

Grażyna Wrzeszcz-Kamińska

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

GRUPY INTERESU W OKRESIE TRANSFORMACJI W POLSCE

1. Wprowadzenie

Grupy interesu są pojęciem złożonym i wieloznacznym, a badania grup interesu prowadzone są z różną intensywnością w ramach wielu dyscyplin naukowych, zwłaszcza zaś socjologii, ekonomii i politologii. Problematyka tworzenia, działania i struktury grup interesu nabrała szczególnego znaczenia w okresie transformacji w Polsce. Zmiana instytucjonalna na poziomie formalnym i nieformalnym determinuje formowanie się poszczególnych grup interesu oraz zakres ich działania. Biorąc pod uwagę fakt, że występują istotne różnice w poziomie rozwoju instytucjonalnego rozwiniętej gospodarki rynkowej i gospodarki w okresie transformacji, można wysnuć tezę, że różnica ta dotyczy również poziomu rozwoju grup interesu i skutków ich działań.

Jeżeli bowiem transformacja systemowa to ciąg koniecznych działań aktorów społecznych, którzy podejmują wysiłek adaptacji i innowacji, to ewolucyjny proces transformacji ustrojowej składa się z niezliczonych, kolejnych ciągów takich działań, które polegają na rekonfiguracji elementów instytucjonalnych i organizacyjnych w kierunku tworzenia gospodarki prorynkowej; tym samym działania te obejmują również grupy interesu.

Analiza grup interesu w ujęciu socjologicznym skupia się na funkcjonalnym charakterze grup interesu i ich miejscu w strukturze społecznej. Grupy interesu jako grupy społeczne powstają, aby zaspokajać potrzeby kontaktów społecznych czy też sprzyjać budowaniu statusu społecznego jednostki. Uzupełnieniem podejścia socjologicznego jest teoria ekonomiczna grup interesu. W swojej istocie ekonomiczne podejście do grup interesu oznacza poszukiwanie odpowiedzi na pytania, jak przebiegają procesy powstawania grup interesu, jak określają one swoje cele oraz w jaki sposób je realizują.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba zweryfikowania hipotezy o bezpośredniej zależności między działaniami poszczególnych grup interesu a obecnym kształtem systemu gospodarczego. Po prezentacji teoretycznych koncepcji grup interesu podjęta zostanie próba identyfikacji wybranych działań grup interesu w Polsce i określenia ich wpływu na obecny kształt systemu gospodarczego.

W tym celu zamierzam przede wszystkim:

- zidentyfikować mechanizm powstawania i działania grup interesu,
- określić grupy interesu powstające w związku z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych oraz skutki ich działań.

Zawarte w artykule rozważania nie wyczerpują całości zagadnienia i wymagają dalszych pogłębionych studiów i analiz.

2. Teorie grup interesu

Teoretyczne podstawy grup interesu formułowane są przez wiele dyscyplin naukowych z różnych punktów widzenia. Studia literaturowe pozwalają zauważyć fakt występowania rozbieżności co do oceny roli, jaką grupy interesu odgrywają w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym.

Należy postawić zasadnicze pytanie, dlaczego jednostki podejmują decyzje o przynależności do grup interesu. Dokonuje się to dzięki przeświadczeniu, iż działania grupy mogą przynosić korzyści nieosiągalne przez indywidualne osoby.

Przez wiele lat w literaturze przedmiotu dominowała pluralistyczna koncepcja grup interesu. Do głównych przedstawicieli tej pluralistycznej teorii należą Arthur F. Bentley [1949] oraz Dawid Truman [1958]. Truman w opublikowanej w 1951 r. pracy *The Governmental Process* określił grupy interesu jako grupy złożone z ludzi podzielających jakiś system przekonań, poglądów, którzy w większości potrafią się zorganizować w obronie własnych interesów. Celem ich stowarzyszenia się jest wpływanie na inne grupy społeczne. Pluralistyczna teoria grup interesu koncentruje się na różnorodnych formach samoorganizacji społeczeństwa, np. w związki, grupy, stowarzyszenia, organizacje społeczne, wspólnoty terytorialne itp.

