

Dr hab. Andrzej Zybertowicz, prof. UMK

Mgr Bartosz Pilitowski

Zakład Interesów Grupowych, Instytut Socjologii
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Polityczna pogoń za rentą: peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji?

Podobnie jak uczynił to Mirosław Raczyński w tekście *Pogoń za rentą a transformacja systemowa w Polsce* podejmujemy „próbę wskazania ogólnych wniosków płynących z teorii pogoni za rentą dla analizy procesów transformacji systemowej” [Raczyński, 1998, s. 212]. Autor ten trafnie stwierdził, że „gospodarka centralnie kierowana krajów socjalistycznych może być postrzegana i analizowana jako **gospodarka o szczególnie wysokim poziomie pogoni za rentą**, ze wszelkimi negatywnymi następstwami tego faktu dla dobrobytu społecznego” [tamże, s. 213; wszystkie wytluszczenia w cytatach A.Z. i B.P.]. Zastanowimy się, czy tego samego stwierdzenia można użyć w odniesieniu do polskiej gospodarki końca pierwszej dekady obecnego tysiąclecia. Akceptując generalnie tezy tego autora, zgodnie z duchem teorii wyboru publicznego, zwrócimy uwagę na takie rodzaje grup interesów, które zazwyczaj umykają uwagi badaczy zajmujących się zjawiskiem pogoni za rentą we współczesnej Polsce [zob. Raczyński, Sztaba, Walczykowska, 1998; Kosiec, Raczyński, 1998; Hockuba, 1995, s. 89–94; Lissowska, 2004; Sztaba, 2002].

Teoria pogoni za rentą jest zazwyczaj traktowana jako część szerszego programu badawczego [por. Buchanan, 2003], określanego jako teoria wyboru publicznego (TWP). W ramach tego programu wyłoniły się różne nurty, koncepcje oferujące odmienne ustalenia definicyjne podstawowych pojęć. Ze względu na limit miejsca nie będziemy prowadzili tu dyskusji na temat założeń i pojęć, wskażemy jedynie te rozwiązania analityczne, które przyjęliśmy jako najbardziej przydatne na potrzeby niniejszego wywodu. Uzupełnimy je o założenia, które wywodzimy z socjologii.

ZAŁOŻENIA

Ekonomizowanie działań ludzkich: przyjmujemy, iż wszelkie podmioty (nie tylko gospodarcze) dążą do maksymalizacji korzyści, a mechanizm rynkowy lub quasi-rynkowy (tj. równoważenia podaży/popytu) reguluje procesy wy-

miany. TWP jest zatem instrumentem ekonomicznym używanym do modelowania zjawisk pozagospodarczych, w tym takich, które wydają się mieć charakter czysto polityczny. Na tym polega perspektywa ekonomizowania działań ludzkich. Gdy tylko takie podejście zastosujemy konsekwentnie – w tym do zjawisk politycznych oraz analizy grup interesu, takich np., jakie mogą tworzyć się w środowisku sędziowskim – staniemy w konflikcie z licznymi ideologicznymi formami myślenia obecnymi w debacie publicznej, ale także i w wielu opracowaniach akademickich. Naturę tego konfliktu zrozumiemy, gdy przypomnimy sobie, że noblista z 1986 r. James M. Buchanan nazwał teorię wyboru publicznego „polityką bez romantyzmu” [Buchanan, 2003, s. 8].

Ogólne pojęcie renty: przyjmujemy szerokie rozumienie tego pojęcia. Renta oznacza wszelką korzyść jaką podmiot (indywidualny, grupowy lub instytucjonalny) może odnieść z działań, w które angażuje jakieś środki mające alternatywne zastosowanie [por. Tollison, 1982]. Na gruncie tego rozumienia pogoń za rentą jest naturalną formą ludzkiej aktywności.

Rodzaje renty: na potrzeby niniejszej analizy wystarczy nam **podział na rentę ekonomiczną i polityczną**. Rentą ekonomiczną są te „formy dochodu, które wynikają z wykorzystania zasobów produkcyjnych do wytwarzania dóbr i usług” [Wilkin, 2005, s. 205]. „Renta polityczna jest formą korzyści związanej z wykorzystaniem ograniczonych zasobów (pracy i kapitału) do działalności niezwiększającej produktów służących poprawie dobrobytu społecznego. Korzyści występujące w postaci renty politycznej są jedynie formą transferu dochodów od jednych podmiotów do innych przy wykorzystaniu mechanizmów władzy politycznej” [tamże; por. Sztaba, 1998a, s. 4–5; Kosiec, Raczyński, 1998, s. 33].

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

Grupy Interesu: jeśli jakieś zjawiska społeczne są względnie trwałe i rozpowszechnione, znaczy to, że w tle za nimi kryją się czyjeś interesy. Jeśli zjawiska te mają charakter dostatecznie złożony, powiemy, że w tle za nimi znajdują się **zorganizowane** grupy interesów (ZORGI). Te zorganizowane grupy intere-

sów, których działalność uznajemy za niekorzystną z punktu widzenia dobra wspólnego, określamy mianem antyrozwojowych grup interesu – ARGİ [Zybertowicz, 2005]. Powiemy, że jeśli jakieś niekorzystne z punktu widzenia interesu publicznego zjawisko, którego szkodliwość została publicznie rozpoznana, trwa przez dłuższy czas, to znaczy, że występuje na nie popyt zgłaszany (niekoniecznie wprost) przez konkretne podmioty¹. ZORGI mogą mieć charakter formalny (np. PKPP Lewiatan) i nieformalny (np. „Banda czworga”, o której piszemy niżej). W każdym przypadku ZORGI cechują się tym, że należące do nich jednostki muszą ponosić koszty organizacji tych grup.

Negatywne skutki PPR. Standardowo w TWP uważa się, że rozpowszechnione PPR prowadzi do takich rezultatów jak: monopole, koncesje, licencje, sztywne ceny, asymetria informacji, wysokie progi wejścia do profesji itp. – w sumie do obniżenia sprawności gospodarki i większych niż konieczne, nierówności społecznych. PPR jest tak projektowana i realizowana, by jej efektem była redystrybucja rent od grup nieorganizowanych (konsumentów i podatników) w stronę ARGİ. Jedną z ważniejszych implikacji powyższej konstatacji mówi, że czym lepiej system polityczny wykonuje zadanie reprezentowania ekonomicznych interesów ZORGI, tym gorzej wykonuje swoje zadanie tworzenia warunków instytucjonalnych sprzyjających wzrostowi gospodarczemu i dostarczaniu dóbr publicznych [por. Mitchell i Munger, 1991, s. 516–7].

Korporacje zawodowe – nazywane także **profesjami** [zob. Pilitowski, 2005]: są szczególnym przykładem grup interesu. Ich starania o korzystne regulacje zostały opisane przez socjologów jako *profesional project* [Larson, 1977], czyli działania na rzecz uzyskania statusu profesji. Socjologia rozróżnia profesje od pozostałych zawodów ze względu na uprzywilejowane miejsce, jakie te pierwsze zajmują w strukturze społecznej. Z ekonomicznego punktu widzenia rzecz sprowadza się do monopolu na rynku określonych czynności wykonywanych przez przedstawicieli danej profesji. Socjologowie profesji zwrócili jednak uwagę, że monopol profesji dotyczy nie tylko wyłączności na wykonywanie określonych czynności zawodowych, ale także wyłączności i swobody podejmowania decyzji w pewnym obszarze kompetencji [Freidson, 2001; Evetts, 2002], czyli władzy uznaniowej.

Władza uznaniowa (ang. *discretionary power*): profesje, obok typowo rynkowych przywilejów – jak monopol na wykonywanie określonych usług – posiadają także monopol do decydowania w kwestiach zdefiniowanych jako *należące* do ich obszaru problemowego. Dla przykładu, nikt poza lekarzem nie ma prawa wypisać recepty (monopol rynkowy); nikt też poza nim samym nie może decydować, co się na recepcie znajdzie (władza uznaniowa). Z punktu widzenia teorii pogoni za rentą, lekarze nie są tylko odbiorcami renty wynikającej z mo-

¹ Jest to teza zgodna z założeniami orientacji funkcjonalnej w socjologii.

nopolu na wypisywanie recept. Ponieważ od ich uznania zależy to, jakie leki znajdują się na receptach, mogą także generować rentę wypisując recepty na specyfik wybranego producenta. Twierdzimy zatem, że **władza uznaniowa przedstawicieli profesji przypomina władzę regulacyjną państwa, nie tylko pod względem możliwości uzyskiwania przez nich renty korupcyjnej** [Bliss, Di Tella, 1997; por. Tanzi, 1998; NIK, 2000; Hauser, Marody (red.), 2000, s. 138], **ale także pod względem możliwości generowania sztucznych transferów dla innych podmiotów, czyli renty o charakterze politycznym.**

Do podstawowych zadań państwa polskiego należy tworzenie instytucjonalnych warunków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu przy jednoczesnym zapobieganiu narastaniu nadmiernych nierówności społecznych.

