

STANISŁAW ALWASIAK,
MONIKA LEWANDOWSKA-KALINA,
LECH KALINA,
OSKAR KOWALEWSKI,
MICHAŁ MOŹDŹEŃ,
KRZYSZTOF RYBIŃSKI*

Interes publiczny a interesy grupowe w polskim ustawodawstwie

Wstęp

W państwach demokratycznych szeroko przyjmowanym przez badaczy celem działania polityków jest „zadowolenie wyborców” – przynajmniej w takim zakresie, w jakim zwiększa to ich szanse na reelekcję. Wydaje się to sensownym założeniem, biorąc pod uwagę racjonalny egoizm polityków, którzy dodatkowo świadomie wybrali taką, a nie inną ścieżkę kariery. Owo zadowalanie wyborców może odnosić się do redystrybucji, jak i innych form działania państwa (regulacja, dostarczanie dóbr publicznych). W szczególności jednak redystrybucja wydaje się mieć tendencję do przybierania nieintuicyjnego kierunku – od większości do mniejszości. Fakt ten jest powszechnie kojarzony z istnieniem i działaniem tzw. grup interesów, które aktywnie dążą do realizacji preferowanych przez nie polityk. Wydaje się, że jeszcze bardziej skomplikowana sytuacja występuje w uwarunkowaniach geopolitycznych i historycznych, w których znalazła się Polska.

W celu przeanalizowania powyższego problemu zostały przeprowadzone badania nad realizacją interesów grupowych w procesie legislacyjnym w okresie wrzesień 2011 r. – luty 2012 r. na próbie 1365 ustaw uchwalonych w latach 1990–2011. Badania te koncentrowały się na dwóch powiązanych ze sobą kwe-

* Mgr Stanisław Alwasiak – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, e-mail: s.alwasiak@gmail.com; Mgr Monika Lewandowska-Kalina – Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa, e-mail: monika_lewandowska@vp.pl; Dr. Lech Kalina – Kolegium Analiz Ekonomicznych, Szkoła Główna Handlowa, e-mail: lechkalina@vp.pl; Dr hab. Oskar Kowalewski – Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, e-mail: okowale@sgh.waw.pl; Mgr Michał Możdżeń – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, e-mail: michal.mozdzen@gmail.com; Dr hab. Krzysztof Rybiński, Prof. Vistula – Uczelnia Vistula, e-mail: rybinski@rybinski.eu

stiach: stanu polskiego prawodawstwa oraz legislacyjnego odzwierciedlenia wpływu grup interesu na stan spraw publicznych. Niniejszy artykuł nie daje bezpośredniego wglądu w proces lobbingu ustawowego, a jedynie odnosi się do faktu uprzywilejowania w prawie niektórych grup kosztem ogółu społeczeństwa. W poszukiwaniu przyczyn takiego stanu rzeczy odwołuje się do teorii grup interesu oraz szerszej kategorii koncepcji w ramach nurtu tzw. przechwycenia państwa (*state-capture theories*), a także teorii politycznego cyklu koniunkturalnego oraz politycznego cyklu budżetowego (Boehm 2007; Drazen 2001). Odnosi się również do specyfiki polskiej struktury instytucjonalnej konstytuującej ramy wpływu grup interesu na proces prawodawczy, niekiedy zwanej „chwijnym korporatyzmem” (Sroka 2006).

Do badania zostały wykorzystane zebrane przez nas dane z eksperckiej oceny 1366 ustaw dotyczących finansów publicznych (czyli dokonujących redystrybucji zasobów publicznych) i wolności gospodarczej (czyli mających wpływ na warunki prowadzenia działalności biznesowej w Polsce), które zostały uchwalone przez Sejm RP w latach 1989–2011. Każda ustawa była oceniana pod kątem realizacji interesu publicznego lub grupowego, wpływu na wolność gospodarczą i finanse publiczne. Powstała w ten sposób baza danych została uzupełniona o szczegółowe informacje dotyczące przebiegu procesu legislacyjnego, takie jak podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą, długość procedowania ustawy w parlamencie, czas, jaki upłynął od inicjatywy i od uchwalenia ustawy do wyborów parlamentarnych, oraz o informacje dotyczące rządzącej w momencie uchwalenia ustawy koalicji, jak również o osobach pełniących w rządzie eksponowane funkcje. Dodatkowo zostały wprowadzone również dane dotyczące wzrostu gospodarczego i deficytu budżetowego, mające odzwierciedlać informacje o kondycji polskiej gospodarki w trakcie trwania procesu legislacyjnego.

Artykuł został podzielony na pięć części: 1) wstęp opisujący specyfikę polskiego systemu wpływu grup interesu na proces stanowienia prawa, 2) przegląd literatury teoretycznej oraz empirycznej, 3) przedstawienie metodologii badania, 4) opis wyników badań, 5) konkluzje i rekomendacje.

1. Przegląd literatury

Bogata teoretyczna i empiryczna literatura odnosząca się do fenomenu realizacji interesów grupowych daje podstawy do wyciągnięcia różnorodnych wniosków, które mogą stanowić podstawę dla wyrażenia hipotez wiążących ów fenomen ze zmiennymi gospodarczymi, budżetowymi oraz związanymi z naturą procesu politycznego.

W szczególności dwie grupy rodziny teorii mogą stanowić wygodny punkt wyjścia dla dalszego wywodu: grupa teorii „przechwytywania państwa” (*state-capture*) oraz grupa teorii politycznego cyklu koniunkturalnego i politycznego cyklu budżetowego (*political business cycle*, *political budget cycle*). Teorie „przechwytywania

państwa” można dalej podzielić na teorie pogoni za rentą oraz teorie zachowań korupcyjnych (Boehm, 2007).

