonalnych, ani wzorowanych na modelu anglosaskim, ani na niemieckim, a jednocześnie mamy już narosłą i zrakowaciałą tkankę powiązań biznesu i polityki.

Jest to więc jeden z najtrudniejszych problemów do rozwiązania, ponieważ żadna ze stron nie jest zainteresowana chirurgicznym przecięciem tych związków. Odwołam się do przykładu: spotkaliśmy się na pierwszym posiedzeniu Zespołu ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki. Jest to bardzo ciekawy pomysł, nie tylko w sensie merytorycznym, ale sama koncepcja, że spotykają się przedstawiciele instytucji państwowych, przedstawiciele środowisk gospodarczych i wspólnie próbują znaleźć rozwiązania dla pewnych problemów jest świetną ideą. Jest to bowiem bardzo ciekawa mieszanka, która może dać bardzo interesujące efekty w postaci sprawdzonych praktycznie rozwiązań, których nie może wymyśleć sam urzędnik, często mając mało związku z praktyką. Z drugiej strony natomiast, rozwiązania proponowane przez biznes są jakoś wkomponowywane w ramy interesu publicznego. Największy problem, jaki dostrzegłem w czasie tego spotkania to był właśnie problem interesu publicznego.

Widać było, że przedstawiciele naszych środowisk biznesowych nie potrafią oddzielić swojego własnego interesu, partykularnego czy indywidualnego, od interesu publicznego. Przecież w momencie, kiedy wchodzi do takiego zespołu, zaczynają pełnić funkcję publiczną niezależnie od tego, że reprezentują prywatną firmę, korporację, organizację. Miałem jednak wrażenie, że niektóre osoby przyszły tam załatwiać swoje prywatne interesy. Byłem zdumiony na przykład faktem, że w sposób jawny na posiedzeniu tego zespołu najbardziej krytykowano instytucję umierającą, choć przynależną rozwiniętemu państwu demokratycznemu i kapitalistycznemu, a mianowicie Urząd ds. Ochrony Konkurencji i Konsumenta. Ten urząd praktycznie nie działa, bo został sparaliżowany przez grupy interesu już dawno temu; rozumiem, że jego szczątki, bardziej w sferze prawodawstwa niż działalności praktycznej przeszkadzają jeszcze niektórym środowiskom w Polsce. Miałem więc poczucie, że Zespół nie może dobrze funkcjonować jeśli chodzi o właściwe

oddzielenie interesu publicznego od partykularnego.

Druga sprawa - miałem wrażenie, patrząc i rozmawiając w kuluarach, że pomieszano tu dwie różne instytucje. Jedną jest Zespół ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki, a drugą - pierwsze spotkanie partii politycznej mające na celu zebranie funduszy na jej działalność. Jedną z podstawowych aktywności partii politycznych jest i powinno być w tych warunkach prawnych finansowanie partii politycznych, zbieranie funduszy na kolejną kampanię wyborczą. Niewątpliwie w przypadku Unii Wolności ten proces zaczął się bardzo wcześnie, niedługo po wyborach, co świadczy o mądrości tej partii.

Używa się dziś dość często terminu „oligarchizacja kraju” i to jest temat, nad którym na koniec chciałbym się zatrzymać. Mamy tu zasadniczy problem, który wykracza poza dyskusję na temat modelu reprezentacji środowisk gospodarczych polegający na ogromnej różnicy między fasadą naszych instytucji publicznych a rzeczywistością ich zawartością. Zamiast pewnych przejrzystych procedur mamy sytuację, w której w sposób nieprzejrzysty, zakamuflowany dla opinii publicznej, grupy interesu wywierają bardzo istotny, a czasami decydujący, wpływ na podstawowe decyzje państwowe. Jeżeli nie przerwie się tego procesu jak najszybciej, to rzeczywiście oligarchizacja naszego życia publicznego nastąpi bardzo szybko, ponieważ nic nie jest w stanie zapobiec dominacji dwóch grup, z których jedna dysponuje władzą polityczną a druga władzą ekonomiczną. Jeżeli te grupy sprzęgną się ze sobą i będą w stanie skonstruować takie warunki gry, żeby zapobiec jakiegokolwiek zmianie w drodze kolejnych wyborów, czyli w gruncie rzeczy uczynią demokrację fikcją w tym momencie będziemy mieli rzeczywiście ustrój oligarchiczny.