Powstanie i działania grup interesu w pluralistycznej teorii postrzega się przez pryzmat naturalnych skłonności jednostek. Trumanowskie działania zbiorowe wynikają ze społecznej natury człowieka, a więc grupy interesu powstają samoczynnie w wyniku interakcji połączonych wspólnymi interesami ludzi reagujących na zagrożenie społeczne. Truman wyodrębnił przy tym grupy interesu, które aby osiągnąć swoje cele, korzystają z pomocy organizacji rządowych, i określił je jako polityczne grupy interesu. Według Trumana „formalne grupy interesu” wyłaniają się przede wszystkim jako sposób porządkowania wewnętrznych relacji pomiędzy członkami grupy lub ich relacji z innymi grupami. Skoro grupa osób wyznających podobne poglądy zdobywa odpowiedni zasięg, wyłania się potrzeba rozwinięcia procedur określających charakter aktywności, rozwiązywania konfliktów itp. Oznacza to również potencjalne i realne pojawienie się zagrożeń dobra grupy za-

równy ze strony innych grup, jak i w związku ze zmianami w otoczeniu socjoekonomicznym [Sabatier 1995, s. 200].

Deficycyjną cechą Trumanowskich grup interesu jest wspólnota poglądów, rozumiana jako zbieżność postaw, nie oznaczająca jednak ich jednorodności. Truman, traktując człowieka jako istotę społeczną, reprezentował pogląd, że jednostka należy do wielu różnych grup, co może faktycznie prowadzić do konfliktów wewnątrz poszczególnych zbiorowości. Uwarunkowane to jest poziomem złożoności struktury społecznej, która powoduje z kolei wzrost liczby grup interesu.

Oznacza to, że jednostka jest i/lub może być jednocześnie członkiem wielu konkurujących z sobą grup interesu lub grup o rozbieżnych interesach. Na gruncie krytyki Trumanowskiej teorii grup interesu Mancur Olson [1965] zbudował teorię działań zbiorowych, przyjmując klasyczne założenie ekonomii o interesownej naturze człowieka (*homo oeconomicus*). Ekonomiczna teoria grup interesu, odmienne niż teoria pluralistyczna, uwzględnia: motywacje jednostek tworzących grupy interesu, rachunek korzyści i kosztów działań zbiorowych oraz możliwości „jazdy na gapę” (*free-riding*). Ekonomiczna teoria grup interesu wywodzi się z teorii wyboru publicznego, gdzie indywidualizm metodologiczny oraz postulat racjonalnego zachowania zostają zastosowane do rządu czy grup interesu. Grupy interesu podejmują działania zbiorowe, aby zrealizować interesy grupowe, gdy dostrzegą korzyści w postaci dobra publicznego. Olson zwraca uwagę, że grupy interesu podejmują zorganizowane działania, aby pozyskać specyficzne dobra publiczne (korzystne z punktu widzenia danej grupy interesu – decyzje, regulacje prawne), przy czym ich dostarczanie zależy od dostępnych i możliwych do wykorzystania środków przymusu wobec członków danej grupy. Dostarczanie dobra publicznego przez grupę interesu związane jest z poniesieniem kosztów. Część członków grupy pokrywa koszty dostarczania dobra publicznego, lecz u niektórych członków pojawia się pokusa „jazdy na gapę” (*free-riding*). Pokusa jazdy na gapę w danej grupie interesu jest tym większa, im mniejszy jest zakres środków przymusu i zdolności do ich stosowania wobec własnych członków. Ograniczenie lub wyeliminowanie „jazdy na gapę”, a więc pokrycie kosztów dostarczania dóbr publicznych, w niektórych przypadkach jest albo zbyt kosztowne, albo niemożliwe. Dobra publiczne dostarczane przez grupy interesu są to tzw. specyficzne dobra publiczne, posiadające następujące cechy:

- brak możliwości skutecznego wykluczenia z jego użytkowania poszczególnych członków grupy, do których dobro jest adresowane (*infeasibility of exclusion*),
- publiczny charakter dobra dotyczy tylko określonej grupy,
- odmienny charakter dobra w odniesieniu do różnych grup (w odniesieniu do jednej grupy dobro ma charakter publiczny, a dla innej grupy można być dobrem prywatnym).