Pogoń za rentą jest konsekwencją istnienia państwa, które posiada władzę ustalania struktury ciężarów i uprawnień nakładanych na podmioty społeczne. Pierwotnie tego typu działanie opisał m.in. M. Olson (1965), a sformalizowane zostało przez G. Tullocka (1967), choć naturalnie na ryzyko wykorzystywania państwa dla osiągnięcia prywatnych korzyści nieprzekładających się na dobrobyt społeczny wskazywali już klasycy (Mill 1861). Do dziś zjawisko to funkcjonuje pod nazwą „pogoń za rentą” (*rent-seeking*) nadaną mu przez Anne Krueger. Ekonomicznie ujmując, renta jest to część wypłaty na rzecz czynnika produkcji, która przekracza koszty konieczne do utrzymania jego zatrudnienia na niezmiennym poziomie. W literaturze najczęściej pojawia się termin „renta monopolistyczna”, która polega na czerpaniu przez monopol ponadnormatywnych zysków poprzez utrzymywanie ceny na poziomie przekraczającym cenę „konkurencyjną”. Jednak w teorii *rent-seeking* renta rozumiana jest szerzej – jako wiązka korzyści uzyskanych przez podmiot dzięki działaniu procesu politycznego. Zjawisko pogoni za rentą prowadzi więc w dużej mierze do negatywnych konsekwencji poprzez zaburzenie konkurencji lub często nieuprawnioną poprawę relatywnej sytuacji pewnych podmiotów. Dodatkowo koszty pogoni za rentą wynikają nie tylko z efektów prowadzonej polityki, ale występują też po stronie podmiotów podejmujących walkę o przeforsowanie korzystnej dla nich regulacji. Zasadniczo koszty te mogą być ponoszone dwojako: albo w formie bezpośrednich transferów na rzecz decydentów (wpłaty na fundusz partyjny, łapówki dla urzędników) (Peltzman 1976), albo na rzecz podjęcia lobbingu w celu uświadomienia władzy pożytecznych skutków konkretnej regulacji (Hessami 2010). Prosty model opracowany przez G. Tullocka wskazuje, że całkowite koszty poniesione na pogoń za rentą przez wszystkie konkurujące o nią podmioty zbliżają się do wielkości oczekiwanych korzyści z jej uzyskania (Tullock 1980).

Prominentnym badaczem zjawiska pogoni za rentą był George Stigler. Zwracał on uwagę, że tradycyjne mechanizmy uzyskiwania przewagi rynkowej (integracja pionowa, strategie różnicowania cen i produktów) są mniej efektywne niż próby realizacji tego celu za pomocą narzędzi prawnych, w szczególności regulacji. Wskazał też, że z punktu widzenia firmy bardziej efektywną formą ochrony interesów jest regulacja niż redystrybucja (Stigler, 1971). Inni badacze wskazują też na fakt podejmowania działań przeciwdziałających regulacjom negatywnie oddziałyującym na firmy (Duso 2005).

Bogatsze spojrzenie na kwestie pogoni za rentą oferują S. Peltzman, R. Posner czy G. Becker (Peltzman 1976; Posner 1971; Becker 1983). Wskazują oni, że pogoń za rentą w prawie każdym przypadku dotyczy wielu podmiotów potencjalnie narażonych na skutki regulacji. Są to np. związki zawodowe, konsumenci, banki, organizacje administracyjne itd. (Boehm 2007). Konkurencja między tymi podmiotami powoduje, że trudno jest dowolnemu z nich „dyktować” warunki prowadzonej polityki, a efekt pogoni za rentą jest niejednoznaczny oraz zależy od relatywnej siły poszczególnych podmiotów i spodziewanej wielkości wiązki korzyści.

Dodatkowo skuteczność działań zależy od istnienia efektywnych mechanizmów kontroli problemu gapowicza wewnątrz konkurującej grupy (Becker 1983). Dlatego wydaje się, że najskuteczniejszymi „lobbystami” są grupy zdyscyplinowane, mające ponadto wyraźny interes w ramach konkretnych działań legislacyjnych.

W powiązaniu z teorią pogoni za rentą, która zakłada wpływ podmiotów na państwo w celu poprawy swojej względnej sytuacji, nauki społeczne dostrzegają również występowanie grup interesu w ramach struktur państwowych, które także próbują uzyskać korzyści poprzez zwiększony wpływ na bieg spraw publicznych. Teorie zwracające uwagę na tego typu zachowania i bodźce obejmują np. model biurokraty maksymalizującego budżet (Niskanen 1971) czy inspirowany nim model państwa-Lewiatana, zainteresowanego maksymalizacją wpływów podatkowych (Brennan, Buchanan 2000). Wskazują one, że przy przyjęciu zasady racjonalnej maksymalizacji jednostki występowanie różnych aktorów w ramach struktur publicznych prowadzi do tworzenia się grup interesu angażujących się w działania przypominające pogon za rentą. Dodatkowo aktorzy ci posiadają przewagę w postaci znajdowania się stosunkowo blisko politycznego centrum, dzięki czemu łatwo im wywierać na nie wpływ. W tym nurcie występują także, obok koncepcji Niskanena, teorie wskazujące na szeroko rozpowszechniony problem mocodawca-pełnomocnik (*principal-agent*) między politykami oraz biurokracją (Spiller 1990; Laffont, Tirole 1991; Martimort 1999). Należy też zwrócić uwagę, że wielkość sfery publicznej (kontrola wielu sektorów gospodarki), połączona ze słabością procesów rządzenia, prowadzi do nasilania się zjawisk związanych z wpływem grup usytuowanych wewnątrz struktur państwowych. Badacze zajmujący się tymi problemami wskazują na pogon za rentą jako jedną z zasadniczych przyczyn ubóstwa krajów rozwijających się (Raczyński 2001).

Badacze ponadto wskazują, że dwa opisane procesy: intensywność pogoni za rentą oraz wywołany egoistycznymi bodźcami aktorów politycznych przerost państwa mają tendencję do wzmacniania się w konsekwencji występowania następującego mechanizmu sprzężenia zwrotnego: przerost państwa powoduje zwiększoną konkurencję o dystrybuowane przez nie zasoby, a wywołana tym degeneracja gospodarki oraz kultury politycznej wytwarza presję na zaradzenie temu problemowi przez zwiększoną interwencję państwa (Krueger 1974).

W przypadku zróżnicowania poszczególnych systemów politycznych w zakresie podatności na zjawisko pogoni za rentą należy zwrócić uwagę, że już na początku okresu transformacji systemowej prominentni badacze fenomenu grup interesów wskazywali na specyfikę tzw. krajów postkomunistycznych, które w konsekwencji pokojowej zmiany systemowej nie zostały oczyszczone z elementów kształtujących zjawisko „sklerozy instytucjonalnej”, będących efektem wielu lat wzmacniania się grup partykularnych interesów w systemie komunistycznym (Olson 1995). W przeciwieństwie więc do rewolucyjnych zmian systemowych, jak w Niemczech i Japonii po upadku faszyzmu, w krajach naszego regionu należy doszukiwać się efektów działalności grup interesów od momentu ukonstytuowania się nowego ładu instytucjonalnego.