Przykładów krajów kapitalistycznych, w których system taki funkcjonuje mamy bardzo dużo: niestety to nie są nasi partnerzy z Unii Europejskiej, ale kraje Ameryki Łacińskiej. Również w Polsce jesteśmy w stanie stosunkowo szybko, wykreować taką elitę polityczno-gospodarczą, która korzystając ze słabości naszych instytucji demokratycznych, naszych tradycji demokratycznych, wykreuje w miarę stabilny, samopowielający się system, w którym kolejne wybory będą fikcją. Najlepiej chyba przywołać przykład Kolumbii, gdzie nie było przewrotów, wojskowych zamachów stanu, gdzie działały dwie partie, jedna liberalna, druga konserwatywna i one się zmieniały co kilka lat

BIZNES I POLITYKA

w regularnych wyborach, natomiast jako żywo, nic się nie zmieniało, powiększał się za to dystans pomiędzy elitą polityczno-gospodarczą a przeciętnym obywatelem.

Oczywiście nie żyjemy w kraju, który przypomina Amerykę Łacińską. Żyjemy w innym regionie o odmiennych tradycjach historycznych: pierwszym populistycznym ruchem, który powstał u nas jeszcze w XVI wieku był ruch egzekucji praw, już wtedy można było doprowadzić do złamania monopolu oligarchii na rządzenie krajem, w sensie tak politycznym jak i gospodarczym. Sądzę więc, że niepokorny duch Polaków jest w stanie sprawić, że taka sytuacja patologiczna nie utrwali się. Istnieje jednak to ryzyko i jeżeli nie będziemy mu przeciwdziałać do takiej sytuacji dojdzie.

Witold Michałek

Czy możliwy jest zdrowy lobbying w systemie demokratycznym?

Będę mówił głównie o lobbyingu procesu legislacyjnego, nie będę natomiast mówił o zabieganiu o inne korzyści, jakie można uzyskać od polityków dla gospodarki. Powiem zatem o dwóch sferach: podażowej, tzn. dostawy usług lobbyingowych, kilku jej cechach, a także o kilku cechach sfery odbioru usług lobbyingowych, czyli *defacto* o politykach. Dostawa jest proponowana przez różnie zorganizowane środowiska przedsiębiorców. Można podzielić je na kilka kategorii: pierwszą stanowią formalne grupy interesów, czyli dostawa usług lobbyingowych następuje poprzez sformalizowane grupy, zorganizowane w postaci izb, stowarzyszeń, związków pracodawców itd. oraz ich reprezentantów. Jest to, jak sądzę, działanie dość cywilizowane. Instytucje te bowiem wypracowują pewne stanowiska i delegują ludzi upoważnionych do ich reprezentowania, co odbywa się w różnej formie: z jednej strony prezentuje się bezpośrednio decydentom, z drugiej zaś np. mediom, żeby wywrzeć większy nacisk.

Druga formuła, w jakiej istnieje lobbying to firmy lobbyingowe, zawodowo zajmujące się taką działalnością. Nie jest to więc reprezentacja pewnych stałych grup interesów tylko jest to firma, która ma klientów, przyjmuje lub odrzuca pewne zamówienia oraz wykonuje czynności lobbyingowe na rzecz danego klienta. Ten rynek, wydaje się być w Polsce nierozwinięty - tzn. jest bardzo ubogi jeśli chodzi o rozmiary, natomiast gdy chodzi o jakość usług, to sądzę, że jest ona dobra. Wydaje mi się, że istnieje jego część oficjalna, jawna i druga - ukryta. Są firmy lobbyingowe, które w swojej reklamie mówią że zajmują się tą działalnością i są takie, które *defacto* wykonują te czynności, ale ukrywają to pod płaszczkiem np. firm public relations.