W świetle teorii Olsons [1965] grupy interesu wpływają na otoczenie instytucjonalne oraz reguły gry rynkowej. Przyjmując założenie o interesowności i racjonalnej kalkulacji korzyści i kosztów, definiuje on grupy interesu jako podmioty

zawierające dobrowolne umowy, w wyniku których podjęte zostają działania grupowe pozwalające zrealizować interesy prywatne. W tej sytuacji działania indywidualne podlegają ograniczeniu. Olsonowskie grupy interesu dążą do maksymalizacji korzyści w ramach danej struktury instytucjonalnej oraz (również) podejmują działania mające na celu jej zmiany. Z faktu przynależności jednostki do grupy interesu Olson wyprowadził rozróżnienie: korzyści selektywnych odnoszących się do członków grupy interesu oraz korzyści kolektywnych obejmujących zarówno członków, jak i osoby spoza grupy. Jeżeli ten podział odniesiemy do korzyści materialnych i solidarnościowych, to stwierdzimy, że mogą mieć one cechy korzyści kolektywnych albo selektywnych. Z analizy Olsona wynika, że powstawanie grup interesu jest najbardziej prawdopodobne w sytuacjach, w których liczba osób odnoszących korzyści jest mała. Oznacza to, że korzyści jednostkowe są relatywnie duże, a koszty kontroli pasożytnictwa dosyć niskie. Druga sytuacja, najbardziej prawdopodobna w zakresie powstawania grup interesu, ma miejsce wówczas, gdy koszty organizacji są niskie w porównaniu z jednostkowym dostępem do korzyści kolektywnych.

Odmienne niż przedstawiciele pluralistycznej teorii grup interesu (A.F. Bentley i D. Truman), M. Olson postrzega równowagę między konkurującymi ze sobą grupami interesu. Truman reprezentował stanowisko, że równowaga jest uwarunkowana:

- poziomem złożoności (skomplikowania) struktury społecznej oraz
- liczbą grup interesu.

Stan równowagi na rynku politycznym jest osiągnięty, ponieważ poszczególne jednostki należą do wielu różnych, często konkurencyjnych grup interesu. Istotną rolę w utrzymywaniu stanu równowagi odgrywają na nim „potencjalne grupy interesu”, które w sytuacji zagrożenia swoich interesów są gotowe do podjęcia aktywnych działań. Te potencjalne grupy interesu stanowią ochronę (swoiste zabezpieczenie) przed naruszeniem interesu innych grup.

Według Olsona istotne z punktu widzenia efektywności działań grup interesu są rozmiary (wielkość) grup interesu oraz sposób dystrybucji i redystrybucji korzyści między członków danej grupy. Ze względu na liczebność Olson wyróżnił małe i duże grupy interesu. Członkowie małych grup w zasadzie nie mają możliwości unikania kosztów oraz niższe są w tych grupach koszty transakcyjne podejmowanych działań zbiorowych. Olson interpretuje heterogeniczność grup interesu jako zróżnicowane zainteresowanie członków grupy otrzymaniem dobra publicznego, co oznacza, że wzrost zróżnicowania grupy powoduje spadek liczby działań zbiorowych. W dużych grupach koszty reprezentacji, tworzenia i dostarczania dóbr publicznych rosną wraz ze wzrostem liczebności grupy.

Zwrócił on uwagę na „uśpione” grupy interesu (*latent groups*), posiadające tzw. potencjał (*latent power*), który może być wykorzystany w każdej chwili na rynku politycznym. Wyjaśnił proces powstawania grup interesu:

- teorią „produktu ubocznego” – uzasadniającą polityczną aktywność dużych grup,
- teorią „interesów partykularnych – *special interest*” ,
- teorią „wzrostu gospodarczego” – identyfikującą związki zachodzące pomiędzy działalnością grup interesu a tempem wzrostu gospodarczego [Olson 1982].

Olson zauważył, że społeczeństwo składa się z wielu grup interesu o zróżnicowanej sile, których celem jest nie osiągnięcie największego tempa wzrostu gospodarczego, lecz uzyskanie maksymalnych korzyści indywidualnych i grupowych. Dlatego też działania zbiorowe wywierają negatywny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego. Działania grup interesu koncentrują się na pogoni za rentą, a to powoduje m.in. ograniczenie konkurencji, wzrost cen czy zmniejszenie efektywności.