Na aktywną rolę podmiotów znajdujących się w ramach struktur państwowych wskazują teorie, które można nazwać na potrzeby niniejszego artykułu teoriami „myta legislacyjnego” (*tollbooth theories*), wskazujące na celowe tworzenie regulacji utrudniających działalność gospodarczą, aby ustanowić warunki wymuszające łapówki lub kontrybucje polityczne ze strony firm (de Soto 1989; Shleifer, Vishny 1994).

Teorie „myta legislacyjnego” mocno wiążą się z kwestią korupcji w procesie legislacyjnym, nazywaną przez F. Boehma „wielką korupcją” (*grand corruption*) i odnoszącą się do relacji organizacje prywatne – legislatywa oraz administracja – legislatywa (Boehm 2007).

Z punktu widzenia rozlicznych politycznych teorii sprawiedliwości w ocenie społecznych korzyści wydaje się, że branie pod uwagę jedynie zmiennych warunkowanych ekonomicznym utylitaryzmem jest niewystarczające i ocena efektów działania grup interesu wymaga mocniejszego umocowania aksjologicznego. W szczególności dobrze rozpoznana w filozofii polityki i przyjmowana przez opisywane poniżej badanie teoria sprawiedliwości jako bezstronności J. Rawlsa (1971) wskazuje, że wynikające z procesu politycznego zmiany w społecznej dystrybucji zasobów mogą być uznane za pożyteczne, jeśli poprawiają sytuację najgorzej uposażonych. Przyjmując tę perspektywę, należy uznać, że dobrze zaprojektowana polityka regulacyjna (np. znoszenie barier administracyjnych dla przedsiębiorców, obniżające koszty i zwiększające konkurencję) czy redystrybucyjna (np. transfery dla najbiedniejszych członków społeczeństwa), nawet jeśli powstała pod naciskiem grup interesu, spełnia warunek zwiększania dobrobytu społecznego.

Jednak w odniesieniu do rozkładu w społeczeństwie możliwości wpływu między „dużych i silnych” a „małych i słabych” literatura maluje pesymistyczny obraz. Badania prowadzone w nurcie teorii przechwytywania państwa w krajach naszego regionu (w szczególności na podstawie bazy danych BEEPS, powstałej w wyniku prowadzenia od 1999 r. przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju ankiet wśród przedstawicieli firm) wskazują w odniesieniu do podmiotów gospodarczych na daleko posuniętą nierównowagę wpływu na proces polityczny między firmami małymi a dużymi (często powstałymi w wyniku prywatyzacji), na rzecz tych drugich (Hellman, Kaufmann 2000). Co więcej, stopień tego „obciążenia” wpływu politycznego przenosi się w sposób negatywny na postrzeganą wiarygodność sądów, wysokość odprowadzanych podatków, czy skłonność firm do restrukturyzacji (Hellman, Kaufmann 2003).

Istotna jest również kwestia skutecznego działania zidentyfikowanych przez M. Olsona tzw. grup szerokich interesów (*encompassing interest groups*). Są to grupy, które posiadają szeroką pluralistyczną bazę poparcia lub zainteresowane są realizacją kwestii powszechnie uznawanych za zgodne z interesem publicznym (np. organizacje pracodawców walczących o zniesienie barier administracyjnych dla szeroko rozumianego biznesu, grupy obywateli zainteresowanych zwiększeniem rozliczalności administracji publicznej). Niestety, ze względu na niską użyteczność prywatną członków tych grup w powiązaniu z wysokim ryzykiem występowania tzw. efektu gapowicza, grupy te najczęściej nie są aktorami o sile wystarczającej

do realizacji proponowanych postulatów (Olson 1982). Dlatego wydaje się, że ze względu na problemy ze zbyt niską reprezentacją grup najgorzej uposażonych oraz z koordynacją działania grup „szerokich interesów” postulaty sprawiedliwości nie mają wystarczającej bazy poparcia, ustępując miejsca postulatowi realizacji interesów partykularnych.

Drugie pytanie badawcze postawione we wstępie odnosi się do kwestii realizacji interesów grupowych w aspekcie czasowym. W uproszczeniu brzmi ono: kiedy uchwalane prawo w najwyższym stopniu realizuje interesy grupowe?

Odpowiedzi na to pytanie dostarczają badania z kategorii politycznego cyklu koniunkturalnego (PBC), a w szczególności politycznego cyklu budżetowego (PCB). Wskazują one przede wszystkim, że partie rządzące, będące zainteresowane ponownym wyborem, w okresie przedwyborczym angażują się w działania fiskalne prowadzące do zmniejszenia podatków lub zwiększenia wydatków na rzecz potencjalnych wyborców (Rogoff 1990). Szczególnie ciekawe z punktu widzenia niniejszego artykułu są modele wskazujące na zmianę struktury dochodów i wydatków budżetowych w celu zmobilizowania przez polityków tradycyjnej bazy wyborczej (Drazen, Eslava 2005). Pośrednio wskazują one na preferowanie w okresie przedwyborczym partykularnych interesów grup postrzeganych jako ważne z punktu widzenia osiągnięcia reelekcji. Co dodatkowo interesujące, badania empiryczne prowadzone na bazie modeli związanych z kategorią PCB wskazują, że zakładane efekty występują w dużo wyższym stopniu w krajach na niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (Drazen 2001). Wyniki te są zgodne z hipotezą zmniejszania się z czasem efektu cyklu budżetowego w konsekwencji poprawy kompetencji politycznych i wiedzy na temat procesu politycznego wśród wyborców (Shi, Svensson 2002).

Badacze zajmujący się kwestiami ekonomii politycznej procesu budżetowego, a w szczególności uwarunkowaniami instytucjonalnymi kształtowania się wydatków publicznych oferują kilka hipotez, które mogą być przydatne z punktu widzenia prób wyjaśnienia dynamiki działania grup interesów w aspekcie redystrybucyjnym. Wskazywana jest w szczególności rola ministra finansów jako centralnego aktora procesu budżetowego. Silna instytucjonalna pozycja tego podmiotu ma mieć pozytywne przełożenie na odpowiedzialne zarządzanie finansami publicznymi (Alesina, Perotti, Tavares 1998) – założenie, które można przełożyć na hipotezę mniejszej skłonności do budżetowego finansowania interesów grupowych w sytuacji posiadania silnej pozycji politycznej przez ministra finansów.