Jest jeszcze trzecia kategoria, którą nazwałbym lobbingiem dzikim, albo wynikającym ze starych, tradycyjnych układów. Są to nieformalne wpływy danej firmy, czy też niesformalizowanej grupy firm, na pewne układy polityczne poprzez albo stare, osobiste znajomości, albo poprzez układ korupcyjny. Największe, moim zdaniem, znaczenie mają tutaj kontakty wynikające z zasad działania poprzedniego systemu, w którym wszyscy zainteresowani należeli do jednej grupy np. partyjnej, potem rozdzielili się, część przeszła do działalności biznesowej, a część - partyjnej. Jednak osoby te się przecież znają i w dowolnym, korzystnym dla siebie momencie odnawiają znajomości, wpływając na podejmowanie decyzji.

To sama gospodarka, wytwarza nacisk na dostawę pewnych usług lobbistycznych. Jeżeli chodzi o stronę popytową to wiąże się ona głównie z decydentami. Są nimi albo politycy w procesie legislacyjnym, albo wysocy urzędnicy administracji państwowej, a także w sferze samorządowej - wysocy urzędnicy administracji samorządowej. Tę stronę popytową regulują pewne zjawiska, o których chciałbym powiedzieć. Pierwszym z nich jest niejasność lub brak przepisów określających przejrzystość finansową osób publicznych i instytucji publicznych. Wydaje mi się, że ta cecha jest najbardziej widoczna w procesie lobbingu. Przykładem niech będzie sposób finansowania partii politycznych. Istnieją pewne załączki właściwej regulacji tego zjawiska, ale jesteśmy jeszcze od niej bardzo daleko. Natomiast drugim aspektem całej sprawy jest egzekucja regulacji, które już są egzekucja, która, moim zdaniem, właściwie nie istnieje. Nie może być mowy o egzekucji regulacji jeśli z samych przepisów wynika, że nie ma dostępu do tego, jakie były korzyści finansowe członków parlamentu w okresie kadencji, bo informacje na ten temat są głęboko schowane u Marszałka Sejmu i udostępniane tylko wtedy, kiedy ma miejsce większa afera i wiadomości wydostaną się zupełnie innymi kanałami na zewnątrz. Nie ma dostępu publicznego do tych faktów, co jest bardzo, bardzo wygodne dla rozwoju „dzikiego” lobbingu.

Bardzo ograniczony jest dostęp do informacji o procesie legislacyjnym ze strony różnych grup społecznych, szczególnie na wczesnych jego etapach, to znaczy, że proces legislacyjny nie jest czytelny, nie jest uspołeczniiony. Przebiega on w zamkniętych gabinetach urzędowych,

projekt przechodzi z jednego gabinetu do drugiego cały czas w sposób tajny i ukryty. Wypływa dopiero, jak bomba, kiedy albo znajdzie się w posiadaniu jakiegoś lobbysty, albo dziennikarza, albo jeśli przejdzie już do ostatniego etapu, na przykład podejmowania decyzji przez Sejm, gdzie nie da się już nic z nim zrobić, gdyż sprawa jest tak upolityczniona, że fachowcy, eksperci merytorycznie nie mają już nic do powiedzenia.

Te wszystkie cechy wpływają na bardzo złą atmosferę wokół lobbingu w Polsce. Co z tym zrobić? To pytanie stawiane jest szczególnie w okresach wykrywania afer, jakie miały miejsce w ciągu pierwszych miesięcy tego roku. Padają tu różne propozycje, niektóre bardzo niepokojące, szczególnie propozycje ustawowego regulowania lobbingu w Polsce. Dlaczego niepokojące?