Grupy o średnich rozmiarach, a zwłaszcza koalicje biznesowe, zdaniem Olsona, mają możliwości wywierania nieproporcjonalnie dużego wpływu na rząd, gdyż „grupy biznesowe” traktowane są jako grupy uprzywilejowane (*privileged group*). W obu rodzajach grup dobro wspólne może być dostarczane tylko wtedy, gdy podjęte zostały działania zbiorowe. Grupy biznesowe mają przewagę w sytuacji, gdy ubiegają się o interesy partykularne, ale tracą ją w odniesieniu do związków zawodowych czy grup zawodowych. Olson odmiennie niż pluraliści uważa, że przewagę na rynku mają grupy interesu dobrze zorganizowane, skutecznie reprezentujące swoje interesy. Z kolei obszarem zainteresowania ekonomistów szkoły Chicago była rola grup interesu przy dokonywaniu wyborów publicznych.

George J. Stigler (1962; 1974), Harold Demsetz (1968), Richard Posner (1971; 1976), Robert Baro i Sam Peltzman (1976) najwcześniej podjęli próbę wykorzystania typowych narzędzi ekonomicznych (analizy popytu i podaży) do analizy reakcji zachodzących między regulatorami a legislatorami. Najogólniej definiując, regulatorzy to jednostki, które mogą kontrolować, regulować oraz wpływać na politykę, gospodarkę i obywateli. Możemy wyróżnić dwie odrębne formy regulatora, a mianowicie agencje regulacyjne oraz grupy interesu. Istota podejścia szkoły chicagowskiej sprowadza się do konstatacji, że w procesach regulacyjnych dominujące znaczenie mają silne grupy interesu związane z regulowanymi sektorami gospodarki. Teorie wyjaśniające rolę grup interesu w procesach regulacyjnych nazywane są w literaturze jako teorie „przechwytywania” agencji regulacyjnych (*capture theories*). Skutkiem działania grup interesu jest uzyskiwana wówczas „renta władzy” w różnych wariantach (ulgi, przywileje, polityczne funkcje grup kapitałowo-przemysłowych, zawłaszczanie poszczególnych organów państwa itp.). Z kolei Gary A. Becker w swoim modelu [1983] analizuje zjawisko konkurencji między grupami interesu na rynku politycznym, wykorzystując ekonomiczne narzędzie teorii równowagi. Modelowe społeczeństwo Becker podzielił na dwie wewnętrznie homogeniczne grupy konkurujące ze sobą na rynku politycznym:

- grupę podatników, której celem jest zmniejszenie obciążeń podatników,
- grupę beneficjentów polityki rządu, która działa w celu utrzymania lub zwiększenia otrzymanych subdywów.

Jednostki przeznaczają część zysków na finansowanie działań zbiorowych i wywieranie presji na rząd, a ich liczba jest proporcjonalna do liczebności grupy. Becker określił presję wywieraną na rządzie „funkcją produkcji nacisku” (*production of pressure*), która zależy od:

- liczebności grupy,
- zaangażowanych środków.

Analiza modelu Beckera może być podstawą wniosku, że konkurencja między grupami interesu sprzyja efektywnej polityce gospodarczej i efektywnym metodom opodatkowania.

Konkluzja Beckera jest dyskusyjna, ponieważ przyjmuje on, że rząd jest specyficznym mechanizmem równoważącym wpływy poszczególnych grup interesu, a istniejąca równowaga w wystarczającym stopniu zapobiega eksploatacji jednych grup interesu przez inne grupy interesu, zwłaszcza w sytuacji, kiedy nie uwzględnia on aktywności innych uczestników rynku.

Z kolei Arthur T. Denzau i Michael Munger [1986] koncentrują się na instytucjonalnym aspekcie oddziaływania grup interesu. Autorzy ci przyjmują, że legislatorzy maksymalizują prawdopodobieństwo powtórnej elekcji. W modelu przyjęli, że organ ustawodawczy jest podzielony na komisje odpowiedzialne za poszczególne obszary legislacyjne, przy czym to komisja na danym etapie prac legislacyjnych odgrywa specjalną rolę „monopolisty” i „strażnika” (*gate-keeper*) przy opracowaniu nowej regulacji. Denzau i Munger reprezentują pogląd, że takie rozwiązanie (fragmentacja procesu legislacyjnego) instytucjonalnie zmniejsza szanse grup interesu wywierania skutecznego nacisku na komisję, ponieważ koszt ulegania naciskom mierzony liczbą utraconych głosów jest relatywnie wysoki. Tym samym Denzau i Munger podobnie jak Becker oceniają pozytywnie konkurencję między grupami interesu na rynku politycznym, twierdząc, że pod presją grup interesu rząd dokonuje rozstrzygnięć efektywnych.