PPR a sprawność instytucji kontroli społecznej. Ponieważ znaczna część nielegalnej PPR przebiega w ukryciu (występuje m.in. zjawisko zmowy), uznajemy, że skala PPR jest negatywnie skorelowana ze sprawnością instytucji państwowych, które mogą PPR wykrywać i karać sprawców. Instytucjami te, to tajne służby, policja, podmioty kontrolne (NIK, urzędy skarbowe, inspekcja pracy itp.), media (tzw. IV władza), prokuratura oraz *last but not least* sądownictwo. Misją ich działalności jest zwiększanie kosztów transakcyjnych dla uczestników zmowy, a więc ograniczanie atrakcyjności i nasilenia PPR. Wydaje się, że ma miejsce zależność: gdy poziom nielegalnej PPR jest wysoki, to sprawność ww. instytucji jest niska. I odwrotnie [por. Jasiński, 2003, s. 70].

Powyższe, skrótowo zarysowane, założenia wyznaczają ramy interpretacyjne dalszych rozważań.

POLITYCZNA POGOŃ ZA RENTĄ WSPÓŁTWORZY KSZTAŁT INSTYTUCJONALNY TRANSFORMACYJNEGO PAŃSTWA

Jerzy Wilkin wyraża punkt widzenia wielu ekonomistów mówiąc: „Duża skala pogoni za rentą (polityczną – AZ i BP) **może wypaczać i degenerować** struktury instytucjonalne państwa i gospodarki. Pokażne zasoby zaangażowane w uzyskiwanie sztucznej renty są dość często skutecznym narzędziem ‘psucia prawa’, korumpowania urzędników państwowych i podporządkowania niektórych organów władzy interesom określonych grup. Słabość instytucji jest zaś – jak wiadomo – główną przyczyną słabości państwa oraz gospodarki” [Wilkin, 2005, s. 217]. Zwróćmy uwagę na wytłuszczony fragment. W przypadku państwa, które dopiero odzyskało niepodległość i buduje struktury na nowych zasadach ustrojowych nie można mówić o **uprzednio istniejących** jakichś struktur niewypaczonych i niezdegenerowanych. W przypadku krajów transformacyjnych PPR (w tym nielegalna) struktury państwa nie tyle wypacza i degeneruje, co – je **współtworzy, wyznacza ich kontury instytucjonalne.** Zdaniem na-

szym, właśnie natura tego współtworzenia jest kluczowa dla zrozumienia wielu wymiarów dynamiki transformacji ustrojowej, w tym dziś obecnych.

ZAGUBIONY AKTOR: O KONFIGURACJI GRUP INTERESU W PRL I NA POZĄTKU TRANSFORMACJI

Mirosław Raczyński [1998], w tekście przywołanym przez nas we Wstępie, przedstawił interesującą rekonstrukcję gospodarki centralnie sterowanej pod kątem właściwych dla niej form pogoni za rentą i pewnych konsekwencji tego dla transformacji. Nawiązując do nurtu badań określanego jako *path dependency* (zależność od wcześniejszej ścieżki rozwoju) [np. Stark, Bruszt, 1998], chcemy model Raczyńskiego uzupełnić o pewien istotny, w analizach ekonomicznych z reguły nieobecny, regulacyjny wymiar gospodarki socjalistycznej. By wymiar ten uchwycić, wychodzimy od tezy (przez większość badaczy niedostrzeganej), że reżimy komunistyczne były państwami policyjnymi [zob. Łoś, Zybortowicz, 2000].

W państwach takich do głównych metod rządzenia należy *regulacja przez infiltrację*. Polega to na intensywnej, a w niektórych okresach i kontekstach społecznych masowej, agenturyzacji obywateli. Agenturyzacja nie była sztuką dla sztuki. Wynikało to z totalitarnej (lub quasi-totalitarnej) natury systemu politycznego, który bezpośrednio odpowiadał za zarządzanie procesami gospodarczymi. Weźmy np. pod uwagę tylko ogromną ilość codziennej porcji informacji potrzebnych do sterowania gospodarką nakazowo-rozdzielczą. Rynek tylko szcątkowo pełnił rolę źródła informacji o strukturze popytu i podaży, bowiem w gospodarce strukturalnego niedoboru konsument nie był „filtrem” odrzucającym produkty niskiej jakości, czyli regulatorem „wyjścia” procesów gospodarczych. Symetryczny brak występował „na wejściu”: chodzi o nieobecność właściciela (i, *ergo*, rynku kapitałowego). Z systemowego punktu widzenia brak tych dwóch regulatorów – konsumenta i właściciela – powodował deficyt informacji zwrotnych potrzebnych do wytworzenia minimum racjonalności niezbędnej w działalności ekonomicznej. W pewnym stopniu rolę brakującego regulatora pełniła partia komunistyczna. Dzięki swemu masowemu charakterowi była niejako substytutem konsumenta (przykład przysłowiowy: partia reagowała, gdy na czas nie dowieźli chleba). Z kolei, tzw. partia wewnętrzna, czyli nomenklatura [zob. Zybortowicz, 2001], wykonywała wobec menedżerów funkcje nadzorcze będące substytutem właściciela, np. wyznaczając strategię inwestycyjne.

Jednak efektywność pełnienia tych funkcji przez partię spadała w miarę krzepnięcia struktur władzy komunistycznej. Po prostu menedżerowie państwowych zakładów pracy tworzyli sieci interesów redukujące efektywność kontrolnych i planistycznych funkcji partii: fraternizowali się z sekretarzami podsta-

wowych organizacji partyjnych ulokowanych w każdym zakładzie pracy. Ponieważ u źródeł narodzin komunizmu leżała przemoc [później władza też nie uzyskała demokratycznej legitymizacji], w system od początku wbudowano zdefiniowany według specjalnych zasad mechanizm nadzoru – tajne służby (TS). Właśnie ze względu na ową tajność kontrolne funkcje TS w istotnie mniejszym stopni podlegały „rozmiękczeniu” niż ogniwa partii.

Badacze komunistycznych TS rolę służb w gospodarce niemal zupełnie ignorowali. Tymczasem, wytworzona w celu zwalczania tej opozycji sieć masowej infiltracji wszystkich kluczowych środowisk społecznych, okazała się mieć regulacyjne zastosowanie w gospodarce. Szef każdej istotniejszej instytucji w komunizmie wiedział, że posiada anioła stróża w postaci oficera obiektowego, którego podstawowym zadaniem było prowadzenie na terenie owej instytucji sieci tajnych współpracowników. O ile jednak dyrektor np. fabryki takiego oficera mógł znać osobiście, to nie wiedział, którzy z podległych mu pracowników „są na kontakcie służb”. W ten sposób TS – jako niewidoczne oko władzy – pełniły (w sensie funkcjonalnym) dodatkowo rolę skrytego nadzoru właścicielskiego i częściowo przynajmniej temperowały skłonności menedżerów do nadużyć i przekazywania w górę fałszywych informacji gospodarczych [bliżej zob. Łoś, Zybortowicz, 1997, 2000; Zybortowicz, 1993, 1997].

Efektem było posiadanie przez środowisko TS sporego zakresu wiedzy ekonomicznej. W szczególności była to – nieosiągalna dla większości innych aktorów życia gospodarczego – praktyczna wiedza o funkcjonowaniu zachodnich gospodarek rynkowych. Funkcjonariusze TS i osoby z nimi tajnie współpracujące świadomie podtrzymywali ową sytuację asymetrii informacji (nie było to trudne w warunkach cenzury). Asymetria ta była jednym z zasobów dających przewagę w aktywnej, opisanej przez Mirosława Raczyńskiego [1998], w pogoni za rentą, która miała nie tylko polityczny i międzynarodowy, ale także międzyustrojowy charakter. Funkcjonariusze służb i niekiedy ich współpracownicy wielu Centralach Handlu Zagranicznego pełnili funkcje kierownicze. Dzięki temu m.in. stali się oni specyficzną [ze względu na naturalną dla instytucji tajnych służb hermetyczność] grupą interesu [por. Zybortowicz 2008].