Odpowiedź zacznę od tego, jakie kroki powinny być podjęte, żeby poprawić stan dzisiejszy. Po pierwsze trzeba zwiększyć przejrzystość działań polityków i decydentów z punktu widzenia ewentualnych korzyści finansowych, jakie uzyskali w okresie sprawowania swojej funkcji. Tutaj potrzebne są odpowiednie regulacje i odpowiednia egzekucja tych regulacji. Dalej, powinny być jawne kryteria konsultowania się przed podjęciem decyzji oraz podejmowania samych decyzji. Te kryteria nie są dziś jasne, szczególnie w instytucjach rządowych. Bez takich kryteriów można wprowadzać najróżniejsze ograniczenia, a i tak zachowanie korupcyjne nie spotka się z karą. Trzeba też zdecydowanie zwiększyć jawność procesu podejmowania decyzji. Następnym krokiem jest zmniejszanie obszarów korupcjogenych, przede wszystkim w gospodarce. Jest to oczywiście sprawa systemowa i dotyczy wszystkich obszarów, gdzie następuje zetknięcie państwa z prywatnym biznesem: kontyngentów, ceł, koncesji, zezwoleń, zamówień publicznych, wszelkich spraw związanych z normalizacją standaryzacją itd. Niektórych rzeczy nie da się więc wyeliminować, ale wiele się da i na to trzeba położyć nacisk. Następnym elementem uzdrowienia sytuacji jest doprowadzenie do sytuacji, w której środowiska skłonne do cywilizowanego lobbingu, czyli formalne grupy interesów, zorganizowane w formie różnych stowarzyszeń oraz firmy lobbingowe, powinny podjąć prace w celu wypracowania pewnej etyki zawodowej, która pozwoli im normalnie działać i zdejmie z nich odium złego czy podejrzanego interesu, uczestniczenia w korupcji. Wydaje się, że akurat w tej sprawie pewne kroki są podejmowane,

aczkolwiek do ideału nam daleko.

Ostatnie zjawisko, które zachodzi automatycznie, nie wynika bowiem z niczyjej działalności polega na tym, że lobbing, zły czy dobry, w Warszawie będzie zmniejszał swoje znaczenie, ponieważ kluczowe decyzje przeniosą się wkrótce do Brukseli. Znaczenie faktu, że ktoś korumpuje urzędników w Warszawie będzie znacznie mniejsze, ponieważ waga decyzji podejmowanej w Warszawie będzie znacznie mniejsza niż do tej pory.

Jednym słowem te wszystkie procesy, moim zdaniem, powinny zaistnieć, żeby ucywilizować lobbing, osadzić go w systemie demokratycznym i tworzenie ustaw regulujących lobbing nie powinno inicjować tych zmian. Obawiam się, że na fali regulowania tego bardzo delikatnego obszaru politycy stworzą taką ustawę, która będzie koncesjonować dostęp grup interesów do polityków, którzy z kolei nie nałożą na siebie ograniczeń w postaci finansowej przejrzystości swojej działalności, nie określą kryteriów podejmowania decyzji, jawności swych korzyści materialnych itd. bo to oni sami będą pisać tę ustawę, oni będą nad nią głosować. Obawiam się także, że znacznie bardziej skomplikują i stworzą jeszcze bardziej korupcjogenne warunki do prowadzenia działalności lobbistycznej, a tego nikt z nas by z pewnością nie chciał.

Kazimierz M. Ujazdowski

Znaczenie finansowania partii politycznych dla przejrzystości relacji biznes-polityka

W Polsce po roku 1989, a dokładnie w roku 1990, gdy uchwalono ustawę o partiach politycznych, przyjęto liberalny model finansowania ich działalności. Liberalny z dwóch powodów, po pierwsze - zakazano w praktyce dotowania partii politycznych z funduszy publicznych, przede wszystkim z budżetu państwa. Po drugie, uznano partie polityczne za instytucje quasi-prywatne, dokonano innego wyboru niż w większości państw Europy Zachodniej, gdzie partie uznawane są za instytucje publiczne. Ten wybór przyniósł oczywiście bardzo szybko skutek w postaci umocnienia się politycznego i materialnego tych partii, które odziedziczyły majątek po okresie poprzednim, czyli przede wszystkim SdRP i PSL.