Za niekompletne należałoby uznać omówienie teorii grup interesu, w którym nie uwzględniono by teorii wymiany Salisbury’ego [Sabatier 1995, s. 204-206] oraz teorii zaangażowania. Robert H. Salisbury, podobnie jak Olson, teorie grup interesu wywiódł z założenia, że motywem tworzenia grup jest koncentrowanie się na własnym dobrobycie. Motywy działań w celu utworzenia grup interesu mają charakter indywidualnych decyzji działaczy, którzy w zamian za stałą pracę przy obsłudze nowej organizacji decydują się ponieść pewne koszty organizacyjne. Motywem organizacji grupy interesu są wyłącznie korzyści selektywne. Przyjęcie przez Salisbury’ego takiego założenia pozwoliło na wyjaśnienie powstawania różnorodnych grup konsumenckich, farmerskich, ekologicznych itp. W teorii wymiany zwrócił on uwagę również na fakt, że organizatorzy grup celowych posiadają zdolność artykułowania wspólnego interesu grupowego i za cenę członkostwa umożliwiającego finansowanie ich posad oferują określone korzyści.

Ta motywacja działaczy grup interesu jest szczególnie ważna w odniesieniu do tych grup, których przywódcy koncentrują się przede wszystkim na utrzymaniu organizacji poprzez dopływy składek członkowskich.

Podstawowe założenie teorii wymiany Salisbury'ego (1964), podobnie jak i Olsons, opiera się na przewadze selektywnych korzyści materialnych i solidarnościowych nad korzyściami kolektywnymi. Z kolei teoria zaangażowania rozwinęła się na bazie badań empirycznych, pokazujących różnice w poziomie zaangażowania i aktywności członków i przywódców. Zgodnie z tą teorią zaangażowanie na rzecz wartości kolektywnych rośnie w miarę przesuwania się z pozycji członka do pozycji przywódcy.

Zaprezentowane teorie grup interesu wskazują na brak jednoznacznej oceny działalności grup interesu; zwolennicy grup interesu – G.A. Becker, A. Denzau i M. Munger [1986] czy przedstawiciele szkoły chicagowskiej podkreślają, że konkurujące grupy interesu zapewniają równowagę na rynku politycznym, a to jest jeden z warunków efektywnej alokacji zasobów. Zwracają uwagę m.in. na to, że:

- grupy interesu są ogniwem pośredniczącym między państwem reprezentowanym przez organ władzy publicznej a społeczeństwem,
- grupy interesu potwierdzają zdolność obywateli do samoorganizacji i podejmowania działań zbiorowych.

Przeciwnicy grup interesu wskazują na takie ich negatywne cechy, jak:

- reprezentowanie partykularnych interesów,
- ograniczenie obszarów działalności społeczeństwa,
- korupcyjny charakter kontaktów grup interesu i organów państwa.

Prezentując teoretyczne założenia koncepcji grup interesu, należy postawić pytanie o ich uniwersalny charakter. Zaprezentowane koncepcje grup interesu oparte są na obserwacji rynkowych systemów gospodarczych funkcjonujących w krajach o ugruntowanej demokracji.

Powstaje istotne pytanie, czy teorie grup interesu można zastosować do opisu i wyjaśnienia mechanizmów powstania i funkcjonowania grup interesu w Polsce. Becker twierdzi, że jego model nadaje się do analizowania różnych, a nie tylko demokratycznych form rządzenia, zwracając uwagę, że funkcja „oddziaływania na rząd” zależy od cech systemu politycznego.

Jak się wydaje, dla oceny procesu formowania i działania grup interesu w okresie transformacji systemowej istotnym uwarunkowaniem jest poziom rozwoju instytucjonalnego procesu politycznego i gospodarczego. Należy podkreślić, że grupy interesu nie wyczerpują listy wszystkich zagadnień dotyczących działań zbiorowych.