Korzyści z dostępnych środowisku TS transakcji dających nadzwyczajny zysk nie mogły jednak być legalizowane. Funkcjonariusze oraz inni przedstawiciele nomenklatury nie mogli stawać się ani legalnymi właścicielami, ani jawnie prowadzić prywatnej działalności gospodarczej. Gdy wyłoniły się zewnętrzne wobec instytucji TS warunki umożliwiające istotną zmianę reguł gry (otwarcie ku Okrągłemu Stołowi), część funkcjonariuszy TS była jedną z najbardziej wpływowych i najlepiej wewnętrznie zorganizowanych grup interesu wspierających projekt „liberalizacji” – politycznej oraz gospodarczej – systemu.

SUPERSTRUKTURA – NIEWIDOCZNY ZASÓB GRUP INTERESÓW

Chociaż oczywiście zaangażowana w przedsięwzięcia gospodarcze część środowiska TS nie była w PRL jedyną istotną grupą interesu, błędne byłoby traktowanie jej jako tylko jednej w wielu takich grup. Była to bowiem grupa (lub grupy) mające dostęp do unikalnej superstruktury społecznej, którą była – rozbudowana w ostatniej dekadzie PRL do ponad stu tysięcy osób – sieć tajnych informatorów. Jedną z cech tej superstruktury było to, że dawała ona ułatwiony – w porównaniu z możliwościami wszystkich innych grup interesu – dostęp nie tylko do wszystkich niemal środowisk społecznych, ale także do wszystkich szczebli elity politycznej i maszynerii administracyjnej państwa².

Kluczowym wymiarem transformacji jest prywatyzacja. Gdy ją uruchomiono, ZORGI związane ze środowiskiem TS znalazły się w położeniu uprzywilejowanym. Wielu ludzi służb nie tylko miało doświadczenie w pogoni za rentą w warunkach rynkowych, ale dodatkowo – gdy przyszło do prywatyzacji np. banków – środowisko to posiadało rozbudowane sieci tajnych współpracowników ulokowanych w kluczowych strefach – i to zarówno podmiotów prywatyzowanych, jak i podmiotów odpowiedzialnych za przebieg prywatyzacji. Z tego punktu widzenia liczne patologie prywatyzacji [zob. Kozarzewski, 2006; Jarosz (red.), 2004; Wicenty, 2006] były pochodne wobec konfiguracji sił grup interesów odziedziczonej po starym systemie.

PRÓŻNIA REGULACYJNA W DOMENIE TAJNYCH SŁUŻB

Transformacja przyniosła ze sobą szczególne warunki, w której ZORGI wykorzystujące zasoby TS mogły się dynamicznie rozwijać. W ujęciu doktrynalnym instytucje TS są instrumentem realizowania polityki państwa. W zasadzie było tak w krajach komunistycznych, gdzie partia komunistyczna poprzez mechanizm kontroli nomenklaturowej dość skutecznie kontrolowała TS. Transformacja jednak przyniosła ze sobą w domenie służb zjawisko „próżni regulacyjnej” [Zybertowicz, 2005, s. 307–8]. Komórki PZPR, które nieformalnie, ale z zasadzie skutecznie, służby kontrolowały, zostały z wszystkich instytucji państwowych wyprowadzone, natomiast system demokratycznej kontroli nad TS zaczął formować się z wielkim trudem. Widać zresztą, że wynikające z braku efektywnego systemu nadzoru patologie w pracy TS z różnym nasileniem trwają do dzisiaj. Pojawienie się próżni regulacyjnej było połączone w czasie z budową

² Ujawniony przez prezydenta RP raport o działaniach WSI podaje, że pod koniec PRL tylko w centralnych instytucjach administracyjnych i gospodarczych PRL tajne służby wojska posiadały 2457 współpracowników [Raport..., s. 11].

instytucji gospodarki rynkowej, w tym zwłaszcza prywatyzacją. Powstała sytuacja paradoksalna: funkcjonariusze służb zostali poddani znacznie słabszej kontroli niż uprzednio (niższe koszty transakcyjne ewentualnych nadużyć), a jednocześnie nieporównanie wzrosła wartość (w tym ściśle rynkowa) informacji zdobywanych przez służby (wyższe korzyści). W ogólniejszym kontekście podobny mechanizm zauważa Krzysztof Jasiecki: „W okresach zmian systemowych podatność na korupcję dodatkowo nasila się, ponieważ działania odchodzącego reżimu łagodnieją, a instytucje kontroli znajdują się w stadium schyłkowym lub zostały zlikwidowane. Jednocześnie instytucje mające wspierać demokratyczne zmiany polityczne, gospodarkę rynkową i rządy prawa znajdują się na wczesnym etapie rozwoju” [Jasiecki, 2003, s. 73].

Z tego m.in. powodu jesteśmy skłonni twierdzić, że w pierwszej fazie transformacji wśród licznych ZORGI dominującą pozycję miały grupy korzystające z zasobów typowych dla TS starego systemu. Czy pod koniec drugiej dekady transformacji rola środowiska TS i typowych dlań form PPR wygasa na tyle, iż może być ignorowana przez dzisiejszych analityków naszej gospodarki? Przedstawimy poniżej aktualny przykład empiryczny pokazujący, że korzystanie przez ZORGI z zasobów służb może istotnie obniżyć koszty transakcyjne nielegalnej PPR także obecnie.

PRODUKTY ŚRODOWISKA TAJNYCH SŁUŻB W GRZE RYNKOWEJ

W lutym, 2008 w wywiadzie dla tygodnika „Polityka” premier Donald Tusk mówi: „Mógłbym (. . .) już dziś napisać książkę, jakie **klany walczą ze sobą wewnątrz poszczególnych służb**. Odnoszę przygnębiające wrażenie, że **bardzo wielu oficerów służb specjalnych to są prywatne armie byłego szefa, aktualnego szefa czy przyszłego szefa i zajmują się głównie intrygami**” [Tusk, 2008, s. 16].

Przyjmijmy, że słowa premiera zasługują na wiarę. Co oznaczają? Rozsądne wydaje się, aby określenia „klany” oraz „prywatne armie szefa” interpretować jako ZORGI. Jako, że członkami tych grup są zazwyczaj doświadczeni funkcjonariusze (nowicjuszy z zasady nie wciąga się do gier zakulisowych), można przyjąć, że poziom koordynacji i planowania w ZORGI tworzonych przez ludzi służb jest istotnie wyższy od „przeciętnego”. Stwierdzona przez premiera obecność tych klanów i ich walka „wewnątrz poszczególnych służb” może być traktowana jako wskazówka dalszego trwania wyżej wspomnianej próżni regulacyjnej w domenie służb. Dla kogo próżnia taka jest funkcjonalna?

W kategoriach TWP można na walkę klanów spojrzeć przez pryzmat dążności do monopolu. Wewnątrz instytucji nieformalna grupa, która uzyskuje monopol staje się bardziej atrakcyjna dla swoich członków (musi poświęcać

mniej środków na zapewnianie ich lojalności w sytuacji, gdy członkowie ci nie mają alternatywnych układów odniesienia w ramach firmy). Zaś w razie dostarczania przez daną ZORGI produktów na zewnątrz instytucji działa odpowiednik klasycznego mechanizmu cen monopolowych.

Jakie produkty i dla kogo mogą być dostarczane na zewnątrz przez klany ze służb? Zaczniemy od strony popytowej. Trzy główne typy środowisk zgłaszających popyt na produkty ze strony „służbowych” ZORGI to: **media, biznes, politycy**.

Media poszukują informacji, które posłużą do tzw. newsa. Ale – podobnie jak biznes i politycy – potrzebują też informacji hakowych, tj. przydatnych do osłabiania pozycji politycznej lub rynkowej podmiotów postrzeganych jako konkurencyjne (media są także podmiotami gospodarczymi lub częściami takich podmiotów). Niektórzy biznesmeni potrzebują informacji, czy ich własna PPR nie stała się przedmiotem uwagi ze strony urzędów skarbowych, policji, tajnych służb lub prokuratury (do tego wątku wrócimy). Niekiedy informacje „nabyte” ze środowiska służb umożliwiają przełamanie oportunistów (w tym oszustów) innych graczy gospodarczych. Z drugiej strony, np. u byłych funkcjonariuszy występuje wyższy od przeciętnego w otoczeniu społecznym i gospodarczym poziom dyskrecji, co ułatwia podtrzymanie asymetrii informacji, tam gdzie podmiotom gospodarczym jest ona potrzebna. Politycy formalnie są zwierzchnikami funkcjonariuszy, ale uzależniają się od ludzi TS, gdy szukają amunicji hakowej na swoich przeciwników.