Drugi możliwy wtedy do przyjęcia model funkcjonowania partii politycznych, który został powszechnie przyjęty i umocniony w Europie po drugiej wojnie światowej polega na tym, że partie są instytucjami publicznymi, czy jak w Niemczech - niemalże państwowymi, które są kontrolowane, ale także wspomagane z oficjalnych, poddanych kontroli budżetowej, środków finansowych. W takiej sytuacji partie zawdzięczają swoją kondycję materialną przede wszystkim wynikom wyborczym i oficjalnemu wsparciu ze strony budżetu państwa. Wsparcie to przekracza znacznie zwrot kosztów kampanii wyborczej, który istnieje od 1993 roku w Polsce i w większości krajów europejskich, przekracza oczywiście również znacznie wsparcie materialne dla parlamentarzystów.

To ostatnie istnieje nawet w tych krajach, które po dziś dzień uznają partie za instytucje prywatne. W Stanach Zjednoczonych praca

parlamentarzysty jest wspomagana ze środków publicznych i to w zakresie, który my byśmy uznawali za niemalże luksusowy. Także w Wielkiej Brytanii, w drugim kraju, który jest wzorem prywatnego i liberalnego pojmowania roli partii politycznych, ta część pracy politycznej jest także zasilana z budżetu publicznego.

Mówię o tym dlatego, że przez klasyczne wsparcie państwowe dla działalności partii politycznej rozumiemy coś więcej aniżeli zwrot kosztów kampanii i obsługę pracy parlamentarnej - rozumiemy przyznawanie takich środków, które służą budowaniu i umacnianiu struktur partyjnych. Ma to miejsce w znacznej części krajów europejskich a klasycznym tego przykładem są Niemcy. Temu modelowi także towarzyszy większa restrykcyjność, co do przepływu środków ze strony osób fizycznych i prawnych do partii politycznych. Ma to różną postać: spotykane są przykłady regulacji wyznaczające górną granicę dotacji od osób fizycznych i od osób prawnych. We Francji kilka lat temu przyjęto rozwiązanie służące wyrównaniu szans materialnych kandydatów ubiegających się o fotel prezydenta Republiki Francuskiej polegające na wprowadzeniu górnej granicy wydatków dla rywalizujących ze sobą kandydatów. W niektórych krajach przyjmuje się także na przykład nakaz obrotu czekowego w przypadku dotacji dla partii politycznych. To są wszystko mechanizmy właściwe modelowi, który uznaje partie polityczne za instytucje publiczne, które powinny być finansowane przez władze państwowe, a co za tym idzie powinny być poddawane większej kontroli.

W Polsce przyjęto model odwrotny, liberalny, który uznaje, przynajmniej do 1997 roku uznawał, partie za instytucje o charakterze quasi-prywatnym, które powinny być przede wszystkim zasilane ze środków prywatnych. Czy nowa ustawa, która weszła w życie w roku 1997 zrewidowała ten model istniejący w Polsce? Otóż nie, wprowadziła ona oczywiście szersze aniżeli zwrot kosztów kampanii wyborczej dotacje państwowe dla tych partii politycznych, które bądź to mają reprezentację parlamentarną bądź uzyskały poparcie nie mniejsze niż 3% głosów oddanych w wyborach, ale decydujące znaczenie ma szczupłość środków. Są to środki tak małe, że każdy kto obserwuje polskie życie polityczne wie, że siły, infrastruktury i niezależności partii politycznych wobec innych aktorów gry ekonomicznej i politycznej przy ich użyciu zbudować nie można. To jest najistotniejszy element obecnego stanu rzeczy - małe zaangażowanie państwa nie pozwala na zbudowanie silnych i niezależnych

wobec pokus korupcyjnych partii politycznych.