3. Grupy interesu w okresie transformacji

Proces powstawania i funkcjonowania grup interesu zachodzi w sferze zarówno instytucjonalnej, jak i realnej. Na otoczenie instytucjonalne składają się normy formalne – regulacje prawne oraz normy nieformalne: zwyczaje, tradycja, procedury postępowania itp. Instytucje formalne i nieformalne wzajemnie się uzupełniają i modyfikują. W odniesieniu do polskiej transformacji w początkowym jej okresie, na poziomie instytucji formalnych, przerwanie ciągłości zmian instytucjo-

nalnych było uwarunkowane koniecznością stworzenia systemu prawnego adekwatnego do zmiany ustrojowej. W okresie transformacji instytucje mają swoją dynamikę zmian, której źródła tkwią w gospodarce (reformowanie cen, zasobów itp.). Podmioty transformacji gospodarczej (czy szerzej: ustrojowej) z jednej strony dostosowują się do modyfikacji instytucji ogólnych, z drugiej zaś próbują wpływać na charakter i zakres tej modyfikacji. Uwzględniając kwestie instytucjonalne, można wyróżnić dwa modele reprezentacji interesu i podejmowania działań zbiorowych wobec władzy publicznej. W modelu pluralistycznym (anglosaskim) grupy interesu powstają spontanicznie, a udział w nich jest nieobowiązkowy. W tym modelu są pewne wyjątki: osoby wykonujące zawody wymagające wysokich norm profesjonalnych i etycznych mają obowiązek przynależności do korporacji. Model korporatystyczny charakteryzuje się obowiązkową przynależnością do organizacji, izb, stowarzyszeń, co wiąże się z ponoszeniem określonych kosztów. W modelu tym grupy interesu funkcjonują w strukturach zinstytucjonalizowanych, takich jak izby przemysłowe, izby handlowe, stowarzyszenia, zrzeszenia, cechy itp., wywierając wpływ na decyzje podejmowane przez władze. Negocjacje toczą się pomiędzy grupami interesu a rządem. W Polsce na obecnym etapie rozwoju instytucjonalnego mamy model mieszany z dominacją cech modelu korporatystycznego, gdzie grupy interesu powstają w dwojaki sposób: dobrowolnie – osoby zrzeszają się, ponieważ tylko w ten sposób mogą uzyskać korzyści prywatne i/lub koszty ich uzyskania przez grupę są niższe, lub grupy interesu powoływane są przez państwo – z czym się wiąże obowiązkowa przynależność (korporacje prawa publicznego).

Kwestie te zostały uregulowane w ustawie zasadniczej – Konstytucji RP (1997). I tak ustawa zapewnia wolność tworzenia i działania stowarzyszeń, fundacji, organizacji społeczno-zawodowych, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń (art. 12). W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17.1), tworzone mogą być również inne rodzaje samorządu; samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej (art. 17.2).

Korporacje zawodowe uzyskały przywilej prawny w postaci prawa regulowania działalności w danym zawodzie przez grupę ludzi – grupę interesu. Działania korporacji zawodowych upoważniają do stwierdzenia, iż korzyści wynikające z tego stanu powodują, że kolejne grupy zawodowe ubiegają się o uzyskanie tego statusu. Transformacja w Polsce posiada swoją specyfikę i dynamikę, a to nie pozostaje bez wpływu na powstawanie i działania grup interesu. Proces transformacji ze swojej natury jest konfliktogenny, jeśli chodzi o podział dóbr, otoczenie instytucjonalne charakteryzuje się słabością, a mechanizmy wymuszające przestrzeganie i egzekucję norm są słabo wykształcone (np. system sądów gospodarczych w Polsce) i mało skuteczne, co wpływa na wzrost kosztów transakcyjnych. Prywatny-

zacja, demonopolizacja i deregulacja gospodarki stworzyły niepowtarzalną szansę uzyskania korzyści przez grup członków interesu. Badacze grup interesu wyróżniają następujące kategorie korzyści:

- materialne: dające się zwykle wyrazić w formie pieniężnej;
- solidarnościowe: korzyści społeczne wynikające z uczestnictwa w działalności grupy;
- celowe: korzyści wynikające z ideologicznych lub zadaniowych celów grupy nie związanych ze znaczącym zyskiem dla członków grupy (tab. 1).