Ostatnim elementem, który zdaje się tłumaczyć dynamikę wydatków budżetowych, jest indukowana przez sytuację gospodarczą wielkość salda budżetowego (w konkretnym przypadku Polski jest to wielkość deficytu). Jak wskazują ekonomiści zajmujący się finansami publicznymi, presja polityczna powoduje, że rządzący w okresach dobrej koniunktury powodującej lepszą sytuację budżetową mają tendencję do zwiększania wydatków lub obniżania podatków, co niweluje antycykliczną funkcję finansów publicznych (Alesina 2000). Krótko mówiąc, w sytuacji względnie dobrej sytuacji gospodarczej i niskiego deficytu budżetowego naciski na ekspansję fiskalną powinny być bardziej skuteczne.

2. Metodologia

2.1. Wybór ustaw

Analizie zostały poddane wszystkie ustawy, które zostały uchwalone przez Sejm RP w latach 1990–2011 dotyczące finansów publicznych (czyli dokonujące redystrybucji środków publicznych) i wolności gospodarczej (czyli mające wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce). Ogólna liczba ustaw, które zostały poddane analizie wyniosła 1366. Analizie nie zostały więc poddane wszystkie ustawy uchwalone w badanym okresie. Po pierwsze, pominięte zostały ustawy mające charakter ustrojowy, tzn. te, które normują strukturę władzy politycznej w Polsce oraz zakreślają ramy instytucjonalne państwa, zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym. Po drugie, pominięte zostały ustawy regulujące różne dziedziny życia społecznego, takie jak np. przepisy karne, cywilne i przepisy administracyjne, które regulują obowiązki i uprawnienia obywateli wobec państwa, czyli w swoich założeniach nie wpływają na warunki prowadzenia biznesu w Polsce. Po trzecie, pominięte zostały ustawy implementujące normy prawa UE, a także ustawy ratyfikujące umowy międzynarodowe. Po czwarte, pominięte zostały także akty, które miały charakter techniczno-prawny, jak publikacje tekstów jednolitych ustaw, przepisy wprowadzające itp. Pominięte zostały również rozporządzenia i inne akty niższego rzędu, pomimo świadomości, że bardzo często wprowadzają one istotne novum normatywne, szczególnie w zakresie regulacji gospodarczych. Takie ograniczenie nie powinno jednak zmienić wniosków dotyczących procesu stanowienia prawa i realizacji interesów grupowych.

W latach 1990–2011 uchwalono 3644 ustaw. Ocenie poddano 1366 ustaw, co stanowi 37% ogółu. Każda z ustaw podlegała ocenie trzech niezależnych ekspertów, m.in. pod kątem widzenia realizacji interesu publicznego lub grupowego, generowania wydatków lub oszczędności dla finansów publicznych oraz wpływu na wolność gospodarczą.

2.2. Definicja interesu publicznego

Definicja interesu publicznego przyjęta w tym badaniu jest oparta na teorii sprawiedliwości Johna Rawlsa (1971): interes publiczny realizują takie rozwiązania instytucjonalne, które w największym stopniu poprawiają sytuację najgorzej uposażonych naturalnie.

Jako ustawy z zakresu finansów publicznych wybraliśmy te, które dokonują redystrybucji środków publicznych. Przyjęliśmy, że rozwiązania zawarte w ustawach z zakresu „finansów publicznych” realizują interes publiczny, jeśli spełniają łącznie dwa warunki:

Warunek 1. Redystrybucja powinna być sprawiedliwa z punktu widzenia naj-słabiej uposażonych. Rozwiązania, które redystrybuują środki publiczne do osób średnio i bardzo zamożnych, są niesprawiedliwe z punktu widzenia naj-słabiej

uposażonych. Przykładem mogą być przywileje emerytalne lub transfery socjalne, których odbiorcami są grupy nienależące do najbiedniejszych grup społecznych. Zakładaliśmy też, że redystrybucja środków publicznych do osób średnio i bardzo zamożnych jest sprawiedliwa tylko wtedy, kiedy przyspiesza rozwój gospodarczy kraju, co zwiększa podaż środków publicznych do rozdysponowania pomiędzy osoby najślabiej uposażonych w przyszłym okresie. Przykładem takiej sytuacji mogą być dobrze zaprojektowane wydatki inwestycyjne np. na infrastrukturę, edukację, czy badania i rozwój. Takie wydatki publiczne będziemy nazywać „dobrymi wydatkami”.

Warunek 2. Jeśli ustawa spełnia warunek 1 (czyli jest sprawiedliwa), to zostaje pytanie, czy redystrybucja, którą dana ustawa ustanawia, mogłaby zostać zaprojektowana efektywniej, z większą korzyścią dla najślabiej uposażonych i czy na określonym nieefektywnym rozwiązaniu korzystają w pewien pośredni sposób jakieś grupy interesów. Jeśli dane wydatki można uznać za dobrze zaplanowane, możemy stwierdzić, że ustawa spełnia ten warunek i realizuje interes publiczny.

Na przykład program „Rodzina na swoim” wprowadzony ustawą z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania można uznać za spełniający warunek 1, jednakże niespełniający warunku 2. Redystrybucja jest sprawiedliwa z punktu widzenia filozofii politycznej Rawlsa, ale program ten został błędnie zaprojektowany, ponieważ nie jest on nakierowany na zwiększenie podaży mieszkań, ale wyłącznie popytu na nie. Innymi słowy, jego głównym skutkiem nie jest poszerzenie dostępu do mieszkań, lecz podbicie ich cen. Skutkuje to zyskami dla deweloperów i podwyższeniem cen mieszkań dla reszty osób niezamożnych. Podobne programy w innych krajach są obwiniane za przyczynienie się do powstania bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości.

Wydatki publiczne, które spełniają obydwa warunki, czyli realizują interes publiczny, będziemy nazywać „dobrymi wydatkami”. W przeciwnym przypadku będziemy mieli do czynienia ze „złymi wydatkami”, realizującymi różne interesy grupowe.

Każda ustawa z zakresu finansów publicznych została oceniona z punktu widzenia dwóch częściowych pytań badawczych, w skali: 3, 2, 1, 0, -1, -2, -3. Ocena ujemna oznacza, że ustawa realizuje interes publiczny, dodatnia oznacza realizację interesu grupowego. Im większa wartość bezwzględna oceny, tym większe nasilenie skali zjawiska. Zjawisko istnienia interesu grupowego było oceniane w skali punktowej od 1 do 3, gdzie: 1 – zjawisko ma słabe natężenie; 2 – zjawisko ma średnie natężenie; 3 – zjawisko ma duże natężenie. Analogicznie wyglądała ocena zjawiska realizacji interesu publicznego, -1 – zjawisko ma słabe natężenie; -2 – zjawisko ma średnie natężenie; -3 – zjawisko ma duże natężenie. Ocena 0 oznacza wpływ neutralny ustawy na interes publiczny.