ILUSTRACJA EMPIRYCZNA: „BANDA CZWORGA”, CZYLI PRZECHWYCENIE STRATEGICZNEGO UPRAWNIENIA PAŃSTWA

Powyższe rozważania zilustrujemy przykładem. Źródłem wiedzy jest dla nas tekst zamieszczony w „Dzienniku” [Butkiewicz, Zalewska, Zieliński, 2008]:

„Potocznie określano ich jako Banda Czworga. (. . .) pełna nazwa mogłaby brzmieć – Banda Czworga do Ochrony przed Kontrolą Państwową.

Jest rok 2005. Do władzy dochodzi PiS ze sztandarowym hasłem walki z układem. Ma wszystko: policję jawną i tajną, państwowe urzędy, w parlamencie razem z koalicjantami większość. Ale szybko pojmuje, że to na nic.

W resorcie spraw wewnętrznych Ludwik Dorn słyszy od podwładnych: – Nie ma pewności, czy w przypadku założenia podsłuchów osobom wpływowym w biznesie system będzie szczelny. (. . .)

Według naszych rozmówców ze służb, na przełomie 2006 i 2007 roku te obawy zaczynają graniczyć z pewnością. Do ABW trafia wtedy donos od pracownika jednej z firm telekomunikacyjnych. Píše on, że w czterech spółkach zajmujących się telefonią komórkową za podsłuchy odpowiada grupa dobrych znajomych z czasów UOP. Anonim sugeruje, że owa czwórka wymienia się

tymi supertajnymi informacjami, a dodatkowo – pod pretekstem sprawdzania jakości połączenia – sama prowadzi nielegalną rejestrację wybranych rozmów. Czterech znajomych w czterech firmach. Stąd ta nazwa: Banda Czworąga. (. . .)

Rozpoczyna się operacja, by ustalić, czy to realne zjawisko i jak państwo może sobie z nim poradzić. Agencja identyfikuje owe cztery postacie. Wszyscy faktycznie wywodzą się ze służb i z takim doświadczeniem są dla właścicieli sieci komórkowych fachowcami najwyższej klasy.

Wśród nich Krzysztof Bondaryk, pracownik Solorzowej Ery³. (. . .)

Czy to relacje szaleńców, którzy z innymi szaleńcami zabawiali się tajnymi służbami, by tropić nieistniejące spiski? Czy porażający przykład bezsilności zacofanych państwowych struktur wobec biznesowej elity, która stworzyła własny system bezpieczeństwa?

Przyjmijmy teraz, iż powyższe informacje są wiarygodne⁴ i zaproponujmy rekonstrukcję w kategoriach PPR ogólnego mechanizmu, który tekst ten sygnalizuje”. Regulacje (np. prawo o zamówieniach publicznych) określające równe reguły gry gospodarczej



Korupcyjna PPR mająca na celu uchylenie obowiązywania niektórych reguł wobec wybranych podmiotów, tj. ich preferencyjne traktowanie



Preferencyjne traktowanie jest tym korzystniejsze, im mniejszej liczby graczy gospodarczych dotyczy



Jednym z kosztów transakcyjnych zabiegania o preferencyjne traktowanie jest ryzyko wykrycia działań korupcyjnych



Zmniejszenie ryzyka wykrycia obniża koszty uzyskania preferencyjnego traktowania



Przestępstwa korupcyjne cechują się tym, że są bardzo trudne do udowodnienia.



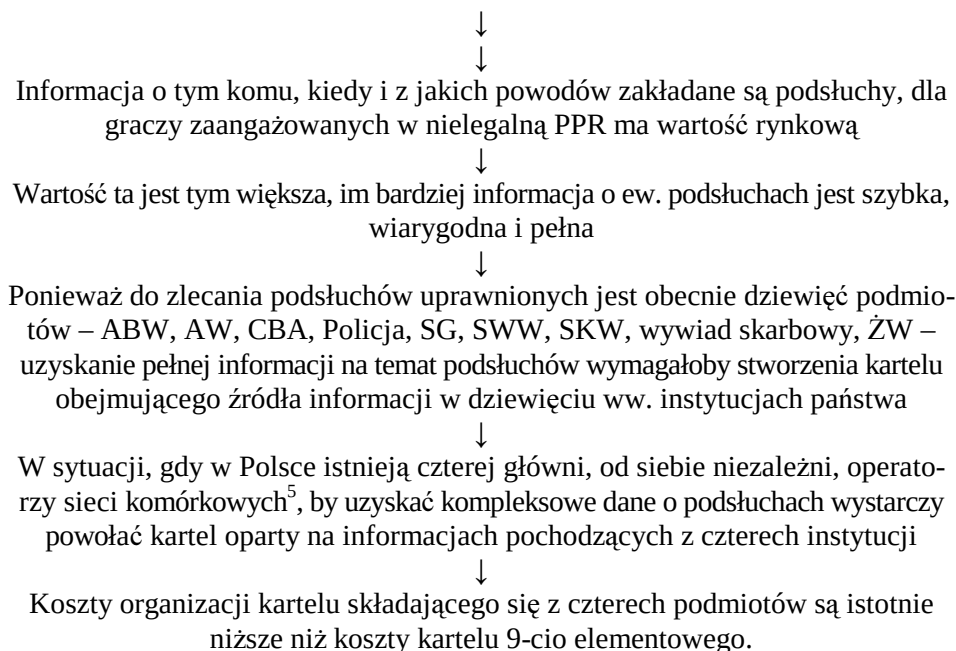
Jedną z technik wykrywania korupcji przez władzę publiczną są (dopuszczalne prawnie) podsłuchy telefoniczne.



Gracze gospodarczy, którzy nie muszą obawiać się podsłuchów, ponoszą istotnie mniejsze koszty uzyskania PT

³ Od czasu objęcia urzędu przez premiera Donalda Tuska Krzysztof Bondaryk kieruje ABW.

⁴ Ukazało się oświadczenie szefa ABW twierdzące, że „Dziennik” przekazuje „nieprawdziwe, wielokrotnie przeze mnie dementowane informacje prasowe” [www.abw.gov.pl/index?option=com_content&task=view&id=379&Itemid=186.html – stan na dzień 20-08-2008]. Żadne kon-krety nie zostały jednak podane.



Jeśli naszkicowany powyżej mechanizm ma miejsce, znaczy to, że nieformalna ARGi sparaliżowała jedno ze strategicznych, wyłącznych uprawnień państwa: przywilej uregulowanego prawnie podsłuchiwanie rozmów telefonicznych (gdy wymaga tego zwalczanie przestępczości lub/i bezpieczeństwo państwa).

CZY SĘDZIOWIE SĄ „IMPOTENTAMI GOSPODARCZYMI”?

W raporcie *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*, w części dotyczącej prawa czytamy, że choć środowisko sędziowskie podjęło próbę obrony przed instrumentalizacją dyskursu prawnego ze strony władzy wykonawczej, to „okazało się przy okazji, że jest ono zamknięte na szereg trafnych zarzutów stawianych wymiarowi sprawiedliwości. (...) W roku 1999 było szczególnie dużo ‘skandali prawnych’, które umacniają poczucie społeczeństwa o kryzysie państwa i wymiaru sprawiedliwości” [Hausner, Marody (red.), 2000, s. 71, 73]. Chociaż poświęcona prawu część raportu przywołuje za opracowaniem Banku Światowego liczne formy zachowań korupcyjnych, to konkluzja tej części raportu jest rozczarowująca: „Problemem jest słaba internalizacja norm etyk

⁵ Są to: PTC Sp. z o.o. (Era, Heya, Tak Tak), Polkomtel SA (Plus, SamiSwoi, 36i6), P4 Sp. z o.o. (Play) i PTK Centertel Sp. z o.o. (Orange). Ostatni operator jest podmiotem zależnym TP SA.

zawodowych przez sędziów i adwokatów. Niewątpliwie mają na to wpływ również trudne warunki materialne, w których pracują sądy, ale czynnika tego nie należy przeceniać. **Źródło należy szukać w selekcjonowaniu i kształceniu prawników**” [Hausner, Marody (red.), 2000, s. 75].

Chociaż *Jakość rządzenia* przywołuje opracowanie Banku Światowego wskazujące, że sędziowie nie są środowiskiem wolnym od korupcji, to gdy należałoby wskazać na ogólny mechanizm leżący u podłoża stwierdzonych patologii, to widzimy nawrót myślenia w kategoriach romantycznych: by poradzić sobie z deficytem etyki zawodowej prawników, należy ich lepiej selekcjonować i kształcić. Ani śladu myślenia w kategoriach rozwiązań instytucjonalnych mogących korupcji sprzyjać, bądź ją utrudniać. Posługując się określeniem jednego ze twórców TWP, Jamesa M. Buchanana, powiemy, że autorzy raportu traktują sędziów jako osoby, które gdy tylko wykraczają poza przestrzeń rynku, to natychmiast stają się „gospodarczymi impotentami”, tj. istotami niezdolnymi do racjonalnego zabiegania o swoje interesy materialne [Buchanan, 2003, s. 9].