Ustawa z 1997 r. wprowadziła pewne ograniczenia dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej przez partie polityczne, ale w gruncie rzeczy pozwoliła nadal na korupcyjne wykorzystywanie majątku, który bądź jest państwowy, bądź został odziedziczony przez partie postkomunistyczne po swoich poprzedniczkach z okresu PRL. Chodzi tutaj oczywiście o nagminną praktykę czerpania dużych dochodów przez partie polityczne z wynajmowania nieruchomości, które są własnością publiczną. Często przytaczany przykład siedziby PSL, które od BGŻ otrzymuje około 30 mld starych złotych na gruncie prawnym oznacza wykorzystywanie majątku miejskiego to znaczy gminy Centrum, gdyż PSL nie jest właścicielem hipotecznym budynku, który jest podstawą jego egzystencji politycznej. To samo dotyczy polityki i kondycji materialnej SdRP. Przykłady takie nieco mniejszej skali powtarzają się na prowincji. Jeśli więc prowadzenie przez partie działalności gospodarczej, którego, co do zasady, jestem przeciwnikiem, ma w Polsce jakiegokolwiek znaczenie, to niejako stała forma zasilania budżetów partyjnych, a tylko jako określona droga korzystania z cudzych nieruchomości. Dlatego warto tę furtkę zamknąć i zmienić stan rzeczy, w którym nie istnieją żadne sankcje dla partii politycznych, które są stałymi dłużnikami bądź to gminy, bądź skarbu państwa. Dochodzi do sytuacji, w której dłużnicy państwa na ogromną sumę, to jest przede wszystkim przypadek SdRP, jednocześnie korzystają z dotacji państwowych i prawo na to pozwala. Skarb państwa występuje tutaj, w roli podwójnego darczyńcy.

Krótko mówiąc model liberalny w Polsce się umocnił i ostatnia ustawa w gruncie rzeczy jedynie go lekko skorygowała. Po pierwsze utrzymuje on bowiem materialne przywileje partii postkomunistycznych, po drugie stwarza mnóstwo okazji korupcyjnych. Partie polityczne, by zbudować swoje stałe zaplecze infrastrukturalne wystawiane są pokusę złego używania swoich wpływów parlamentarnych, a przede wszystkim wpływów w administracji rządowej. Im struktury partyjne są słabsze, im instytucje partyjne są mniej niezależne, tym ta pokusa istnieje w stopniu wyższym.

Nie istnieją żadne reguły wyrównujące szanse materialne. Nie istnieją żadne górne granice wydatków na kampanię wyborczą - bez względu na to, czy źródła mają charakter prywatny czy publiczny. Nie istnieje żadna kontrola nad przepływem środków prywatnych, nie istnieją ani górne

BIZNES I POLITYKA

granice dotacji prywatnych, ani w gruncie *rzeczy* żadna realna kontrola nad tymi wpływami. Konstrukcja na przykład pozyskiwania dochodów dla działalności partyjnej ze zbiorów publicznych jest tak ogólna, że można każdą darowiznę wpisać pod tą właśnie formułą prawną.

Wbrew marksistowskiej analizie politycznej sędzę, że w ogromnym stopniu te rzeczy, o których mówimy zależą od kondycji moralnej elity politycznej. Nie można w sposób mechaniczny założyć, że budujemy dobre urzędnictwo i mamy za rok już zdrową politykę. Tak nie jest. Polityka to nie tylko urzędnictwo ale także i ludzie. Natomiast te urzędnictwa, które mamy prowokują złe sytuacje.

Dlatego, może wbrew kanonom myśli liberalnej jestem zdecydowany za modelem państwowego wsparcia dla partii politycznych, przekraczającego zwrot kosztów kampanii wyborczej i obsługi pracy parlamentarnej. Za tym państwowym wsparciem powinna iść także kontrola państwowa. Jestem za ostrymi sankcjami wobec dłużników wobec władz publicznych to znaczy: partie zalegające ze zobowiązaniami na rzecz gmin i państwa nie powinny otrzymywać żadnego wsparcia finansowego nawet tego, które wynika z przepisów o ordynacji wyborczej.