Dodatkowo każda ustawa została oceniona z punktu widzenia skali zwiększenia lub zmniejszenia wydatków publicznych lub oszczędności. Ocena wydatków lub oszczędności dla finansów publicznych została przeprowadzona również w skali 3-punktowej, gdzie 1 oznaczało kilkanaście milionów złotych wydatków rocznie; 2 – kilkaset milionów złotych wydatków rocznie; 3 – kilka miliardów zło-

tych wydatków rocznie lub więcej; -1 – oznaczało kilkanaście milionów złotych oszczędności rocznie; -2 – kilkaset milionów złotych oszczędności rocznie; -3 – kilka miliardów złotych oszczędności rocznie lub więcej. Skala ta uwzględniała różnice w realnej wartości pieniądza pomiędzy rokiem 1990 a 2011. Dzięki temu podejściu analiza umożliwiła też nie tylko ilościową, lecz także jakościową próbę opisu realizacji interesów grupowych w Polsce począwszy od 1990 r.

Interes grupowy w obszarze „wolność gospodarcza” został zdefiniowany na podstawie wskazań przedstawicieli *capture theory* (G. Becker, M. Olson, G. Stigler, S. Peltzman, H. Demsetz). Przedstawiciele tego nurtu twierdzą, że grupy interesu walczą między sobą o maksymalizację dochodu członków swojej grupy kosztem innych grup społecznych, stąd regulacje gospodarcze lub polityki państwa w obszarze „wolność gospodarcza” w dużej mierze są kształtowane w celu ustanowienia renty ekonomicznej (korzyści jednych kosztem drugich). G. Stigler udowodnił, dlaczego grupy interesu preferują regulacje zamiast np. subsydiów jako narzędzie realizowania swoich celów. Subsidia dla danej dziedziny gospodarki przyciągają innych przedsiębiorców, zwiększają tym samym presję konkurencyjną. Regulację działają zupełnie odwrotnie. Zamykają dostęp do danej działalności gospodarki, zmniejszają konkurencję i wytwarzają zjawisko renty ekonomicznej. Możliwym efektem regulacji gospodarczych i określonej polityki państwa jest renta ekonomiczna, jaką dzięki temu osiągają uczestnicy rynku. Całkowita wielkość renty, mierzona przeciętnym stosunkiem ceny do kosztów (*average price-cost margin*) – który jest często wskaźnikiem rozmiaru niedoskonałości rynku produktów – jest 10 do 20% większa w Polsce niż w innych krajach. Współczynnik koszty – ceny jest niższy w przemyśle, ponieważ zagraniczna konkurencja zmniejsza marże. Renty zdają się być ogromne (w wymiarze absolutnym i w stosunku do innych krajów) prawie w każdym sektorze – w budownictwie, handlu, rolnictwie i usługach.

Pierwszy mechanizm realizacji interesu grupowego w zakresie wolności gospodarczej polega na tym, że regulacje gospodarcze, dotacje lub inne formy polityki państwa mogą powodować powstanie renty ekonomicznej, czyli zmniejszają poziom konkurencji w gospodarce. Drugi mechanizm realizacji interesu grupowego polega na tym, że regulacje gospodarcze, dotacje lub inne formy polityki państwa mogą nakładać dodatkowe koszty dla firm niepotrzebnie zwiększające koszty (quasi-podatkowe), które podnoszą ceny produktów i usług. Na istnieniu tych dodatkowych kosztów mogą korzystać pewne grupy interesu i koszty te mogą również pośrednio obniżać poziom konkurencji w gospodarce. Obydwa te mechanizmy są szkodliwe dla najsłabiej uposażonych, ponieważ zmniejszają podaż dóbr dostępnych dla najsłabiej uposażonych i są sprzeczne z interesem publicznym zgodnie z teorią J. Rawlsa, na której opieramy badanie interesu publicznego.

Aby rozwiązania zawarte w ustawach z zakresu „wolność gospodarcza” realizowały interes grupowy, muszą spełniać przynajmniej jeden z warunków:

Warunek 1. Dana regulacja, wiązka regulacji, dotacja państwa lub inna forma polityki powoduje powstanie renty ekonomicznej, czyli uprzywilejowania firm z danej branży wobec innych firm – z danej branży lub gospodarki.

Warunek 2. Jeśli ustawa nie spełnia warunku 1 (czyli nie powoduje powstania renty ekonomicznej bądź uprzywilejowania), to pozostaje pytanie, czy regulacja, wiązka regulacji, dotacja państwa lub inna forma polityki państwa, którą dana ustawa ustanawia, jest nieefektywna, czyli powoduje dodatkowe koszty dla firm w gospodarce, i mogłaby zostać zaprojektowana efektywniej, z większą korzyścią dla najslabiej uposażonych, oraz – co najważniejsze – czy na określonym nieefektywnym rozwiązaniu korzystają w pewien sposób jakieś grupy interesów (np. biurokracja, grupy biznesowe). Te nieefektywne i powodujące dodatkowe koszty rozwiązania realizują interes grupowy tylko wtedy, kiedy można wykazać, że na istnieniu tych nieefektywności korzystają pewne grupy interesu.

Przykład: Z racji fiskalnej roli państwa muszą istnieć przepisy podatkowe i sprawozdawczość podatkowa. Jednakże na nieefektywnym prawie podatkowym, cechującym się nadmiernym skomplikowaniem i niejasnością korzystają np. prawnicy, doradcy podatkowi i administracja skarbową, która zwiększa swą dyskrecyjną władzę.

Regulacje warunków prowadzenia działalności gospodarczej, które nie spełniają żadnego z powyższych warunków, czyli realizują interes publiczny, będziemy nazywać „dobrymi regulacjami gospodarczymi”. W przeciwnym przypadku będziemy mieli do czynienia ze „złymi regulacjami”, realizującymi różne interesy grupowe.

Każda z ustaw z zakresu „wolność gospodarcza” została oceniona z punktu widzenia cząstkowych dwóch pytań badawczych w skali 3, 2, 1, 0, -1, -2, -3. I tak, poszczególne ewaluacje oznaczają:

Ocena istnienia interesu grupowego w skali punktowej od -1 do -3, gdzie: -1 – zjawisko ma słabe natężenie; -2 – zjawisko ma średnie natężenie; -3 – zjawisko ma duże natężenie. W przypadku realizacji przez daną ustawę interesu publicznego oceny są w skali od 1 do 3. Ocena 0 oznacza wpływ neutralny.