DWA OSTRZA SĘDZIOWSKIEJ NIEZALEŻNOŚCI

Podobna obojętność na ekonomiczny interes sędziów jako determinantę ich zachowania jest obecna w pracach ekonomistów zajmujących się tematyką pogoń za rentą. Sławomir Sztaba zwraca uwagę na słabość wymiaru sprawiedliwości jako na czynnik ułatwiający PPR, ale rzecz sprowadza do niedoskonałości konstytucji i braku niezależnego sądownictwa [Sztaba, 1998b, s. 58; 1998c, s. 90]. Z kolei prowadzona przez Katarzynę Metelską-Szaniawską [2005; 2006] interesująca analiza wpływu niezależnego sądownictwa na wzrost gospodarczy zakłada *implicite*, że niezależność jest przez sędziów wykorzystywana jedynie na rzecz urzeczywistniania zasad państwa prawa, zwłaszcza ochrony praw własności i że nie ma tu miejsca na zabieganie o interesy materialne samych sędziów [2006, s. 90]. Zdaniem Matelskiej-Szaniawskiej „[nie]zależność sądownictwa oznacza (...) pozbawienie zewnętrznych czynników wszelkiego wpływu na jego działanie, co m.in. pozwala sędziom oczekiwać, że ich decyzje będą wcielane w życie niezależnie od tego, czy jest to w (krótkookresowym) interesie innych władz, od których stanowiska ta implementacja zależy. Oznacza to również, że sędziowie, podejmując decyzje w określonych sprawach, **nie muszą liczyć się z wystąpieniem jakichkolwiek negatywnych konsekwencji** (...)” [2006, s. 91]. Spójrzmy na rzecz z boku – czy nie mamy tu zarazem opisu warunków sprzyjających korupcji i zмовie?

Podobnie jak innym przedstawicielom profesji, sędziom przysługuje władza uznaniowa. W przypadku sędziów orzekających w sądach gospodarczych, jest to władza umożliwiająca generowanie transferów znaczących zasobów. Sędzio-

wie ci orzekają w sporach między przedsiębiorcami, jak również w sporach przedsiębiorców ze Skarbem Państwa. Współtworzą ramy ładu gospodarczego naszego kraju. Rozstrzygają spory dotyczące często dużo większych sum niż wynosi wartość ich własnego majątku. Dlatego ta sfera sądownictwa jest nie tylko bardzo ważna dla gospodarki, ale także wyjątkowo narażona na korupcję.

Nasze przypuszczenie potwierdzają wyniki badań Banku Światowego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju na temat zjawiska przechwycenia państwa (*state capture*) [Hellman i inni, 2000; Kauffman i inni, 2000]. Z przeprowadzonych w 1999 r. sondaży (tzw. BEEPS) wynika, że nielegalne wykorzystywanie sądów gospodarczych jest postrzegane przez polskich przedsiębiorców jako największe zagrożenie dla ich interesów spośród wszystkich rodzajów zagrożeń, o które pytali badacze. Aż 18% przebadanych przedstawicieli przedsiębiorstw działających w Polsce odpowiedziało, że sprzedaż decyzji sądów gospodarczych miała znaczący wpływ na ich biznes [Hellmann i inni, 2000, s. 8–9]. Stopień zagrożenia przedsiębiorców przez kupowanie decyzji sądów gospodarczych okazał się w Polsce dwukrotnie wyższy od tego samego wskaźnika nie tylko w Czechach, czy Estonii, ale także w Uzbekistanie, Armenii i Białorusi [tamże, s. 9].

PROBLEM ZMOWY W SĄDACH UPADŁOŚCIOWYCH

Z przeprowadzonych przez nas w latach 2005–2008 rozmów z przedsiębiorcami sektora MSP wynika, że sprawy upadłościowe stanowią sferę działalności sądów gospodarczych szczególnie zagrożoną PPR. Na podstawie dostępnych danych szacujemy, że wartość w latach 2001–2006 majątku samych tylko przedsiębiorstw państwowych, których upadłość ogłoszono, wyniosła ok. 30 mld zł⁶.

Specjaliści są zdania, że w świetle rygorów ustawy upadłościowej⁷, wiele nawet nieźle prosperujących przedsiębiorstw powinno być postawionych w stan upadłości, gdyż z prawnego punktu widzenia są bankrutami [Kowalewski, Kwa-

⁶ Szacunki własne na podstawie kontroli przebiegu upadłości dla tego okresu przeprowadzonej przez NIK [2007, s. 4]: „Badaniami kontrolnymi objęto lata 2001–2006. (. . .) Kontrola objęła około 12% ogółu przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa w stanie upadłości (. . .)”. „Wybór jednostek do kontroli został dokonany proporcjonalnie (. . .) z uwzględnieniem wielkości majątku wchodzącego w skład masy upadłościowej” [tamże, s. 71].

⁷ Ustawa z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze [DzU nr 60, poz. 535, z późn. zm. – dalej: Puin] – zastąpiła rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe [DzU z 1991 r. nr 116, poz. 512, z późn. zm.] oraz Prawo o postępowaniu naprawczym [DzU z 2003 r. nr 60, poz. 535]. Niedawno weszła w życie ustawa z 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka [DzU z 2007 r. nr 123, poz. 850] wprowadzająca dodatkowe regulacje dostępu do funkcji syndyka masy upadłościowej w likwidowanym przedsiębiorstwie [Jacyszyn, 2004, s. 206].

śnicki, 2008]. Oznacza to nie tylko zagrożenie dla funkcjonowania samych przedsiębiorstw, które mają chwilowe problemy z płynnością finansową lub generują obroty przekraczające wartość majątku własnego. Przedsiębiorcy w rozmowach z nami przyznają, że w każdej większej firmie bywają jakieś przetrzymane faktury. Przyczyną może być prozaiczne zagubienie dokumentu lub wstrzymanie płatności na czas wyjaśnienia jakichś niejasności. Tymczasem, wystarczy taka „niewinna” zaległość, aby postawić firmę w stan upadłości ze wszystkim tego konsekwencjami dla jej majątku.

Konsekwencje upadłości obejmują przede wszystkim przejęcie majątku firmy w zarząd syndyka w dniu ogłoszenia upadłości. Przedsiębiorca może się odwoływać, ale w tym czasie syndyk ma prawo rozpocząć swoje czynności ze sprzedażą składników majątku firmy włącznie [Art. 310 Puin].

Zdaniem niektórych z przedsiębiorców, z jakimi przeprowadziliśmy wywiady, na bazie prawa upadłościowego powstały tak zwane „spółdzielnie” przy sądach gospodarczych, do których należeli orzekający w sprawach upadłościowych sędziowie i współpracujący z nimi syndycy. Dzięki uznaniowości decyzji o postawieniu dłużnika w stan upadłości lub zezwolenia na zawarcie układu, sędziowie mieli wymuszać łapówki oraz doprowadzać do upadłości wartościowych przedsiębiorstw, aby następnie we współpracy z syndykami i nabywcami składników masy upadłościowej czerpać nienależne korzyści z likwidacji ich majątku [Pilitowski, 2008].

Poważne nieprawidłowości mogące służyć nielegalnym transferom, wykryto kilka lat temu w sądzie upadłościowym w Warszawie. Finałem trwających wiele miesięcy kontrowersji wokół działalności przewodniczącego tego sądu było unieważnienie decyzji o jednej z ogłoszonych przez niego upadłości przez Sąd Najwyższy oraz odwołanie samego sędziego ze stanowiska⁸.

W trakcie wspomnianej kontroli zbadano 55 postępowań upadłościowych przedsiębiorstw państwowych⁹ z lat 2001–2006. W 42 postępowaniach stwierdzono nieprawidłowości (76% zbadanych przypadków). Izba oceniła, że uzyskane dane o nieprawidłowościach „świadczą o **dowolności postępowania**, co NIK klasyfikuje jako mechanizm korupcjogenny” [NIK, 2007, s. 9]. **Raport NIK** ujawnia dużą skalę dowolności decyzji sędziów i syndyków w postępowaniach

⁸ Przebieg budzących wątpliwości upadłości prowadzonych przez warszawski sąd opisywały: „Puls Biznesu” [Omachel, 2002a, 2002b, 2002c, 2003, 2004; Tokarz, 2005], „Gazeta Wyborcza” [Lipko, 2003; Jałoszewski, 2004], „Życie Warszawy” [Sadowski, 2004a, 2004b], „Nie” [Fisher, 2002a, 2002b, 2003; Zielińska, 2003; Rozenek, 2004].