Tabela 1. Korzyści grup interesu uzyskane z prywatyzacji przedsiębiorstw w Polsce

Rodzaj korzyści	Selektywne (tylko dla członków grupy interesów)	Kolektywne (nie tylko dla członków grupy interesów)
Materialne (zwykle pieniężne)	1. Przydział pracownikom prywatyzowanych akcji i udziałów	Zmiana systemu emerytalnego
	2. Zakup przez pracowników przedsiębiorstwa akcji i udziałów na preferencyjnych warunkach	
	3. Powoływanie fundacji w celu wyprowadzenia środków finansowych i rozdzielenie ich między członków fundacji	Zmiana prawa delegalizująca takie praktyki
	4. Uznaniowe reguły przeznaczania przywilejów dla małych firm	
	5. Kapitał zagraniczny – transfer zysków do firm zagranicznych	
Solidarnościowe (korzyści z interakcji społecznych)	Zapewnienie przedstawicielom grup interesów intratnych stanowisk oraz możliwość uzyskania doraźnych, często nieformalnych korzyści	

Źródło: opracowanie własne.

Prawne warunki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, asymetria informacyjna, nie ukształtowane struktury rynku i zaburzone procesy konkurencji umożliwiły ukonstytuowanie się różnych grup interesu, które m.in. poprzez wykorzystanie instytucji państwa pozyskiwały doraźne i trwałe korzyści prywatne. Wszystkie zachowania jednostkowe i grupowe, polegające na wpływananiu na działalność państwa w celu osiągnięcia korzyści kosztem innych jednostek i grup, nazywamy pogonią za rentą. Między skutecznością nacisków grup interesu a uzyskaną rentą zachodzi określona korelacja. Mocne prawa własności ograniczają skłonność państwa do ulegania naciskom grup interesu, co oznacza mniejsze rozproszenie rent i ograniczenie korzyści prywatnych na rzecz efektywności społecznej.

Wśród głównych beneficjentów polskiej prywatyzacji lokują się menedżerowie. Uzyskaniu realnych korzyści przez tę grupę interesu sprzyjały: metody prywatyzacji, brak kapitału i brak ukształtowanego otoczenia instytucjonalnego.

Menedżerowie uzyskiwali korzyści dwojakiego rodzaju. Pierwsze to korzyści selektywne uzyskiwane tylko przez członków grupy. Na przykład kierownictwo

(menedżerowie) prywatyzowanych przedsiębiorstw poprzez informacje o wartości prywatyzowanego majątku mogło wpływać na minimalizowanie jego wartości. Wyniki analiz polskiej prywatyzacji potwierdzają, że im większe zaangażowanie finansowe menedżerów w prywatyzację przedsiębiorstwa, tym silniejsze zainteresowanie obniżeniem jego wartości. Menedżerowie jako grupa interesu tworzyli koalicje redystrybucyjne np. z pracownikami i/lub związkami zawodowymi. Realne korzyści grupy interesu były tym większe, im działania rozproszonych pracowników były bardziej skuteczne. Pozyskanie dla prywatyzacji pracowników w pierwszym jej etapie sprzyjało rozproszeniu tytułów własności, a w następnym umożliwiało nabywanie (przejmowanie) ich przez menedżerów.

Własność prywatna powstawała w tych przypadkach poprzez tworzenie różnych konfiguracji struktury własnościowej. Olsonowski podział grup ze względu na ich liczebność wyjaśnia motywy działania oraz stopień zróżnicowania interesów jej członków.

Menedżerowie w prywatyzowanych przedsiębiorstwach tworzyli małe grupy, których wspólny cel i działania były identyczne. Pracownicy tworzyli najczęściej duże grupy o zróżnicowanej strukturze, różnym stopniu zorientowania na osiągnięcie wspólnych celów. Prywatyzacja całych branż stanowiła przesłankę tworzenia dużych grup, które, oddziałując na swoich członków poprzez selektywne bodźce, były motorem działania członków grupy interesu. Te duże grupy reprezentują wąskie interesy grupowe i są skuteczne we wpływniu na:

- zwiększenie roli państwa w gospodarce (korzystne regulacje dla wybranych branż lub grup interesu),
- korzystną dla grupy interesu zmianę redystrybucji dochodów.

Analiza prywatyzacji w Polsce pozwala na sformułowanie następujących wniosków w odniesieniu do działań grup interesu:

po pierwsze – następstwem przekształceń własnościowych jest powstanie różnych grup interesu, ukierunkowanych na pozyskiwanie selektywnych korzyści finansowych,

po drugie – selektywne korzyści mają charakter korzyści solidarnościowych,

po trzecie – dominują krótkookresowe korzyści selektywne w odniesieniu do części beneficjentów procesu prywatyzacji.