Ocena zwięźania lub rozszerzania wolności gospodarczej przez daną ustawę jest dokonywana w podobnej skali.

Jeżeli ustawa rozszerza zakres wolności gospodarczej, przyjmując ona ocenę w skali -3 do -1, wedle schematu: -1 – ułatwiają konkurencję (np. zmniejsza koszty prowadzenia działalności gospodarczej); -2 – rozszerza konkurencję (np. zwiększa poziom konkurencji); -3 – uwalnia konkurencję (np. demonopolizacja rynków produktów lub usług).

Jeżeli ustawa zwięźa zakres wolności gospodarczej, przyjmuje ona ocenę w skali od 1 do 3: 1 – utrudniają konkurencję (np. zwiększa koszty biurokratyczne); 2 – ogranicza konkurencję (np. dotacje państwowe, monopol na części danego rynku); 3 – eliminuje konkurencję (np. monopol na całym danym rynku). Ocena 0 oznacza wpływ neutralny.

3. Rezultaty badań

W toku naszej pracy zostały skonstruowane trzy logitowe modele ekonometryczne, które pozwoliły na analizę zjawiska realizacji interesów grupowych przez pol-

skie prawo. Badanie miało przede wszystkim przybliżyć odpowiedź na pytanie, jakie czynniki zwiększają, a jakie zmniejszają prawdopodobieństwo uchwalania ustaw realizujących interes publiczny i interes grupowy, ustaw zwężających i rozszerzających wolność gospodarczą oraz ustaw tworzących wydatki i oszczędności dla finansów publicznych.

Ponieważ badane przez nas zjawiska mają charakter jakościowy, naturalnym wyborem metody był model logitowy, w którym prawdopodobieństwo zaistnienia zjawiska (w naszym przypadku prawdopodobieństwo tego, że ustawa będzie realizować interes partykularnej grupy, a nie interes publiczny) dane jest funkcją logistyczną:

$$p_i = \frac{e^{z_i}}{1 + e^{z_i}},$$

gdzie $z_i = \alpha_0 + \alpha_1 X_{1i} + \dots + \alpha_k X_{ki}$.

Do skonstruowania modeli zostały wykorzystane zebrane przez nas dane zawierające eksperckie oceny 1366 ustaw dotyczących finansów publicznych (czyli dokonujących redystrybucji zasobów publicznych) i wolności gospodarczej (czyli mających wpływ na warunki prowadzenia działalności biznesowej w Polsce), które zostały uchwalone przez Sejm RP w latach 1989–2011. Każda ustawa oceniana była pod kątem widzenia realizacji interesu publicznego lub grupowego oraz wpływu na wolność gospodarczą i finanse publiczne. Ponadto powstała w ten sposób baza danych została uzupełniona o szczegółowe informacje dotyczące przebiegu procesu legislacyjnego, takie jak podmiot występujący z inicjatywą ustawodawczą, długość procedowania ustawy w parlamencie, czas od inicjatywy i od uchwalenia ustawy do wyborów parlamentarnych oraz informacje dotyczące rządzącej w momencie uchwalenia ustawy koalicji, jak również o osobach pełniących w rządzie eksponowane funkcje. Dodatkowo zostały wprowadzone również dane dotyczące wzrostu gospodarczego i deficytu budżetowego, mające odzwierciedlać informację o kondycji polskiej gospodarki w trakcie trwania procesu legislacyjnego.

Dzięki tak rozbudowanej bazie danych mogliśmy spróbować odpowiedzieć na kilka pytań dotyczących procesu stanowienia prawa w Polsce: Czy parlament lub rząd jest inicjatorem ustaw szkodliwych dla rozwoju Polski? Czy w Polsce występuje zjawisko zabiegania o głosy wyborcze poprzez rozdawnictwo przywilejów ograniczających swobody gospodarcze lub niosących koszty po stronie finansów publicznych przed wyborami? Czy sytuacja gospodarcza wpływa na polityczne decyzje dotyczące prawodawstwa?

W związku z tymi pytaniami sformułowaliśmy cztery hipotezy badawcze, które zostały poddane weryfikacji.

Po pierwsze, założyliśmy, że będzie istniał związek pomiędzy sytuacją gospodarczą a realizacją interesów grupowych, zwłaszcza w sferze finansów publicznych. Politykom trudniej powinno przychodzić opieranie się wpływom różnych grup nacisku, kiedy stabilna sytuacja budżetowa i wysoki wzrost pozwalają na rozdawanie pieniędzy i przywilejów.

Po drugie, długość procedowania ustawy powinna być istotna, choć fakt ten można tłumaczyć co najmniej na dwa sposoby. Można założyć, że długi czas procedowania ustaw sprzyja grupom interesu (np. mają więcej czasu na wywarcie wpływu). Można jednak też przyjąć, że ustawy sprzeczne z interesem publicznym powinny być dłużej procedowane, choćby z powodu większych oporów w parlamencie.

Po trzecie, założyliśmy, że im większa odległość czasowa dzieląca inicjatywę od wyborów, tym prawdopodobieństwo uchwalenia ustawy sprzecznej z interesem publicznym powinno być niższe. Wraz ze zbliżającymi się wyborami politycy powinni być coraz mniej odporni na pokusę schlebienia dużym grupom wyborców.

Po czwarte wreszcie założyliśmy, że nie będzie mieć znaczenia, czy to rząd, czy parlamentarzyści są inicjatorami ustawy.

W celu weryfikacji powyższych hipotez z naszej bazy danych zostało wybranych 10 zmiennych, w tym trzy zależne:

- 1) ustawa realizuje interes publiczny/grupowy – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, ustawa realizuje interes grupowy, a wartość 0, gdy realizuje ona interes publiczny;
 - 2) wolność – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, kiedy ustawa zawęży zakres wolności gospodarczej, a wartość 0, gdy rozszerza ona zakres wolności gospodarczej;
 - 3) finanse publiczne – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, kiedy ustawa powoduje wydatki finansów publicznych, a wartość 0, gdy tworzy ona koszty.
- i dziewięć niezależnych:

- 1) lider polityczny – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, kiedy osoba sprawująca funkcję ministra finansów cieszyła się silną pozycją w rządzie, 0 w pozostałych przypadkach¹;
- 2) długość procedowania – czas, jaki upłynął od wpłynięcia projektu ustawy do łaski marszałkowskiej do momentu jej uchwalenia, liczony w dniach;
- 3) deficyt budżetowy – deficyt sektora finansów publicznych jako % PKB w roku uchwalenia ustawy;
- 4) wzrost gospodarczy – stopa wzrostu PKB w roku poprzedzającym uchwalenie ustawy;
- 5) czas od uchwalenia ustawy do wyborów parlamentarnych;
- 6) projekt rządowy – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, kiedy projekt ustawy został złożony przez rząd, 0 w pozostałych przypadkach;
- 7) projekt poselski – zmienna binarna przyjmująca wartość 1, kiedy projekt ustawy został złożony przez parlamentarzystów, 0 w pozostałych przypadkach.