⁹ Poza sprawdzeniem efektywności postępowań upadłościowych, celem kontroli była także ocena „działań organów przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz organów założycielskich przedsiębiorstw państwowych i Ministra Skarbu Państwa w zakresie wykonywania praw i obowiązków w toku postępowań upadłościowych [oraz] administracyjnego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad przebiegiem tych postępowań” [NIK, 2007, s. 3].

upadłościowych oraz **uprawdopodobnia tezę, że przypadki nadużywania władzy uznaniowej przez sąd upadłościowy w Warszawie nie były wyjątkami, ale oznaką patologii o charakterze strukturalnym.**

Izba bardzo krytycznie oceniła efektywność realizacji celu nadrzędnego prawa upadłościowego, jakim jest zaspokojenie wierzycieli [Art. 2 Puin]. W skontrolowanych postępowaniach wpływy do funduszu masy upadłości jedynie w 12% (340 038 tys. zł) przeznaczono na zaspokojenie wierzycieli, a aż w 82% zostały przeznaczone na pokrycie kosztów postępowań (2 427 913 tys. zł).

Z punktu widzenia pogoni za rentą istotne jest to, że syndyk nie będąc właścicielem przedsiębiorstwa, może kierować się dowolnością przy wyborze usługodawców realizujących prace konieczne dla przeprowadzenia upadłości, np. wyceny majątku, a w porozumieniu z sędzią komisarzem odpowiedzialnym za daną upadłość także dowolnością przy wyborze oferty zakupu składników majątku [Art. 179, 316–326 Puin]. Stwarza to konflikt interesów i okazję do korupcji.

Raport NIK dostarcza sporo przykładów nadużywania przez syndyków swojej władzy uznaniowej przy wyborze kontrahentów. Skala nieprawidłowości świadczy o tym, że kontrola (choćby tylko legalności) działań syndyków przez wyznaczonych do tego sędziów komisarzy pozostaje w nazbyt swobodnym uznaniu sędziów. Powstawaniu sytuacji korupcyjnych i zmowy na styku sędziego – syndyka, sprzyja fakt, że dominujące zdanie przy wyborze syndyka ma właśnie sędzia-komisarz [Zimmerman, 2007]. Sędzia może więc dobierać sobie syndyka, który umożliwi mu maksymalizowanie tak legalnych, jak i nielegalnych korzyści związanych z prowadzeniem danej sprawy upadłościowej.

Na gruncie TPW należy przyjąć, że większość działań oraz zaniechań sprzecznych z literą i duchem prawa, ma na celu maksymalizację korzyści podmiotów tych działań, a zatem, że za znaczną częścią nieprawidłowości ustalonych przez NIK stoją racjonalne interesy i działanie w zмовie.

NIEZAWISŁOŚĆ, CZY(LI) NIEPRZEJRZYSTOŚĆ SĄDOWNICTWA?

Ponieważ sprawdzenie prawidłowości działań sędziów-komisarzy wykracza poza kompetencje NIK, kontrolując postępowania upadłościowe inspektorzy musieli ograniczyć się do kontroli działań syndyków. Znamienne, że część sądów nie tylko odmówiła przekazania kontrolerom dokumentacji prowadzonych przez nie upadłości, ale także zakazała syndykom współpracy z kontrolerami NIK. Postanowienia sądów w 9 przypadkach skutecznie uniemożliwiły przeprowadzenie inspektorom kontroli postępowania upadłościowego [NIK, 2007, s. 72].

Wracamy zatem do kwestii wykorzystywania sędziowskiej niezależności do realizacji celów innych niż deklarowane. Socjologowie wskazują, że instytucje pełnią funkcje *jawne* i *ukryte*. Podział ten częściowo pokrywa się z jawnymi

i ukrytymi interesom, jakim dana instytucja służy. W omawianym przypadku widzimy, jak instytucja sędziowskiej niezależności, obok realizacji swojej funkcji jawnej – stania na straży *niezawisłości* decyzji podejmowanych przez sędziów, zdaje się pełnić także funkcję ukrytą – umożliwiając sędziom czynienie swoich decyzji *nieprzejrzystymi*, a gdy są wadliwe – *bezkarnymi*.

System prawa przewiduje oczywiście mechanizm kontroli sędziów – służy temu instancyjność oraz sądy dyscyplinarne. Skuteczne pełnienie funkcji kontrolnych jest jednak uzależnione od tego, na ile dla orzekających w nich sędziach ujawnianie i eliminowanie patologii we własnym środowisku służy maksymalizacji korzyści. Wydaje się, że obecnie instytucja wewnątrz korporacyjnych sądów dyscyplinarnych nie potwierdza swojej skuteczności w zwalczaniu patologii w środowisku sędziowskim. W Polsce sprawy o odebranie sędziemu immunitetu, w celu umożliwienia pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa, przeciągają się do kilkunastu miesięcy i w prawie połowie przypadków kończą się odmową [Wojdyga, 2007], często też sprawy się przedawniają.

ASYMETRIA INFORMACJI JAKO JEDNO Z ROZWIĄZAŃ PROBLEMU

„JAZDY-NA-GAPE”

Idzie o klasyczny – zdaniem wielu badaczy ciągle aktualny [np. Tollison, 1998] – problem, który w latach 60. XX w. sformułował Mancur Olson [1965]: w jaki sposób grupy interesów radzą sobie w sytuacji, gdy w korzyściach wypracowanych przez te grupy (niech będzie to preferowana regulacja ustawowa) mogą uczestniczyć podmioty spoza grupy (np. firmy), które nie zaangażowały się w lobbings lub/i korupcję, zatem nie poniosły kosztów.

Jednym ze sposobów niedopuszczenia „nieuprawnionych” podmiotów do korzyści związanych z daną regulacją jest asymetria informacji. Taką asymetrię w PRL tworzone np. stosując tzw. prawo powielaczowe, tj. wydając akty prawne, które nie były publicznie ogłaszane. W kraju demokratycznym jednym z możliwych, tj. formalnie zgodnych z zasadami państwa prawa, rozwiązań jest taka konstrukcja aktów prawnych, która ukrywa korzystne rozwiązania w szumie informacyjnym; np. lokując je w niewinnie brzmiącej formule typu „lub czasopisma”. Nieco wyższa „szkoła jazdy” ma miejsce wtedy, gdy potrzebne rozwiązania pojawiają się dopiero dzięki łącznemu uwzględnieniu zbiegu różnych aktów prawnych, z których żaden – sam z siebie – nie tworzy potrzebnej regulacji, ale które *interpretowane łącznie*, korzystny typ regulacji oferują. Ponieważ teoria prawa dawno już wykazała, że w procesie stosowania prawa to sędziowie (w tym sądów gospodarczych) taką właśnie władzę interpretacji dysponują, sędziowie ci mogą więc brać aktywny udział w procesie generowania

renty politycznej – wtedy, gdy ich decyzje (dokładniej: *preferencyjne traktowanie* wybranych podmiotów) są potrzebne do uruchomienia *potencjału rentowego*, jaki kryje się w zawile sformułowanych przepisach.

Utrzymaniu asymetrii informacji sprzyjają też niewielkie rozmiary grup oraz lojalność osób znających tajemnice. Dlatego w grze o zachowanie asymetrii informacji zazwyczaj przewagę mają ZORGI złożone z byłych i aktualnych funkcjonariuszy TS, dla których naturalny jest „konspiracyjny stosunek do informacji”, a rozwinięta sieć kontaktów umożliwia skuteczne działanie bez angażowania osób niewtajemniczonych.

ZAKOŃCZENIE

W roku 2000, ekonomista Jerzy Hausner i socjolog Mirosława Marody piszą: „W wymiarze politycznym zwraca uwagę **przesuwanie się ośrodka władzy politycznej w państwie poza ramy konstytucyjnego rządu**. Narusza to zasadę ‘rządów odpowiedzialnych’, podważa zaufanie do mechanizmów charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawa oraz prowadzi do upadku autorytetu państwa” [Hausner, Marody (red.), 2000, s. 119]. Z kolei w 2003 r. Krzysztof Jasiecki pisze: „**korupcja na wysokich szczeblach władzy stanowi jedną z integralnych, konstytutywnych cech transformacji ustrojowej w Polsce**. (. . .) Kiedy obserwujemy rozmiary tego zjawiska, można wręcz uznać, że nie da się zrozumieć posocjalistycznej transformacji bez analizy znaczenia tego zagadnienia. (. . .). Jest to wniosek konkurencyjny wobec tezy, że zjawiska korupcyjne są jedynie ‘produktem ubocznym’ zmian systemowych, mających przejściowe i ograniczone znaczenie w całym procesie transformacji (. . .) [Jasiecki 2003, s. 51, 71]”.