Powinny być wyrównane szanse materialne poprzez ustanowienie górnej granicy wydatków wyborczych, nie na poziomie fikcyjnym, ale na takim poziomie, który uniemożliwia praktykę wygrywania za pieniądze. Pieniądze w wielkiej polityce są grająrolę, biedni kandydaci nie stają do wyborów prezydenckich, ale nie może być tak, że siła materialna jest podstawowym czynnikiem sukcesu wyborczego i powinniśmy pomyśleć nie nad wykluczeniem, ale nad pewną kontrolą przepływu środków prywatnych do kas partyjnych tak w okresie zwykłym, jak i w trakcie kampanii wyborczej. Sędzę, że jeśli tego nie zrobimy, to partie będą stale natrafiały na okazję wykorzystywania swojej pracy parlamentarnej i wpływów w administracji rządowej już nie tylko do wykorzystywania funkcji publicznej dla interesu prywatnego, ale będą także ciągle stały przed perspektywą traktowania udziału we władzy jako podstawowej szansy do zbudowania trwałych instytucji o charakterze partyjnym. Dzisiaj poza SdRP i PSL żadne struktury partyjne w Polsce nie mają trwałości, nie ma instytucji, która żyje własnym życiem to znaczy, gdy kierownictwo odchodzi, partia nadal żyje. Partie są narzędziami grup politycznych: gdy grupy polityczne odchodzą - nie w sensie kategorii prawnej i rejestru

w sądzie wojewódzkim - partia przestaje istnieć. Z tym musimy skończyć.

Oczywiście proponowany przeze mnie model może także mieć swoje złe strony. Jednym z jego skutków może być skostnienie elity politycznej, czy też poszczególnych elit kierowniczych w partiach politycznych. Osobiście sędzę, że już dziś żyjemy w pewnej fazie skostnienia, że właśnie ten fatalny model budowania materialnych podstaw partii politycznych już zamyka, czy ogranicza dostęp młodych i kompetentnych ludzi do polityki na większą skalę. Jeśli zaś za środkami państwowymi pójdzie także kontrola państwowa, a za kontrolą państwową idzie także kontrola sprawowana przez media, to w moim przekonaniu również ta obawa, iż zaangażowanie środków państwowych spowoduje skostnienie elit partyjnych może być oddalona. Wszystko to jest jednak uwarunkowane radykalnym odejściem od tego modelu finansowania życia politycznego, który przyjęliśmy w roku 1990.

Noty o autorach

Jarosław Guzy-przedsiębiorca, współwłaściciel firmy Smart, prezes Polskiej Federacji Niezależnych Przedsiębiorców, prezes Klubu Atlantyckiego

Andrzej Madej - przedsiębiorca, współwłaściciel Domu Maklerskiego „Penetrator”

Rafał Matyja - politolog, wykładowca SGH, redaktor naczelny „Kwartalnika Konserwatywnego”, przewodniczący Krajowego Komitetu Konserwatywnego

Witold Michalek - dyrektor Instytutu Lobbyingu Business Center Club

Kazimierz M. Ujazdowski - polityk, prawnik, wiceprzewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości, przewodniczący Koalicji Konserwatywnej

Publikacje Grupy Windsor

Kazimierz M. Ujazdowski, Rafał Matyja

***Ustrojowa pozycja związków zawodowych w Polsce:
szansa czy zagrożenie?***

Kazimierz Marcinkiewicz, Piotr Podgórski,

Kazimierz M. Ujazdowski

Edukacja jutra

Aleksander Hall

Zanim będzie za późno. Przed wyborami prezydenckimi

Dylematy demokratyczne kontroli nad armią

(zawiera artykuły Bronisława Komorowskiego,
Katarzyny Tymowskiej, Iwony Jacaszek,
Kazimierza M. Ujazdowskiego)

***Rozwój gospodarki wiejskiej. Przedsiębiorczość jako droga
do restrukturyzacji wsi w Polsce***

pod redakcją Mieczysława Bąka (przy współpracy
z Instytutem Badań nad Demokracją
i Przedsiębiorstwem Prywatnym)

***From Association to Accession. The Impact of the
Association Agreements on Central Europe's Trade and
Intégration with the European Union***

pod redakcją Andrzeja Rudki i Kalmana Mizseia
(wspólnie z Institute for East West Studies)