Tabela 1 przedstawia statystyki opisowe dla zmiennych zależnych i niezależnych.

¹ Pozycja ministra finansów została określona na podstawie długości sprawowania funkcji. Założyliśmy, że silną pozycją w rządzie cieszył się minister, który nieprzerwanie utrzymał się na stanowisku przynajmniej przez połowę kadencji parlamentarnej, a więc przez co najmniej 730 dni. Na podstawie tego kryterium jako ministrowie cieszący się silną pozycją wybrani zostali: Leszek Balcerowicz, Grzegorz Kołodko i Jacek Rostowski.

Tabela 1
Statystyki opisowe zmiennych

Zmienna	Obs	Średnia	Odchylenie	Min	Max
Interes publiczny grupowy	1 366	0,3202663	0,4667515	0	1
Wolność gospodarcza	953	0,4165792	0,4932507	0	1
Finanse publiczne	812	0,6748768	0,4687095	0	1
Projekt rządowy	1 357	0,6389094	0,4804938	0	1
Projekt poselski	1 357	0,3920413	0,4883858	0	1
Wzrost gospodarczy	1 332	0,0350323	0,0398551	-0,11	0,07
Deficyt budżetowy	1 366	-0,0390044	0,017774	-0,078	0,028
Długość procedowania	1 344	182,1473	188,2407	1	1 199
Czas od uchwalenia do wyborów	1 365	560,9077	420,8243	2	1 480
Lider polityczny	1 365	0,4820513	0,4998609	0	1

Źródło: Opracowanie własne.

W tabeli 2 zostały przedstawione wyniki estymacji modeli logitowych. Specyfikacja (1) przedstawia czynniki wpływające na realizację interesu grupowego. Specyfikacja (2) dokumentuje czynniki wpływające na zwięźanie wolności gospodarczej. Specyfikacja (3) wskazuje czynniki wpływające na wydatki publiczne.

Z przeprowadzonego badania możemy wyciągnąć następujące wnioski odnośnie do czynników wpływających na tworzone prawo w Polsce.

Po pierwsze, istotnym parametrem dla realizacji interesu grupowego okazała się sytuacja gospodarcza kraju. Z obliczeń wynika, że im wyższy wzrost gospodarczy w roku poprzedzającym uchwalenie ustawy, tym większe prawdopodobieństwo realizacji interesu grupowego rok później. W specyfikacji (1) parametr dla zmiennej „wzrost gospodarczy” jest dodatni i statystycznie istotny na poziomie 1%. Ta sama zależność była również widoczna dla grupy ustaw tworzących wydatki dla finansów publicznych i dla ograniczających wolność gospodarczą. Również w specyfikacjach (2) i (3) parametr dla zmiennej „wzrost gospodarczy” jest dodatni i statystycznie istotny na poziomie 1%.

Po drugie, stan finansów publicznych ma również istotny wpływ na realizację interesów grupowych. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że im niższy deficyt budżetowy w danym roku, tym większe prawdopodobieństwo uchwalenia prawa niezgodnego z interesem publicznym i rozdawania przywilejów ograniczających wolność gospodarczą. W specyfikacji (1) i (2) parametr dla zmiennej „deficyt budżetowy” był dodatni i statystycznie istotny na poziomie 5%. Co ciekawe, dla ustaw tworzących wydatki publiczne zmienna ta okazała się nieistotna.

Można więc postawić ostrożny wniosek, że polski parlament nie wykorzystuje w odpowiednim stopniu okresów dobrej koniunktury dla przeprowadzania reform finansów i regulacji, poprawiających sytuację najgorzej uposażonych członków

Tabela 2
Wyniki estymacji modelu logitowego

W specyfikacji (1) zmienna zależna informuje, czy ustawa realizuje interes grupowy czy publiczny, w specyfikacji (2) informuje, czy ustawa wpływa na wolność gospodarczą; specyfikacja (3) określa czynniki wpływające na wydatki publiczne.

Zmienne	(1)	(2)	(3)
Projekt rządowy	0,412*	0,215	0,122
	(0,055)	(0,389)	(0,694)
Projekt sejmowy	0,441*	0,269	0,404
	(0,034)	(0,265)	(0,184)
Wzrost gospodarczy	7,984***	7,950***	12,89***
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Deficyt budżetowy	9,436**	9,879**	-0,675
	(0,034)	(0,046)	(0,902)
Długość procedowania	-0,0004	0,0005	0,0005
	(0,211)	(0,164)	(0,341)
Czas od uchwalenia do wyborów	-0,0003*	-0,0004*	-0,0005**
	(0,051)	(0,051)	(0,015)
Lider polityczny	-0,778***	-1,021***	-0,635***
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Stała	-0,505	0,175	0,661
	(0,117)	(0,635)	(0,121)
Obs.	1 307	911	779
Pseudo R ²	0,05	0,07	0,082

***, **, * istotność zmiennej na poziomie odpowiednio: 1%, 5% i 10%. W nawiasach podano wartość prawdopodobieństwa.

Źródło: Opracowanie własne.

społeczeństwa. Wręcz przeciwnie, wysoki wzrost gospodarczy skłania do rozdawnictwa, które kończy się dopiero wtedy, kiedy sytuacja gospodarcza zmusza polityków do wprowadzania niezbędnych zmian.

Po trzecie, istotny okazał się czas dzielący uchwalenie ustawy od wyborów parlamentarnych. Im bliżej wyborów, tym polski parlament jest bardziej skłonny uchylać prawo realizujące interesy grupowe, wydawać publiczne pieniądze i rozdawać przywileje zawężające wolność gospodarczą.