Jedna grupa uzyskiwała korzyści materialne w zamian za zgodę na przekształcenie własnościowe. Druga grupa, oprócz selektywnych korzyści materialnych, uzyskiwała korzyści solidarnościowe związane z członkostwem w radzie nadzorczej lub pełnieniem funkcji w związku zawodowym. Kolektywną korzyścią była np. zmiana systemu emerytalnego (umożliwiająca uzyskanie zasiłku przedemerytalnego).

W odniesieniu do grup interesu słabość otoczenia instytucjonalnego może stanowić przesłankę – i stanowiła w świetle wyników badań prywatyzacji – do podejmowania działań powodujących wzrost selektywnych korzyści materialnych.

4. Zakończenie

Celem działania grup interesu jest wywieranie nacisku na decyzje podejmowane przez władze w celu uzyskania korzyści selektywnych dla swoich członków i/lub korzyści kolektywnych dla szerszych zbiorowości. Grupy interesu mogą działać jako stowarzyszenia, związki zawodowe, fundacje, zrzeszenia, partie, samorządy zawodowe i terytorialne itp. Grupy interesu uczestniczą w procesach politycznych ze zróżnicowaną intensywnością. Nie należy ich jednak utożsamiać z partiami politycznymi, gdyż nie prowadzą one działalności *stricte* politycznej. Nie zachodzi również tożsamość między działalnością grup interesu a działalnością lobbingową, ponieważ działania grup interesu mają charakter bezpośredni i nie muszą ograniczać się tylko do działań o charakterze lobbingowym. Transformacja systemowa powoduje, że instytucje mają różne formy pośrednie i nie posiadają całego zestawu cech charakterystycznych dla instytucji gospodarki rynkowej. Przeprowadzona analiza upoważnia do stwierdzenia, że grupy interesu w Polsce są kategorią wysoce heterogeniczną, o zróżnicowanej liczebności, o zróżnicowanych stopniu hierarchizacji, otwartości i zorientowaniu na interes publiczny, z dominacją działań na rzecz interesu prywatnego.

Literatura

- Bentley A.F., *Process of Government*, Principia Press, Bloomington, 1949.
- Becker G.A., *Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983 vol. XCVIII nr 48.
- Denzau A., Munger M., *Legislators and Interest Groups. How Unorganized Interest Get Represented*, „American Political Science Review” 1986 vol. 80.
- Jasiecki K., *Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu*, IFiS PAN, Warszawa 2002.
- Karpowicz E., *Lobbing w wybranych krajach – zarys uwarunkowań prawnych i działań praktycznych*, „Przegląd Sejmowy” 2000 nr 3(38).
- King D.C., Walker J.L., *The Provision of Benefits by Interest Groups in United States*, „Journal of Politics” 1992 vol. 54 nr 2, May.
- Manowce polskiej prywatyzacji*, red. M. Jarosz, PWN, ISP PAN, Warszawa 2001.
- Obciążeni polityką*, red. W. Wesołowski, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2001.
- Olson M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1965.
- Olson M., *The Rise and Decline of Nations*, University Press, Yale 1982.
- Ossowski S., *O strukturze społecznej*, PWN, Warszawa 1982.
- Peters G.B., *Polityka i biurokracja państwowa*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995.
- Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, red. B. Klimczak, Wydawnictwo AE, Wrocław 2001.
- Sabatier P., *Przynależność do grup interesów a ich organizacja: przegląd teorii*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995.

- Stark D., *Od systemowej tożsamości do organizacji różnorodności. Przyczynek do analizy zmiany społecznej w Europie Wschodniej*, „Studia Socjologiczne” 1992 nr 2-3.
- Stigler G., *Free Riders and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic Regulation*, „Bell. Journal of Economics and Management Science” 1974 nr 5.
- Suwalski A., *Problemy polskiej prywatyzacji*, Wydawnictwo AE, Poznań 1998.
- Truman D., *The Governmental Process*, New York 1958.

INTEREST GROUPS IN THE TRANSFORMATION TIME IN POLAND

Summary

The point of this article is subject matter creating, action and the structure of interest groups in the period of transformation. The paper discusses the theoretical conception of interest groups among other things by D. Truman, M. Olson, G. Stigler, G.A. Becker, as well as it identifies chosen operation interest groups in connection with privatisation state-owned companies.