U Jasieckiego, podobnie jak u Hausnera i Marody [oraz innych autorów – np. Jarosz, 2004; Kozarzewski, 2006], konstatacja ogólnego patologicznego mechanizmu nie jest wsparta studiami empirycznymi wskazującymi konkretnych aktorów¹⁰. Nie poznajemy grup interesów, które są beneficjentami owego przesuwania się ośrodka władzy politycznej i systemowej natury korupcji, ani – tym bardziej – nie dowiadujemy się, za pomocą jakich instrumentów grupy te były/są w stanie obezwładniać państwo.

Grupy interesów tworzące się na kanwie środowisk służb specjalnych oraz trzeciej władzy mają pewne znamienne cechy wspólne:

¹⁰ Rekonstrukcję mechanizmów odpowiadających za tę „niewiedzę” zawiera książka Radosława Sojaka i Daniela Wincentego, pt. *Zagubiona rzeczywistość. O społecznym konstruowaniu niewiedzy* [Sojak, Wincenty, 2005].

– oba środowiska można traktować jako korporacje zawodowe o ścisłej, wieloetapowej i długotrwałej procedurze doboru;

– oba środowiska dysponują prawnie zagwarantowanymi mechanizmami istotnie ograniczającymi kontrolę zewnętrzną: w przypadku TS jest to ustawowo gwarantowana tajność; w przypadku trzeciej władzy jest to jej niezależność jako instytucji i niezawisłość sędziów jako indywidualnych podmiotów.

Zatem w przypadku formowania się ARGi [Zybertowicz, 2005] na bazie zasobów typowych dla tych dwóch środowisk występuje wyjątkowo dobre „ufortyfikowanie” w obliczu wewnętrznych zagrożeń. Mówiąc językiem TWP, powiemy, że zasoby [tj. przywileje] specyficzne dla tych dwóch środowisk istotnie obniżają koszty transakcyjne nielegalnej PPR podjętej przy współudziale osób z tych środowisk.

Funkcjonowanie tych grup istotnie obniża zaufanie do instytucji publicznych, współtworząc w ten sposób tkankę społeczną – zgodnie ze znaną koncepcją Francisca Fukuyamy [1997] – nieprzyjazną dla rozwoju gospodarczego. Ponieważ zaś środowisko sędziowskie stanowi jeden z filarów demokratycznego państwa prawa, zaś TS bezpośrednio odpowiedzialne są za bezpieczeństwo kraju, to – w przypadku patologii w dłuższym okresie czasu dotyczących te środowiska – mówić należy o problemach natury strukturalnej, gdyż usadowionych w instytucjach dla państwa rdzeniowych – takich, które wyznaczają dynamikę innych ważnych instytucji społecznych.

Jeśli rozumowanie przedstawione w naszym opracowaniu jest poprawne, znaczy to, że dla odblokowania potencjału rozwojowego naszego kraju w żadnym razie nie wystarczą działania reformatorskie skupione tylko na aspektach gospodarczych. Niezbędne są działania *stricte* polityczne. Co więcej, te podmioty państwowe, które pragną reformy istotnie redukującej skalę PPR, muszą być gotowe na uwikłanie się w otwarty konflikt i podjęcie konfrontacji z grupami interesów głęboko zakorzenionymi w samym organizmie państwa.

Jeśli nasze rozumowanie jest poprawne, to bez wstrząsu dla systemu politycznego, bezkonfliktowo, nie można uruchomić spójnej, pro wzrostowej, służącej rozwojowi zrównoważonemu polityki gospodarczej.

LITERATURA

- Bliss C., Di Tella R., 1997, *Does Competition Kill Corruption?*, „The Journal of Political Economy”, t. 105, nr 5, s. 1001–1023.
- Buchanan J.M., 2003, *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, Fairfax, Va.: Center for Study of Public Choice, George Mason University, www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/Booklet.pdf (stan na dzień: 10.08.2008).

- Butkiewicz T., Zalewska L., współpraca Zieliński R., 2008, *Zagadkowa kariera szefa tajnych służb*, „Dziennik”, wydanie z dn. 24.03.2008, http://www.dziennik.pl/polityka/article-178650/Zagadkowa_kariera_szefa_tajnych_sluzb.html (stan na dzień: 20.09.2008).
- Evetts J., 2002, *New directions in state and international Professional occupations: disreputable decision-making and acquired regulation*, „Work, employment, society”, tom 16, ss. 341–353.
- Fisher A., 2002a, *Pacuk Baranowi wilkiem*, „Nie”, nr 40, s. 6.
- Fisher A., 2002b, *Upadłoscian*, „Nie”, nr 41, s. 5.
- Fisher A., 2003, *Prezes wszystkich prawników*, „Nie”, nr 11, s. 4.
- Freidson E., 2001, *Professionalism. The Third Logic*, Chicago: Chicago University Press.
- Fukuyama F., 1997, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa.
- Hausner J., Marody M. (red.), 2000, *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?* EU-monitoring IV, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, AE.
- Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D., 2000, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, „World Bank Policy Research Working Paper”, nr 2444, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/seize.pdf> [stan na dzień: 28.08.2008].
- Hockuba Z., 1995, *Droga do spontanicznego porządku: Transformacja ekonomiczna w świetle problemu regulacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jacyszyn J., 2004, *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa.
- Jałoszewski M., 2004, *Żądają bardziej surowej kary dla sędziego Dariusza Czajki*, „Gazeta Wyborcza”, wyd. z dn. 2004.11.19.
- Jarosz M., 2004, *Władza, przywileje, korupcja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jarosz, M. (red.), 2004, *Pułapki prywatyzacji*, ISP PAN, Warszawa.
- Jasiecki K., 2003, *Korupcja w procesie transformacji* [w:] *Pułapki prywatyzacji*, red. M. Jarosz, ISP PAN, Warszawa, s. 51–77.
- Kaufmann D., Hellman J.S., Jones G., Schankerman M.A., 2000, *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*, „World Bank Policy Research Working Paper”, nr 2312, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/measure.pdf> [stan na dzień: 28.08.2008].
- Kosiec K., Raczyński M., 1998, *Rynki polityczne. Strategie firm państwowych w rywalizacji rynkowej*, Kraków: Universitas.
- Kowalewski O., Kwaśnicki R. L., 2008, *Tysiące ustawowych bankrutów*, „Rzeczpospolita”, wydanie z dn. 10.07.2008.
- Kozarzewski P., 2006, *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, ISP PAN, Warszawa.
- Lambsdorff J.G., 2002, *Corruption and rent-seeking*, „Public Choice”, nr 113, s. 97–125.
- Larson M.S., 1977, *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, Berkeley: University of California Press.
- Lipko T., 2003, *Dariusz Czajka od upadłości*, „Gazeta Wyborcza”, wyd. z dn. 4.07.2003.
- Lissowska M., 2004, *Interest groups and institutional change in transition countries: the case of Poland*, tekst wystąpienia wygłoszonego na corocznej konferencji ISNIE:

- „Institutions and Economic and Political Behavior”, Tuscon, Arizona, 30 września – 3 października, 2004, www.isnie.org/ISNIE04/Papers/lissowska.pdf (stan na dzień 20.08.2008).
- Łoś M., Zybortowicz A., 1997, *Covert Action: The Missing Link in Explanations of the Rise and Demise of the Soviet Bloc*, „Periphery”, t. 3, nr 1/2, s. 16–20.
- Łoś M., Zybortowicz A., 2000, *Privatizing the Police-State: The Case of Poland*, London: Macmillan / New York: St. Martin’s Press.
- Metelska-Szaniawska K., 2005, *Ekonomiczna teoria władzy ustawodawczej i sądowniczej* [w:] Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego: Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 111–142.
- Metelska-Szaniawska K., 2006, *Niezależność sądownictwa a wzrost gospodarczy*, „Ekonomista”, nr 1, ss. 89–104.
- Mitchell W.C., Munger M.C., 1991, *Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey*, „American Journal of Political Science”, t. 35, nr 2, s. 512–546.
- NIK, 2000, *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2000/2000502/px_2000502.pdf [stan na dzień: 25.08.2008].
- NIK, 2007, *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania majątkiem przedsiębiorstw państwowych oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa w toku postępowań upadłościowych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2007/2007132/px_2007132.pdf [stan na dzień: 14.08.2008].
- Olson M., 1965, *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Cambridge: Harvard University Press.
- Omachel R., 2002a, *Ogłosił upadłość CLiF i trafił pod lupę sądu*, „Puls Biznesu”, nr 1204, s. 10.
- Omachel R., 2002b, *Upadłości CLiF i Kasprzaka mogły mieć takie same źródła*, „Puls Biznesu”, nr 1212, s. 8.
- Omachel R., 2002c, *Szef Eko-Mysiadła oskarża D, Czajkę*, „Puls Biznesu”, nr 1227, s. 7.
- Omachel R., 2003, *Wątpliwości w upadłości*, „Puls Biznesu”, nr 1292, s. 12–14.
- Omachel R., 2004, *Sędzia pod dyscypliną*, „Puls Biznesu”, nr 1517, s. 22.
- Pilitowski B., 2005, *A co na to profesjonaliści?*, „Przegląd Socjologiczny”, t. LIV/1–2, s. 312 i nast.
- Pilitowski B., 2008, *Szara strefa przemocy w polskim biznesie na przykładzie historii grupy DGG* [w:] *Transformacja podszyta przemocą: O nieformalnych mechanizmach przemian instytucjonalnych*, red. R. Sojak, A. Zybortowicz, Toruń: UMK, s. 267–312.
- Posner R.A., 1974, *Theories of Economic Regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management Science”, t. 5, nr 2, s. 335–358.
- Posner R.A., 1975, *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, „The Journal of Political Economy”, t. 83, nr 4, s. 807–828.
- Raczyński M., 1998, *Pogoń za rentą a transformacja systemowa w Polsce*, „Ekonomista”, nr 2–3, s. 211–226.

- Raczyński M., Sztaba S., Walczykowska A., 1998, *W pogoni za rentą*, READ ME, Warszawa.
- Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego, 2007, dostępny na stronie internetowej Kancelarii Prezydenta RP: www.prezydent.pl/-/x,node?id=1011848&eventId=8027838 (stan na dzień: 20.03.2007).
- Rozenek A., 2004, *Syndykat sępów*, „Nie”, nr 37, s. 1.
- Sadowski H.A., 2004a, *Upadek Mysiadła*, „Życie Warszawy”, wyd. z dn. 24.07.2004.
- Sadowski H.A., 2004b, *Upadłość bez końca*, „Życie Warszawy”, wyd. z dn. 03.07.2004.
- Sojak R., Wincenty D., 2005, *Zagubiona rzeczywistość. O społecznym konstruowaniu niewiedzy*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Staniszis J., 2001, *Postkomunizm*, Gdańsk: słowo/obraz/terytoria.
- Staniszis J., 2008, *Rozmowa Bartłomieja Radziejewskiego*, „Rzeczpospolita”, wyd. z dn. 7.08.2008, s. A2.
- Stark D., Bruszt L., 1998, *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sztaba S., 1998a, *Wstęp* [w:] M. Raczyński, S. Sztaba, A. Walczykowska, *W pogoni za rentą*, READ ME, Warszawa, s. 3–6.
- Sztaba S., 1998b, *Ograniczona skuteczność przeciwdziałania pogoni za rentą* [w:] M. Raczyński, S. Sztaba, A. Walczykowska, *W pogoni za rentą*, READ ME, Warszawa, s. 47–60.
- Sztaba S., 2002, *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria, Przykłady historyczne, Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, SGH, Warszawa.
- Tanzi V., 1998, *Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures*, „International Monetary Fund Staff Papers”, t. 45, nr 4, s. 559–594, <http://imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12–98/pdf/tanzi.pdf> [stan na dzień: 27.08.2008].
- Łlaczka P., 2005, *Podstawy ekonomicznej teorii biurokracji* [w:] *Teoria wyboru publicznego: Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 143–158.
- Tokarz D., 2005, *Dariusz Czajka odchodzi w niesławie*, „Puls Biznesu”, nr 1789, s. 8.
- Tollison R.D., 1982, *Rent seeking: a survey*, „Kyklos”, t. 35, s. 575–602.
- Tollison R.D., 1998, *The Interest-Group Theory of Government*, „The Locke Luminary”, tom 1, nr 1, www.thelockeinstitute.org/journals/luminary_v1_n1_p4.html (stan na dzień: 10.08.2008).
- Tusk D., 2008, *Rozmowa Janiny Paradowskiej i Jerzego Baczyńskiego*, „Polityka”, wyd. z dn. 9.02.2008, ss. 14–17.
- Van Winden F., 1999, *On the economic theory of interest groups: Toward a group frame of reference in political economics*, „Public Choice”, t. 100, s. 1–29.
- Wicenty D., 2006, *Symboliczna moc wykluczania: dyskurs prasowy wokół prywatyzacji w Polsce w latach 1992–2003*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem A. Zybertowicza na Wydziale Humanistycznym UMK.
- Wilkin J. (red.), 2005, *Teoria wyboru publicznego: Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

- Wilkin J., 2005, *Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych* [w:] tenże (red.), *Teoria wyboru publicznego: Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 204–219.
- Wojdyga Ł., 2007, *Immunitet ma chronić niezawisłość sędziowską, nie zaś zabezpieczać – czasami – bezkarność*, „Rzeczpospolita”, wyd. z dn. 5.07.2007.
- Zielińska D., 2003, *Różany zapach trupa*, „Nie”, nr 4, s. 10.
- Zimmerman P., 2007, *Rola sędziego komisarza w postępowaniu upadłościowym*, „Gazeta Prawna”, wydanie z dn. 4.03.2007.
- Zybertowicz A., 1993, *W uścisku tajnych służb: upadek komunizmu i układ postnomenklaturowy*, Antyk, Komorów.
- Zybertowicz A., 1997, *Niewidoczna władza: komunistyczne państwo policyjne w Polsce lat osiemdziesiątych* [w:] *Skryte oblicze systemu komunistycznego*, red. R. Bäcker, P. Hübner, Wydawnictwo DiG, Warszawa, s. 153–192, 244–247.
- Zybertowicz A., 2002, „Nomenklatura”, hasło w: *Europe Since 1945: An Encyclopedia*, New York & London: Garland Publishing Inc., t. II, s. 920–921.
- Zybertowicz A., 2003, *W centrum czy na obrzeżach? Przemoc w III RP*, „Przegląd Socjologiczny”, t. LII/1, s. 35–64.
- Zybertowicz A., 2005, *AntyRozwojowe Grupy Interesów* [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 299–324.
- Zybertowicz A., 2008, *Przemoc ‘układu’: O peerelowskich korzeniach sieci biznesowej Zygmunta Solorza* [w:] *Transformacja podszyta przemocą: O nieformalnych mechanizmach przemian instytucjonalnych*, red. R. Sojak, A. Zybertowicz, UMK, Toruń, s. 187–266.

Streszczenie

Analiza prowadzona jest za pomocą narzędzi używanych w ramach dwóch obszarów teorii wyboru publicznego: teorii pogoni za rentą oraz ekonomicznej teorii grup interesów. Celem tekstu jest uzasadnienie następującej hipotezy: Państwo polskie nie jest w stanie prowadzić konsekwentnie pro wzrostowej, służącej rozwojowi zrównoważonemu polityki gospodarczej, bez podjęcia otwartej konfrontacji z grupami interesów, które polityczną pogoń za rentą realizują korzystając m.in. z zasobów specyficznych dla dwóch ważnych instytucji państwa: służb specjalnych oraz sądownictwa. Przewycięzenie istotnych ograniczeń polskiego potencjału rozwojowego nie jest możliwe zatem bez działań *stricte* politycznych polegających na odsłonięciu i przewycięzeniu konfliktu w obrębie szeroko rozumianej maszynierii państwa. Ponieważ konflikt ten dotyczy rdzeniowych instytucji państwa, można mówić, że wchodzące w grę patologie mają charakter strukturalny, a nie jedynie peryferyjny dla dynamiki systemu.

Political Rent-Seeking: Peripheral or Structural Pathology of Polish Transformation?

Summary

Analysis is conducted with tools used in two spheres of public choice theory: theory of rent-seeking and economic models of interest groups. The aim of this paper is to justify the following hypothesis: the Polish state is unable to enforce a consistent growth inducing, serving a balanced development economic policy without undertaking an outright confrontation with interest groups, which carry out their political rent-seeking activities through resources specific for two crucial state institutions: the intelligence services and the judiciary. Substantial reduction of political rent-seeking is impossible without strictly political actions aiming at uncovering and overcoming a conflict inside the broadly understood machinery of the state. Since this conflict involves the core institutions of the state, the pathologically high scope of political rent-seeking we observe in post-Communist Poland is rather of a structural than peripheral import for the dynamics of the state.