Po czwarte, znaczenie okazała się mieć osoba lidera politycznego finansów publicznych. Pojawienie się na stanowisku ministra finansów osoby o silnej pozycji

w rządzie zmniejsza prawdopodobieństwo uchwalania ustaw realizujących interes grupowy, ale także ustaw wpływających negatywnie na wydatki publiczne oraz wolność gospodarczą. Warto zwrócić uwagę, że parametr dla zmiennej przedstawiającej lidera ma we wszystkich specyfikacjach znak ujemny i jest statystycznie istotny na poziomie 1%.

Nie stwierdziliśmy jednak zależności od długości procedowania ustawy. Nie znalazła więc potwierdzenia hipoteza, że czas, który parlamentarzyści poświęcają na debatę nad ustawą, ma wpływ na jakość stanowionego prawa. Nieistotne w przypadku ustaw mających wpływ na wolność gospodarczą i finanse publiczne okazało się również, zgodnie z naszymi założeniami, czy inicjatorem ustawy jest rząd czy parlamentarzyści.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza ponad 1300 ustaw uchwalonych w minionych 22 latach, wpływających na polską gospodarkę i finanse publiczne, udowodniła statystycznie tezy, które do tej pory funkcjonowały jako intuicyjne przekonania. Przykładem może być fakt istnienia rozdawnictwa „kielbasy wyborczej” przed wyborami. Formalnie udowodniliśmy też powszechne przekonanie, że kolejne rządy nie wykorzystywały okresu dobrej koniunktury do przeprowadzenia reform; wręcz przeciwnie, w takich okresach rosła liczba ustaw rozdających grupowe przywileje. Jednocześnie warto zauważyć, że na sposób, w jaki tworzone jest prawo, istotny wpływ ma to, kto zajmuje w danym momencie stanowisko ministra finansów w rządzie.

Tekst wpłynął 21 września 2012 r.

Bibliografia

- Alesina A., Perotti R., Tavares J., *The Political Economy of Fiscal Adjustments*, „Brookings Paper” 1998, nr 28(1).
- Alesina A., *The Political Economy of the Budget Surplus in the United States*, „Journal of Economic Perspectives” 2000, nr 14.
- Becker G., *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*, „Quarterly Journal of Economics” 1983, nr 98(3).
- Boehm F., *Regulatory Capture Revisited – Lessons from Economics of Corruption*, ICGG Working Paper 22, 2007.
- Brennan G., Buchanan J.M., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Indianapolis 2000.
- De Soto H., *The Other Path*, Basic Books, New York 1989.

- Drazen A., Eslava M, *Electoral Manipulation via Voter-friendly Spending: Theory and Evidence*, NBER Working Paper 11085, 2005.
- Drazen A., *The Political Business Cycle After 25 Years*, w: *NBER Macroeconomics Annual 2000*, t. 15, New York 2001.
- Duso T., *Lobbying and Regulation in a Political Economy: Evidence from the U.S. Cellular Industry*, „Public Choice” 2005, nr 122.
- Hellman J.S., Kaufmann D., *Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, 2000.
- Hellman J.S., Kaufmann D., *The Inequality of Influence*, „SSRN Electronic Journal” 2003.
- Hessami Z., *Essays on the Political Economy of Public Expenditures*, wydawnictwo Konstanz 2010.
- Krueger A., *The Political Economy of the Rent-seeking Society*, „The American Economic Review” 1974, nr 64 (3).
- Laffont J.-J., Tirole J., *The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture*, „Quarterly Journal of Economics” 1991, nr 106(4).
- Martimort D., *The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs*, „Review of Economic Studies” 1999, nr 66(4).
- Mill J.S., *Considerations on Representative Government*, New York 1861.
- Niskanen W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago 1971.
- Olson M., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965.
- Olson M., *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982.
- Olson M., *Why the Transition from Communism is so Difficult*, „Eastern Economic Journal” 1995, nr 21(4).
- Peltzman, S., *Towards a More General Theory of Regulation*, „Journal of Law and Economics” 1976, nr 19.
- Posner R.A., *Taxation by Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, nr 2(22).
- Raczyński M., *Pogoń za rentą a polityka regulacji*, w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały z seminarium naukowego*, Kraków 2001.
- Rawls J., *Teoria Sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Rogoff K., *Equilibrium Political Budget Cycles*, „American Economic Review” 1990, nr 80.
- Shi M., Svensson J., *Conditional Political Budget Cycles*, CEPR Discussion Paper nr 3352, 2002.
- Shleifer A., Vishny R., *Politicians and Firms*, „Quarterly Journal of Economics” 1994, nr 109(4).
- Spiller P., *Politician, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or ‘Let Them Be Bribed’*, „Journal of Law and Economics” 1990, nr 33.
- Sroka J., *Dialog społeczny i stosunki przemysłowe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, w: *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- Stigler G.J., *The Theory of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics. 1971, nr 2.
- Tullock G. *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*, „Western Economic Journal” 1967, nr 5 (3).

PUBLIC INTEREST AND GROUP INTERESTS IN THE POLISH LEGISLATION

Summary

The paper presents the results of the research on the implementation of group interests in the legislative process in Poland, made on a sample of 1365 laws passed in 1990-2011. Two mutually related questions are analyzed: the state of the Polish legislation and the impact of various interest groups on the shape of law. The results of the research do not give a direct insight in the process of the legislative lobbying; they only document the fact of the existence of certain privileges in the law, favouring some interest groups at the expense of the whole society. The results of the analysis indicate that the legislative process is significantly influenced by such factors as current economic situation in the country, the state of public finance, time distance to the next parliamentary election, and the political position of the person that performs the function of the minister of finance.

Key words: group interests, public interest, public finance, legislation, lobbying

ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС И ГРУППОВЫЕ ИНТЕРЕСЫ В ПОЛЬСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Резюме

В статье представлены результаты исследования вопроса реализации групповых интересов в процессе законотворчества в Польше на основе анализа 1365 законов, принятых в 1990-2011 гг. Авторы анализируют два взаимосвязанных аспекта: состояние польского законодательства и влияние групп интересов на содержание законов. Результаты исследования не дают прямого ответа на вопрос о способах лоббирования законов, но доказывают факт наличия привилегий в законах для некоторых групп за счёт всего общества. Полученные результаты указывают, что существенное влияние на создание законов оказывает актуальная экономическая ситуация страны, состояние публичных финансов, близость или отдаленность во времени ближайших парламентских выборов, а также политическая позиция лица, которое в данный момент занимает должность министра финансов.

Ключевые слова: групповой интерес, публичный интерес, публичные финансы, законодательство, лоббирование